

Schriftenreihe Lebendige Stadt
Band 6
Hrsg. von der Stiftung Lebendige Stadt



Vorbemerkung

In der Stiftung »Lebendige Stadt« haben sich Ministerpräsidenten, Oberbürgermeister, Vorstandsvorsitzende großer Unternehmen, Forscher und Kulturschaffende zusammengefunden, um sich gemeinsam für die europäische Stadt einzusetzen.

Viele Städte stehen heute vor erheblichen Herausforderungen – finanziell wie städtebaulich. Ein Ziel unserer Stiftung ist es, nach Ideen, Handreichungen und Umsetzungsbeispielen zu suchen, die für möglichst viele Städte wertvoll sein können. Neben dem Stiftungspreis und unseren Symposien sind auch die von uns geförderten Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen vor diesem Hintergrund zu sehen.

Das vorliegende Buch von Frau Dr. Franziska Lehmann beschäftigt sich als Doktorarbeit mit großformatiger Werbung im öffentlichen Raum. Es will nicht den einen vermeintlich richtigen Weg vorschreiben und auch keine Patentlösungen anbieten, sondern anhand konkreter Beispiele aufzeigen, wie Städte mit diesem noch relativ neuen Thema umgehen, welche Auswirkungen die unterschiedlichen Strategien haben, welche Steuerungsinstrumente es überhaupt gibt und welche Handlungsoptionen die Stadtplanung hat. Unserer Stiftung und ihren Gremien geht es daher auch nicht darum, ob wir alle Thesen und Bewertungen teilen, sondern ob sie Städten und Kommunen einen Anstoß für eigene Überlegungen bieten. Dessen sind wir uns sicher.

Aus unserer Sicht ist das Buch dabei nicht nur für die großen Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern interessant, in denen heute schon großformatige Werbung zu finden ist. Vielmehr werden technische Innovationen zu einer weiteren Verbreitung dieser Kommunikationsinstrumente führen, so dass es auch für alle anderen Städte sinnvoll ist, sich frühzeitig mit den Chancen und Risiken großformatiger Werbung auseinanderzusetzen.

Wir freuen uns, dass wir dieses Buch zahlreichen Städten und Universitäten kostenlos zur Verfügung stellen können. Danken möchten wir an dieser Stelle der Autorin, unserem Vorstandsmitglied Professor Dr. Dittmar Machule, der Poster-
Network AG sowie Dr. Roland Gerschermann und Dr. Jürgen Kron vom Societäts-Verlag, ohne deren Unterstützung diese Schriftenreihe nicht denkbar wäre.

Hamburg, im Januar 2008

Alexander Otto
Vorsitzender des Kuratoriums der
Stiftung »Lebendige Stadt«

Dr. Andreas Mattner, MdHB
Vorsitzender des Vorstands der
Stiftung »Lebendige Stadt«



Schriftenreihe

LEBENDIGE STADT

Public Space – Public Relations

Großformatige Werbung
als ein Beispiel des Umgangs mit öffentlichen Räumen

Vom Promotionsausschuss der
Technischen Universität Hamburg-
Harburg

zur Erlangung
des akademischen Grades
Doktorin der Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)
genehmigte Dissertation

von
Franziska Lehmann
aus Berlin

2008

SOCIETÄTS**VERLAG**

Gutachter:

Prof. Dr. Peter Ache

Prof. Dr. Dittmar Machule

PD Dr. Dirk Schubert

Mündliche Prüfung: 22. 12. 2006

Alle Rechte vorbehalten Societäts-Verlag
© 2008 Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Satz: Janß GmbH, Pfungstadt
Druck und Verarbeitung: Messedruck Leipzig GmbH
Umschlaggestaltung: Nicole Proba, Societäts-Verlag
Printed in Germany 2008
ISBN 978-3-7973-1086-6

Inhaltsverzeichnis

Im Januar 2008	9
1 Einführung und Zielsetzung	11
1.1 Großformatige Werbung, Branding, öffentlicher Raum	11
1.2 Forschungsstand	15
1.3 Zielsetzung und Forschungsfragen	17
2 Aufbau der Arbeit	19
3 Außenwerbung und Großformatige Werbeflächen	21
3.1 Werbung und öffentlicher Raum	21
Exkurs 1: Entwicklung der Außenwerbung	23
3.2 Großformatige Werbeflächen	29
3.3 Zusammenfassung.	34
4 Öffentlicher Raum	36
4.1 Die Begriffe »öffentlich« und »öffentlicher Raum«	36
4.1.1 Normatives Verständnis des Begriffes »öffentlich«.	36
Exkurs 2: Wechselnde Bedeutungen des Begriffes »öffentlich«.	38
4.1.2 »Öffentlicher Raum«	45
4.2 Ausgewählte Ansätze zur Beschreibung bzw. Typisierung öffentlicher Räume	46
4.2.1 Charakterisierung der ausgewählten Ansätze	47
4.2.2 Vergleichende Auswertung der ausgewählten Ansätze.	48
4.3 Schnelllebigkeit und Bildhaftigkeit – zwei Charakteristika von Werbung in ihrer Entsprechung im öffentlichen Raum	51
4.3.1 »Dauerhaftigkeit« im öffentlichen Raum	51
4.3.2 »Zeichen« im öffentlichen Raum	54
4.4 Zusammenfassung und Arbeitshypothesen	55
5 Branding und öffentlicher Raum	57
5.1 Begriff, Zielsetzung und Erscheinungsformen von Branding	57
5.2 Werbung als Thema und Problem der Stadtplanung.	62
5.3 Öffentlicher Raum, Werbung und Simulation	63

6 Standortdatenbank und Befragungen	66
6.1 Standortdatenbank großformatiger Werbung in deutschen Großstädten	66
6.1.1 Inhalte der Standortdatenbank	66
6.1.2 Auswertung der Standortdatenbank	67
6.1.3 Fazit: Ein Großstadtphänomen mit deutlicher Innenstadtorientierung	75
6.2 Befragung aller deutschen Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen	75
6.2.1 Ziele, Form und Rücklauf der Befragung	75
6.2.2 Ergebnisse der Befragung der Städte	76
6.2.3 Fazit: Einschränkungen bei grundsätzlicher Akzeptanz als überwiegende Genehmigungspraxis	79
6.3 Befragung von Unternehmen der Werbewirtschaft	80
6.3.1 Ziele, Form und Rücklauf der Befragung	81
6.3.2 Ergebnisse der Befragung der Werbeunternehmen	81
6.3.3 Fazit: Frequenz und Sichtbarkeit als Standortgunst	83
6.4 Umgang der Städte mit großformatiger Werbung	83
6.5 Zusammenfassung	85
7 Fallstudien: Frankfurt am Main, München, Berlin	87
7.1 Zielsetzung der Fallstudien	87
7.2 Auswahl und Aufbau der Fallstudien	87
7.3 Akzeptierende Haltung: Frankfurt am Main	88
7.3.1 Auswahlkriterien	88
7.3.2 Einsatz formeller und informeller Instrumente in Frankfurt am Main	88
7.3.3 Konzepte zur Werbung in Frankfurt am Main	90
7.3.4 AkteurInnen und Konflikte in Frankfurt am Main	90
7.3.5 Konzepte zum Umgang mit öffentlichem Raum in Frankfurt am Main	91
7.3.6 Beispiele aus Frankfurt am Main	91
7.3.7 Frankfurter Besonderheiten	93
7.4 Restriktive Haltung: München	94
7.4.1 Auswahlkriterien	94
7.4.2 Einsatz formeller und informeller Instrumente in München	94
7.4.3 Konzepte zur Werbung in München	96
7.4.4 AkteurInnen und Konflikte in München	96
7.4.5 Konzepte zum Umgang mit öffentlichem Raum in München	97
7.4.6 Beispiele aus München	98
7.4.7 Münchner Besonderheiten	100
7.5 Offensive Haltung: Berlin	100
7.5.1 Auswahlkriterien	100
7.5.2 Einsatz formeller und informeller Instrumente in Berlin	101
7.5.3 Konzepte zur Werbung in Berlin	103
7.5.4 AkteurInnen und Konflikte in Berlin	103
7.5.5 Konzepte zum Umgang mit öffentlichem Raum in Berlin	105
7.5.6 Beispiele aus Berlin	106
7.5.7 Berliner Besonderheiten	108

7.6	Vergleich der drei Städte	109
7.7	Einschätzung der drei Städte durch Werbeunternehmen.	112
7.8	Situation in Zürich	113
7.9	Fazit: Bandbreite kommunaler Handlungsmöglichkeiten	115
8	Steuerungsinstrumente	119
8.1	Formelle Instrumente.	119
8.1.1	Bauordnungsrechtliche Instrumente	119
8.1.2	Planungsrechtliche Instrumente.	124
8.1.3	Denkmalschutzrechtliche Instrumente	125
8.1.4	Straßenrechtliche Instrumente.	126
8.2	Informelle Instrumente	128
8.2.1	Verwaltungsinterne Abstimmungen und Regelungen.	128
8.2.2	Konzeptionen.	128
8.2.3	Kommunikation zwischen Verwaltung und Werbebranche	129
8.2.4	Zusammenwirken von Verwaltung und Politik.	130
8.3	Fazit: Möglichkeiten und Grenzen bestehender Steuerungsinstrumente.	130
9	Handlungsoptionen der Stadtplanung	131
9.1	Für und Wider großformatiger Werbung aus Sicht der Stadtplanung.	131
9.2	Faktoren zielgerichteten Handelns.	134
9.2.1	Steuerungsmöglichkeiten erhalten, zusätzliche gewinnen	134
9.2.2	Überblick verschaffen und konzeptionell agieren.	135
9.2.3	Interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit der Politik	135
9.2.4	Schaffung einer konstruktiven Kommunikationsstruktur mit Antragstellenden	135
9.2.5	Fazit: Außenwirkung und Wirksamkeit einer Strategie hängen nicht ausschließlich von ihren Inhalten ab	136
9.3	Konzeptebenen	136
9.3.1	Konzeptebene »Öffentlicher Raum«.	136
9.3.2	Konzeptebene »Werbeträger und Werbeformen«.	137
9.3.3	Konzeptebene »Organisation«.	138
9.3.4	Konzeptebene »Kommunikation«	138
9.3.5	Konzeptebene »Rechtliche Rahmenbedingungen«	139
9.3.6	Konzeptebene »Gebühren und Finanzen«.	139
9.4	Offensiv oder restriktiv?	142
9.5	Zusammenfassung und Übertragbarkeiten.	142
	Literaturverzeichnis	145
	Abbildungsverzeichnis mit Quellenangabe	151
	Tabellenverzeichnis	153

Abkürzungsverzeichnis	154
Anhang	155
Methodik der Arbeit	157
Fragebogen: Städte	159
Einstufung der Städte nach der Befragung	163
Quellen der Fallstudien	167
Gesprächsleitfaden im Rahmen der Fallstudien	169
Großformatige Werbung international	170
Werbung in der Literatur	177
Lebenslauf	179
Die Stiftung »Lebendige Stadt«	181

Im Januar 2008

Zwischen Beendigung der inhaltlichen Arbeit und der Veröffentlichung dieses Buches ist etliche Zeit vergangen. Die Entwicklung bei Werbung im öffentlichen Raum ist nicht stehen geblieben: Im Internet wirbt ein Werbeunternehmen mit Großprojektionen an jeder beliebigen Häuserwand („Werbung an Orten, an denen sie bisher nicht möglich war“). Die Süddeutsche Zeitung berichtet im August 2007, dass das brasilianische Sao Paulo die erste Metropole ohne Werbeplakate ist, da der neue Bürgermeister kurzerhand jede Werbung im Stadtbild verbieten ließ. Auch in Paris muss sich die Werbewirtschaft zukünftig auf drastische Einschränkungen einstellen. Fördern oder Hemmen? Zulassen oder verbieten? Alltag oder Ausnahme? Der Umgang mit Werbung im öffentlichen Raum wirft nach wie vor Fragen auf, denen sich die Stadtplanung immer wieder stellen muss und für die ganz unterschiedliche Antworten gefunden werden.

Für die Formulierung der Fragen und die Erarbeitung von Antworten im Rahmen dieser Arbeit habe ich viel Unterstützung gefunden: Die Erstellung der Arbeit wurde ermöglicht durch die Betreuer von der TU Hamburg Harburg, Studiengang Stadtplanung, Herrn Prof. Dr. Peter Ache (inzwischen Technical University of Helsinki) und Herrn Prof. Dr. Dittmar Machule. Beiden gilt mein besonderer Dank für die während der ganzen Zeit konstruktive, versierte und freundschaftliche Betreuung. Herrn Prof. Dr. Ache verdanke ich darüber hinaus die ersten Ideen und Ansätze für die Arbeit, er lenkte buchstäblich meinen Blick auf großformatige Werbung im öffentlichen Raum. Herrn PD Dr. Dirk Schubert von der TU Hamburg Harburg gilt mein Dank für sein fachkundiges und freundliches Engagement als Betreuer in der letzten Phase der Arbeit.

Beim Deutschen Städtetag bedanke ich mich für die

Unterstützung und interessierte Begleitung der Befragung aller deutschen Städte über 200.000 EinwohnerInnen, die wichtige empirische Ergebnisse für die Arbeit gebracht hat. Ohne die Unterstützung des Deutschen Städtetages wäre diese Befragung nicht möglich gewesen.

Mein Dank gilt allen VerwaltungsmitarbeiterInnen und PolitikerInnen, die ihre Zeit investiert haben, um meine vielfältigen Fragen und Nachfragen zu beantworten und mir Materialien zur Verfügung stellten. Sie haben mir ein lebendiges Bild des Alltages im Umgang mit großformatiger Werbung vermittelt.

Meine Arbeit erfuhr volle Unterstützung von VertreterInnen der Werbeunternehmen, die von den ersten Anfragen bis zur Verfügungstellung von Fotomaterial ansprechbar, konstruktiv und entgegenkommend waren. Sie haben mir verdeutlicht, dass Chancen in einer Kooperation zwischen Stadtplanung und Werbebranche liegen.

Der Stiftung Lebendige Stadt gilt mein Dank für die Chance, die Ergebnisse meiner Arbeit mit dieser Veröffentlichung einem breiteren Interessentenkreis zugänglich machen zu können. Beim Societätsverlag bedanke ich mich für die fachkundige Begleitung während der Drucklegung, bei der PosterNetwork AG für die freundliche Unterstützung des Druckes.

Für die Kartendarstellung bedanke ich mich bei Jutta Schmidt, gis-direkt, Bremen. Nicht zuletzt bedanke ich mich bei all denen, die mich mit Fotomaterial und mit Artikeln aus Tageszeitungen versorgt haben – und denen, die die Arbeit in verschiedenen Stadien gelesen haben und mir wertvolle Hinweise gaben.

Franziska Lehmann, Januar 2008

Was macht zuletzt Reklame der Kritik so überlegen? Nicht was die rote elektrische Leuchtschrift sagt – die Feuerlache, die auf dem Asphalt sie spiegelt.

(Walter Benjamin, 1928)

1 Einführung und Zielsetzung

1.1 Großformatige Werbung, Branding, öffentlicher Raum

Seit Mitte der 90er Jahre mehren sich in deutschen Großstädten *großformatige Werbeflächen* als sichtbares Zeichen einer Kommerzialisierung öffentlicher Räume. Insbesondere an Baugerüsten wird für nahezu alles geworben, was konsumiert werden kann, in einer Größe, die andere Werbemedien weit übersteigt: In Bremen war ein Jahr lang statt der Renaissance-Fassade des Rathauses eine überdimensionale Schokoladenreklame zu sehen (vgl. Abb. 1.1), das Brandenburger Tor in Berlin war von einer Werbung für Telekommunikation verdeckt, in Birmingham wurde der

»weltgrößte Adventskalender« von einem Getränkehersteller an einer Fassade installiert, in Rotterdam wirbt an der Fassade des Delftse Poort ein bekannter niederländischer Fußballer für Sportartikel – und das etwa in der Größe der Freiheitsstatue.

Dies geschieht in einer Zeit, in der uns die Präsenz von Werbung in kaum einem Lebensbereich unberührt lässt. Marken erobern sich Zug um Zug neue Lebensbereiche: Musik, Sport, Medien und eben auch den öffentlichen Raum der Städte, in dem z. B. die Werbeflächen



Abb. 1.1:
Schokoladenreklame am
Rathaus, Bremen 2002



Abb. 1.2: Werbung an Denkmälern, Frankfurter Dom 2004

immer größer, immer präsenter werden. Die Werbenden beabsichtigen dabei häufig nicht nur, die potenziellen KonsumentInnen durch Größe zu beeinflussen, sondern sie wollen teilweise das Image des Ortes direkt mit dem Image der Marke verknüpfen. Im Zuge von *Branding* – und in dessen Folge als »brandscape« – werden öffentliche Stadträume von Marken für ihre Zwecke instrumentalisiert. Das Raumerlebnis soll zum Markenerlebnis werden. Durch Präsenz an vielen öffentlichen Orten, in vielen Städten, in

vielen Ländern sollen die KonsumentInnen immer wieder, überall der jeweiligen Marke begegnen.

Eine weiter gehende Strategie versucht, das Image des Raumes direkter für die Marke zu nutzen: In diesem Fall darf die Marke im Raum nicht so dominant werden, dass der Raum dahinter beliebig austauschbar ist. Hierfür eignen sich vor allem jene öffentlichen Räume, die in besonderem Maße bekannt und besucht sind – und von daher auch für das Image und die Identität einer Stadt eine große Rolle spielen. Wenn die Strategie funktioniert, stellt sich die Frage, ob – und wenn ja, welche – Folgen dies für das Image und die Identität der Stadt hat.

Werbung im öffentlichen Raum ist dabei nichts Neues, Werbung ist auf öffentlichen Raum angewiesen, wenn man ihn in der häufig verwendeten Definition als allen zugänglichen Raum begreift. Und auch mit negativen Folgen von Werbung im öffentlichen Raum beschäftigt man sich aus verschiedenen Blickwinkeln schon länger. Ende des 19. Jahrhunderts ärgerten sich Stadtbildschützer über die immer mehr und immer größer werdenden Reklamen (vgl. Oberste Denkmalschutzbehörde Berlin, o. J.). Bereits 1928 wurde in Zürich das »Amt für Reklameanlagen« gegründet, da man negative Folgen für das Stadtbild durch die sich immer weiter verbreitenden Neonreklamen befürchtete. Bedenken kamen auch damals nicht nur von den Stadtbildschützern. So beschreibt der Berliner Dichter und Schriftsteller Walter Mehring im Jahr 1929 in seinem Gedicht »Die Reklame bemächtigt sich des Lebens« die buchstäblich und im übertragenen Sinne raumgreifende Wirkung der Reklame (s. Anhang). Für Walter Benjamin sind in den 20er Jahren Reklame und Werbung das Idiom der modernen Metropole (vgl. Bolle 1994, S. 267). Er prognostiziert eine weitere Zunahme der (Reklame-)Schrift in der Stadt: »Heuschreckenschwärme von Schrift, die heute schon die Sonne des vermeinten Geistes den Großstädtern verfinstern, werden dichter mit jedem folgenden Jahre werden« (Benjamin 1928/1972, S. 103). Auch die großformatigen Werbeanlagen sind Gegenstand von Diskussionen und Kritik. In den letzten Jahren bringen Zeitungen Berichte und Kommentare unter Überschriften wie »Ausgewitzelt – Das Brandenburger Jux-Tor« (Die Zeit 2002), »Denkmal unter Werbung« (Frankfurter Rundschau 2003), »Werbung ist die erste Bürgerpflicht« (taz 2005) oder »Lukrative Sache für Hausbesitzer – öffentliche Reklame an Baugerüsten« (Süddeutsche Zeitung 2006). Insbesondere im Bereich des Denkmalschutzes sind großformatige Werbeflächen heftig

umstritten, wobei GegnerInnen mit stadtgestalterischen Argumenten und der ›Würde des Denkmals‹ argumentieren, während BefürworterInnen vor allem die Finanzierung notwendiger Sanierungen durch die Werbeeinnahmen anführen (vgl. Abb. 1.2).

Die großformatigen Werbeanlagen, wie sie heute überall in Europa, Amerika, Japan und auch den Megacities der Entwicklungsländer vertreten sind, sind mehr als nur ein wenig größer als bisherige Werbung. Ihr unverhohlener Anspruch auf Präsenz und Dominanz ist nicht nur einzuordnen in Branding-Strategien der Unternehmen, sondern auch in eine Zeit, in der die Kommerzialisierung des öffentlichen Raumes offensichtlich voranschreitet (vgl. Sennett 2001, S. 7, Boyer 1994, S. 49, Ronneberger 2000b, S. 335, BBR 2003, S. 128). Zu den Erscheinungsformen dieser Kommerzialisierung gehören neben der Werbung die Umwandlung von frei zugänglichen öffentlichen Räumen in Bereiche, deren Zutritt ökonomisch geregelt ist (z. B. Platzfläche zu Straßencafés – vgl. Abb. 1.3, Parkanlagen zu Botanischen Gärten), oder ausgedehnte Sondernutzungsrechte des Einzelhandels (vgl. Selle 2002a, S. 51).

Die stadtplanerische Diskussion um *öffentliche Räume* erfuhr um das Jahr 2000 herum eine Renaissance. Am Ende des 20. Jahrhunderts mehrten sich die Stimmen, die von einer Zerstörung des öffentlichen Raumes sprachen, die seinen Untergang im Zusammenhang mit dem Abgang der »alten europäischen Stadt« sahen (Feldtkeller 1994) und/oder mit dem »Verfall des öffentlichen Lebens« (Sennett 1974/2001). Es wurden zahlreiche Ursachen benannt: der wachsende Verkehr (Sieverts 1990, Espuche 2000, Anders 1998), die ausdifferenzierte zeit- und raumfunktionale Arbeitsteilung der Industriegesellschaft und der mit dem Wohlstand wachsende Raum für Wohnen und Arbeiten (Sieverts 1990), die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (Sieverts 1990, von Saldern 2000), Nutzungsentmischung und Segregation (Feldtkeller 1994, Selle 2001), Kommerzialisierung und Privatisierung (von Saldern 2000, Herczog 1996, Paravicini 2000), die geringere Bindung an konkrete Orte durch Individualisierung (Held 2001, Schubert 2002, Rauterberg 2001) und durch den Bedeutungsgewinn der Zeit gegenüber dem Raum (Mückenberger 1998, Prigge 2002).

Demgegenüber werden gerade in den neuesten Entwicklungen der Gesellschaft auch Chancen für einen Bedeutungsgewinn der öffentlichen Räume gesehen: Virtuelle und weltweit vernetzte Öffentlichkeit kann demnach zu



Abb. 1.3: Kommerzialisierung öffentlicher Räume – Straßencafé statt Bürgersteig, Bremen 2007

einer Aufwertung und Neubestimmung der ortsspezifischen öffentlichen Räume beitragen. Es werden Ansätze von Wiederbelebung und Rückeroberung öffentlicher Räume beobachtet (Herczog/Hubeli 1995, Paravicini 1998, Selle 2002a).

Eine weitere Gruppe von AutorInnen stellt einen Bedeutungsverlust des öffentlichen Raumes fest und sieht gleichzeitig, dass er als »Städte- und Landschaftsfiktion« oder als »Verpackung« zurückkehrt – und gerade dadurch weiter geschwächt wird (Hassenpflug 2000a, Sieverts 1990). Demnach gibt es gleichzeitig einen Verlust an Stadt und öffentlichem Raum und dadurch hervorgerufen ein verstärktes Bedürfnis danach. Dies eröffnet Möglichkeiten »realer Stadtsimulationen«, von Malls über musealen Umgang mit historischen Innenstädten bis hin zur Disney-Stadt »Celebration«. Den Schritt hin zu mehr Simulation hat die Werbung mit dem verstärkten Aufkommen des Brandings, bei dem die Marke gegenüber dem Produkt an Bedeutung gewinnt, ebenfalls vollzogen. Über den Begriff der Simulationen (vgl. Baudrillard 1988) lassen sich demnach parallele Entwicklungen im Bereich der Werbung und des öffentlichen Raumes feststellen (vgl. Kapitel 5).

Die Werbung kann dabei – neben der Wirkung auf die potenziellen KonsumentInnen – vor allem über *Bildhaftigkeit und Schnelllebigkeit*, zwei ihrer Hauptcharakteristika, in den öffentlichen Raum hineinwirken. Denn diese beiden

Elemente (bzw. im Bereich der Schnellebigkeit ihr Gegenteil, die *Dauerhaftigkeit*) sind prägend für öffentliche Räume, wie sich aus einer näheren Betrachtung des Begriffes des »öffentlichen Raumes« ergibt (vgl. Kapitel 4).

Problematisch bei allen diesen Auseinandersetzungen sind die unterschiedlichen Begriffsverständnisse von »öffentlichem Raum«, die zu vielen Missverständnissen geführt haben und führen (vgl. Selle 2002a, S. 24 ff.). Einerseits scheint auf den ersten Blick allen klar, was mit »öffentlichem Raum« gemeint ist, aber andererseits verschwimmt bei näherem Hinsehen diese Klarheit zunehmend hinter einer Begriffsverwirrung. Demzufolge muss vor einer Beschäftigung mit dem gesonderten Thema der großformatigen Werbung dem Begriff des »öffentlichen Raumes« genauer nachgegangen werden, um Missverständnisse zu vermeiden. Die Beschäftigung mit dem Begriff führt zwangsläufig weit über die konkret-räumliche Dimension der Stadtplanung hinaus. Insbesondere aus den Bereichen Soziologie, Stadtsoziologie und Philosophie liegen zahlreiche normative und deskriptive Auseinandersetzungen mit den Begriffen »öffentlich« und »öffentlicher Raum« vor, die wichtige Zusammenhänge verdeutlichen. Eine *stadtplanerische Auseinandersetzung* mit dem Thema kehrt vor dem Hintergrund aller dieser Erkenntnisse wieder zurück zu den materiell physischen öffentlichen Räumen der Straßen und Plätze der Stadt, die eines ihrer Haupthandlungsfelder sind. Hierbei lässt sich das Handlungsfeld in vielen Fällen räumlich abgrenzen und bestimmen. Allerdings wäre bei einer rein physikalischen Auffassung der öffentliche Raum für die Werbung lediglich ein Standort, ein Träger verschiedener Werbemedien, und Fragen über Werbung im öffentlichen Raum ließen sich als rein gestalterische Aspekte abhandeln. Berücksichtigt man, dass sich im physischen Raum der soziale Raum »tendenziell auf mehr oder minder exakte und vollständige Weise« realisiert (Bourdieu 1991, S. 28), bekommt das Thema der Werbung im öffentlichen Raum weiter gehende Bedeutung. Wenn sich in Raumeignung Macht bestätigt und vollzieht, ist die Gestaltung der Räume symbolische, nicht wahrgenommene Gewalt (vgl. Bourdieu 1991, S. 27). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Umfang Werbung im öffentlichen Raum gesellschaftliche Machtverhältnisse nicht nur dokumentiert, sondern ggf. auch manifestieren kann. Hieraus lassen sich Steuerungsnotwendigkeiten für die Stadtplanung und Stadtpolitik ableiten, die über stadtgestalterische Argumente und Aspekte weit hinausreichen.

Charakteristisch für die Stadtplanung ist hierbei die Verbindung zwischen *normativem Begriffsverständnis einerseits und konkret handlungsorientiertem Denken andererseits*. Stadtplanung muss einerseits über rein beschreibende (deskriptive) Denkansätze hinausgehen, da sie mit der Absicht agiert, zielgerichtet zu verändern. Um Transparenz und Auseinandersetzung mit Planungen und Konzepten zu ermöglichen, ist das zugrunde liegende normative Verständnis bewusst zu machen und ggf. offenzulegen. Dies gilt unabhängig davon, wer oder welche Institution stadtplanerisch tätig ist (die öffentliche Hand, Private, Verwaltung, Politik, InvestorInnen, Bürgerinitiativen, Planungsbüros usw.). Hierbei kann u. U. auch der Erhalt des Status quo als Veränderung begriffen werden, wenn er ohne planerische Maßnahmen nicht zu halten wäre. Auf den Bereich der großformatigen Werbeflächen übertragen bedeutet dies z. B. die Steuerung über restriktive Regelungen, um Wildwuchs zu vermeiden.

Auf der Basis normativer Begriffsverständnisse und Setzungen ist Stadtplanung andererseits durch konkret handlungsorientiertes Denken gekennzeichnet. Dieses kann die Brücke schlagen zwischen theoretischen Erkenntnissen, empirischen Befunden und Handlungsoptionen der Stadtplanung auf der konkreten Ebene der kleinteiligen Maßnahmen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit bedeutet dies die Zusammenführung der Auseinandersetzungen mit den Begriffen des »Öffentlichen«, des »öffentlichen Raumes«, des »Branding« und der »Simulationen« mit der täglichen Arbeit in kommunalen Planungs- und Bauordnungsämtern als den Genehmigungsbehörden für großformatige Werbeanlagen. In diesem Zusammenhang wird das nur auf den ersten Blick »banale« Thema der großformatigen Werbeanlagen als ein Beispiel für Tendenzen im Umgang mit öffentlichen Räumen gesehen. Sowohl die Erscheinungsform der Werbung als auch der Umgang damit sind Indizien für und Ausdruck von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Stichwort: Simulation als ein Kernbegriff der Postmoderne, vgl. Kapitel 4 und 5). Bei einer genaueren Auseinandersetzung mit dem Thema »Großformatige Werbung im öffentlichen Raum« aus Sicht der Stadtplanung stellen sich sowohl Fragen, die sich mit dem Umgang mit öffentlichen Räumen und ihrer Kommerzialisierung vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen und normativer Setzungen bewegen, als auch Fragen, die ganz konkret Handlungsoptionen der Stadtplanung, im Besonderen der betroffenen Kommunen, betreffen.

1.2 Forschungsstand

Insbesondere aus den Bereichen der Stadtplanung, der (Stadt-)Soziologie und der Philosophie liegen zahlreiche Auseinandersetzungen mit den Begriffen »öffentlich« und »öffentlicher Raum« vor (u. a. Arendt 1958, Bahrtdt 1961, Habermas 1962 und 1990, Häußermann 2002, Paravicini 2002, Schneider 2002, Selle 2002, Sennett 1974). Diese Auseinandersetzungen sind grundlegend für das Begriffsverständnis und sehr vielfältig; in Kapitel 4 wird näher darauf eingegangen. Auf die (stadtplanerische) Diskussion um öffentliche Räume in den letzten Jahren, die erst eine Verlustgeschichte beschrieb und dann eine entsprechende Gegenbewegung hervorrief, ist bereits eingegangen worden (vgl. Kapitel 1.1).

Da großformatige Werbeanlagen ein Teil der *Kommerzialisierung öffentlicher Räume* sind, stellt sich die Frage nach dem Forschungsstand der Stadtplanung in diesem Bereich. Zu einer (fortschreitenden) Kommerzialisierung öffentlicher Räume liegen gelegentlich Klagen vor. Es wird von der »Vereinnahmung öffentlicher Räume durch Werbung und Kommerz« gesprochen (Wentz 2002, S. 196). Richard Sennett geht weiter, indem er die fortschreitende Kommerzialisierung als eine der Ursachen für die Zerstörung lokaler Bedeutungen und den Verlust des kollektiven Gedächtnisses sieht (vgl. Sennett 2000, o. S.).¹ Speziell der Werbung im öffentlichen Raum wird »stadterstörende Funktion« zugesprochen, da die Schicht der Reklamezeichen »den öffentlichen Raum in zentralen Bereichen der Stadt geradezu überwuchert« (Schubert 2000, S. 23). Hanns Adrian spricht von der »Überkrustung« von Architekturen und Stadträumen durch immer gleiche Produktwerbung (Adrian 2002, S. 205). Für Christine Boyer wandelt sich die Stadtlandschaft zu einem Hintergrund für Werbung, Billboards und Neonlichter (Boyer 1994, S. 425 f.).² *Genauere Untersuchungen aus stadtplanerischer Sicht über Werbung im öffentlichen Raum fehlen jedoch.* Es liegen weder empirische Untersuchungen vor noch Auseinandersetzungen mit der Wirkung der Werbung im öffentlichen Raum. Eine Ausnahme ist hier die Auseinandersetzung von Christine Boyer mit dem Times Square in New York (vgl. Boyer 2001).

Die Fragen von Werbung im öffentlichen Raum spielen in der stadtplanerischen Debatte bisher offenbar eine eher kleine Rolle. Teilweise wird darauf vertraut, dass die vorhandenen gesetzlichen Regelungen für über den

Gemeingebrauch hinausgehende Nutzungen des öffentlichen Raumes ausreichen, um die Auswirkungen in Grenzen zu halten.³ Dies scheint – nach Augenschein – in vielen Städten nicht der Fall zu sein. Das lenkt den Blick auf die rechtlichen Steuerungsinstrumente, die offenbar entweder nicht greifen oder nicht (mehr) vorhanden sind. Zudem bleibt hierbei unberücksichtigt, dass Werbung, insbesondere großformatige Werbung, häufig von privaten Flächen aus in den öffentlichen Raum hineinwirkt. Insofern ist sie vergleichbar mit Luft- und Lärmbelastungen öffentlicher Räume, bei denen die jeweilige Quelle (es sei denn, es handelt sich um den Autoverkehr) i. d. R. nicht im öffentlichen Raum zu finden ist. Anders als im Luft- oder Lärmbereich liegen für die Wirkung von Werbung jedoch keine stadtplanerischen Untersuchungen und keine entsprechenden Regelungen vor.

Um die Wirkung der Werbung im öffentlichen Raum beurteilen zu können, spielen Aspekte der Wahrnehmungsforschung eine Rolle. Gespräche beim Max-Planck-Institut für biologische Kybernetik in Tübingen und die Besichtigung der Forschungsanlagen (am 02. 10. 2002, Gespräche mit Gerald Franz, Jan Malte Wiener, Dr. Jan Restat) ergaben, dass die dort laufenden Forschungsprojekte über Ortsgedächtnis und Orientierungen für die Fragestellung interessante Ergebnisse bringen können. Jedoch lagen zu diesem Zeitpunkt noch keine auf andere Forschungsbereiche übertragbaren Ergebnisse vor. Fragen der Wahrnehmung spielten im Jahr 2002 eine Rolle bei einer öffentlichen (da in der Berliner Zeitung veröffentlichten) Diskussion des Architekturkritikers Dieter Hoffmann-Axthelm mit

1 »Das kollektive Gedächtnis schwindet. Der standardisierte Konsum zerstört lokale Bedeutung in der gleichen Weise, wie der neuartige Arbeitsplatz die gewachsene gemeinsame Erinnerung unter den Arbeitern zersetzt.« (Sennett 2000, o. S.)

2 »... while the city landscape itself is transformed into a background prop for the graphic display of billboards, neonsigns and advertisements« (Boyer 1994, S. 425/426).

3 »Eine zweite mögliche Form der Privatisierung, räumlich ungenehmigte Sondernutzungen öffentlicher Flächen, unterliegt rechtlichen Sanktionen und kann darum kein Problem im Sinn eines unkontrollierten Trends sein.« (Schneider 2002, S. 256)



Abb. 1.4:
*Diskussion über Werbung als
Stellvertreterdebatte, die über
sich selbst hinausweist, Berlin
2006*

dem damaligen Berliner Baustadtrat Thomas Flierl um großformatige Werbung. Anlass war die Verhüllung des Brandenburger Tores. Während Hoffmann-Axthelm nüchtern darauf verwies, dass es sich um »kommerzielle Folgen aus einer inzwischen allseitig in der Wirklichkeit verankerten gesellschaftlichen Wahrnehmungseinrichtung« handele, die »weder gut noch böse« sei (Hoffmann-Axthelm 2002, o. S.), antwortete Flierl, dass »die Verteidigung komplexer zeitgenössischer Wahrnehmungsformen keineswegs in der unkritischen Auslieferung des öffentlichen Raumes an die Werbeindustrie münden« müsse (Flierl 2002, o. S.).

Werbung selbst ist Thema einer Reihe von Untersuchungen aus den Kultur-, Sozial- und Kommunikationswissenschaften. Reinhardt bezeichnet die Werbung als einen der »meistdiskutierten Themenkomplexe der modernen Gesellschaft« (Reinhardt 1993, S. 1) und sieht den Grund hierfür darin, dass es sich um eine »Stellvertreterdebatte« handele, die »über sich selbst hinausweist auf eine grundlegende Auseinandersetzung um Wert oder Unwert, Moral oder Unmoral der Moderne« (Reinhardt 1993, S. 1, vgl. Abb. 1.4). Gerade im Rahmen dieser Stellvertreterdebatte

gibt es Überschneidungen bei etlichen AutorInnen, die sich sowohl mit Fragen des »Öffentlichen« und des »öffentlichen Raumes« auseinandersetzen als auch mit der Wirkung der Werbung (u. a. Benjamin 1928/1972, Horkheimer und Adorno 1944/1987, Habermas 1962/1990, Luhmann 1995).

Darüber hinaus geht die Werbewirkungsforschung explizit den Fragen der Wirkung der Werbung auf die KonsumentInnen, genauer: auf das Konsumverhalten der potenziellen KonsumentInnen ein (vgl. u. a. Heller 1984/1993). Diese Wirkung der Werbung wird sehr kontrovers diskutiert. Da jedoch die Fragen der Wirkung der Werbung in und auf ihr räumliches Umfeld i. d. R. dabei nicht thematisiert werden, ist die Werbewirkungsforschung für die hier aufgeworfene stadtplanerische Fragestellung nicht weiterführend.

Aus einem ganz anderen – dem juristischen – Bereich kommt eine Auseinandersetzung mit der Wirkung der Werbung auf ihr Umfeld: In der Sechsten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes wird für den Bereich des Rundfunks zweifelsfrei festgestellt, dass die reine Existenz der Werbung im Rundfunk das redaktionelle Umfeld

verändert.⁴ Eine direkte Übertragung dieser Ergebnisse von einem öffentlichen Raum (dem Rundfunk) auf einen anderen (den öffentlichen Raum in der Stadt) ist nicht unproblematisch. Allerdings können diese Erkenntnisse als Indiz gewertet werden, dass Werbung auch andere öffentliche Räume, die zu ihrem Träger werden, beeinflusst.

Für die Auswirkungen der Werbung auf die Presse kommt Jürgen Habermas zu dem Ergebnis, dass durch die Anforderungen, die die Werbung an das Medium stellt, sich dieses ändert: »Dabei kommt (gewiß) die Kommerzialisierung

der Presse der Verwandlung der Öffentlichkeit in ein Medium der Werbung entgegen: umgekehrt wird jene aber auch von Bedürfnissen einer Geschäftsreklame vorangetrieben, die autochton aus ökonomischen Zusammenhängen entsprungen« (Habermas 1962/1990, S. 284).

Daraus ergibt sich die Frage, ob und ggf. inwieweit Werbung, insbesondere großformatige Werbung im öffentlichen Raum Auswirkungen nicht nur auf PassantInnen als KonsumentInnen, sondern auch auf den öffentlichen Raum selber hat.

1.3 Zielsetzung und Forschungsfragen

Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist es, die Kommerzialisierung öffentlicher Räume anhand einer aktuellen Erscheinungsform der Werbung (großformatige Werbeanlagen im öffentlichen Raum) zu beschreiben und greifbar zu machen sowie dem stadtplanerischen Umgang und den stadtplanerischen Handlungsoptionen nachzugehen.

Zu Beginn der Arbeit wird die These geäußert, dass Werbung auf das Öffentliche der Räume wirkt, die zum Träger der Werbung werden. Im Rahmen der theoretischen Auseinandersetzung wird diskutiert, ob es Verknüpfungen zwischen Werbung und öffentlichem Raum gibt, die eine Wirkung der Werbung auf das Öffentliche ermöglichen bzw. verursachen können. Großformatige Werbung wird dabei als eine Form des Branding betrachtet und untersucht. Die übergeordneten Fragestellungen der Wirkung von Werbung im öffentlichen Raum stellen sich unabhängig von der aktuellen Erscheinungsform der Werbung. Die Beschränkung auf eine Werbeform ermöglicht empirische Untersuchungen, die sowohl quantitative wie qualitative Aspekte dieser Werbeform angemessen berücksichtigen können. In der Zusammenführung der Diskussionen um das Öffentliche und um Branding mit den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen wird geprüft, inwieweit stadtplanerischer Steuerungsbedarf besteht.

Ausgangspunkt ist dabei die These, dass Werbung im öffentlichen Raum Thema und Handlungsfeld der Stadtplanung ist, nicht nur der Stadtgestaltung. Vor diesem Hintergrund werden aus verschiedenen Blickwinkeln heraus Argumente für einen stadtplanerischen Umgang mit Werbung im öffentlichen Raum überprüft. Im Rahmen des empirischen Teiles der Arbeit wird – nach der Erfassung der

großformatigen Werbeanlagen – dem stadtplanerischen Umgang damit nachgegangen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Auseinandersetzung mit den vorhandenen formellen und informellen Instrumenten notwendig, um zu prüfen, ob das Instrumentarium einem ggf. festgestellten Steuerungsbedarf gerecht werden kann.

Im Ergebnis wird keine Patentlösung vorgestellt. Es geht vielmehr darum, Argumente für die Wahl einer stadtplanerischen Strategie im Umgang mit Werbung im öffent-

4 »Mit der Grundversorgungsaufgabe, die der öffentlichrechtliche Rundfunk, jedenfalls unter den gegenwärtigen Bedingungen, im dualen System hat, wäre es unvereinbar, ihn insofern überwiegend auf Werbeeinnahmen zu verweisen. Das ergibt sich aus den Rückwirkungen, die die Finanzierungsart auf die Programmgestaltung hat. Aus der Sicht der Werbung treibenden Wirtschaft stellt sich das Rundfunkprogramm in erster Linie als Umfeld von Werbesendungen dar. Ob und in welchem Maß Rundfunkwerbung ihre Adressaten erreicht, hängt für die werbende Wirtschaft von der Attraktivität des Programmumfeldes ab. Diese bemisst sich nach der Einschaltquote. Ein von Werbeeinnahmen abhängiger Rundfunkveranstalter muß darauf Rücksicht nehmen und seine Programmplanung in starkem Maß an Einschaltquoten ausrichten. Damit sind aber gerade jene Anforderungen an die Programmgestaltung gefährdet, die sich für den öffentlichrechtlichen Rundfunk aus der Grundversorgungsaufgabe ergeben (vgl. BVerfGE 73, 118 [155 f.]) und dem System der Gebührenfinanzierung zugrunde liegen.« (BVerfG 83 238, Rd. 441, zit. nach www.oefre.unibe.ch/law/dfr/index.html, 19.01.2006)

1 Einführung und Zielsetzung

lichen Raum zusammenzustellen und Bausteine solcher Strategien herauszuarbeiten. Hintergrund ist dabei die These, dass Entscheidungen über großformatige Werbung im öffentlichen Raum im komplexen Netz stadtplanerischer

Überlegungen und Argumente getroffen werden müssen und dass ihre Bedeutung und ihre Wirkungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum einen konzeptionellen Umgang erfordern.

2 Aufbau der Arbeit

Um der Frage der Verbindungen und dem Wirkungsgefüge zwischen Werbung und öffentlichem Raum nachgehen zu können, steht zu Beginn eine Auseinandersetzung einerseits mit Außenwerbung sowie großformatigen Werbeflächen und andererseits mit dem öffentlichen Raum. Zum Verständnis von großformatiger Werbung als einer aktuellen Form der Werbung und als einem Schritt in einer permanenten Weiterentwicklung von Werbeformen wird im Rahmen eines Exkurses auf die geschichtliche Entwicklung der Außenwerbung eingegangen. Es schließt sich eine erste Beschreibung dessen an, was im Rahmen dieser Arbeit unter großformatigen Werbeflächen verstanden wird (Kapitel 3).

Das folgende Kapitel 4 beschäftigt sich unter verschiedenen Blickwinkeln mit dem Begriff des »öffentlichen Raumes«. Zum Verständnis des Begriffes »öffentlich« und zur Begründung eines normativen Begriffsverständnisses wird auch hier im Rahmen eines Exkurses auf die unterschiedlichen Bedeutungen und Verwendungen des Begriffes im Lauf der Zeit eingegangen. Um die in Kapitel 1 getroffenen Aussagen zum Forschungsstand genauer fassen zu können, werden aus den zahlreichen bestehenden Ansätzen zur Beschreibung bzw. Typisierung öffentlicher Räume einige vorgestellt, die in ihrer Unterschiedlichkeit zum einen erneut auf die Vielschichtigkeit des Begriffes verweisen. Zum anderen wird deutlich, dass diese Ansätze – und die mit ihnen i. d. R. verknüpfte Frage »Was ist ein öffentlicher Raum?« – die Beantwortung der hier gestellten Frage der Verknüpfungen zwischen Werbung und öffentlichem Raum kaum unterstützen können. Zurückkehrend zum normativen Verständnis des Begriffes »öffentlich« werden von daher im Anschluss Dauerhaftigkeit und Bildhaftigkeit (Zeichen) als zwei Charakteristika öffentlicher Räume näher untersucht, da hier Parallelen zu Charakteristika von Werbung erkennbar werden. Die Beschäftigung mit beiden Charakteristika und den Veränderungen im Lauf der Zeit führt zum Begriff der »Simulationen«.⁵

Ausgehend vom Begriff der Simulation wird eine aktuelle Form der Werbung, das Branding⁶, beschrieben, das ebenfalls sehr starke Simulationsaspekte hat. Der Auseinandersetzung mit dieser aktuellen Werbeform – in die

sich großformatige Werbeflächen einordnen lassen – folgt die Frage, inwieweit Werbung heute Thema und Problem der Stadtplanung ist. Die theoretischen Auseinandersetzungen schließen mit einem zusammenfassenden Überblick darüber, inwieweit Simulationen in den Bereichen Werbung, Zeichen und öffentlicher Raum eine Rolle spielen (Kapitel 5).

Es folgen empirische Untersuchungen über großformatige Werbeflächen. Hierzu wird zum einen eine Standortdatenbank mit knapp 600 Standorten aus Angaben von Werbeunternehmen erarbeitet, um einen Überblick über Quantitäten und Qualitäten von Standorten in Deutschland zu erhalten (Kapitel 6.1). Parallel dazu wird eine Befragung aller deutschen Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen durchgeführt und ausgewertet, um einen Überblick über den Umgang der Städte mit großformatiger Werbung geben zu können (Kapitel 6.2). Da die Ergebnisse dieser Befragung alle auf Selbsteinschätzungen beruhen, wird diesen eine Befragung der im Bereich großformatiger Werbeflächen in Deutschland führenden Werbeunternehmen und der entsprechenden Fachverbände entgegengesetzt (Kapitel 6.3).

Auf Grundlage der Ergebnisse dieser drei empirischen Untersuchungen werden drei Städte (Frankfurt am Main, München und Berlin) für vertiefende Fallstudien ausgewählt. In allen drei Städten gibt es einen bewussten Umgang mit großformatigen Werbeflächen, allerdings jeweils ausgehend von unterschiedlichen Grundhaltungen. Um auch hier wieder Selbsteinschätzung und Fremdeinschätzung berücksichtigen zu können, werden die Werbeunternehmen zur Situation in den drei Städten erneut befragt. Den drei deutschen Fallstudien wird die Situation in der

5 »Simulation: Verstellung, Vortäuschung« (Dudenredaktion 1966) »To simulate is to feign to have what one hasn't.« (Baudrillard 1988, o. S.)

6 »Branding: Die professionelle Entwicklung von Markennamen, d. h. die Schöpfung eines Markennamens, der die Marketingziele eines Markenherstellers verkörpert.« (Koschnick 2000, S. 233)

Stadt Zürich gegenübergestellt, die seit 1999 über ein Konzept zum Umgang mit großformatiger Werbung verfügt. Aus der vertieften Auseinandersetzung lassen sich Hinweise über ganz unterschiedliche Strategien und unterschiedliche Gestaltung und Verwendung von vorhandenen Steuerungsinstrumenten gewinnen (Kapitel 7).

Abgeleitet aus den Fallstudien und in Vorbereitung der vorzuschlagenden stadtplanerischen Lösungsansätze und Strategien werden die im Augenblick in Deutschland zur Steuerung zur Verfügung stehenden Instrumente im Einzelnen und im Überblick dargestellt. Hierbei geht es sowohl um formelle als auch um informelle Instrumente (Kapitel 8).

Anschließend wird das Für und Wider großformatiger Werbung im öffentlichen Raum aus Sicht der Stadtplanung vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen und der empirischen Untersuchungen zusammenfassend dargestellt (Kapitel 9.1). Ein Ergebnis der Untersuchung ist, dass

unabhängig von der in einer Stadt verfolgten Zielrichtung den Handlungen ein einheitliches, erkennbares und verlässliches Konzept zugrunde liegen sollte. Von daher werden anschließend Faktoren zielgerichteten Agierens in diesem Themenfeld benannt (Kapitel 9.2). Diese Faktoren werden dann als Konzeptebenen konkretisiert. Anhand einiger Handlungsoptionen wird herausgearbeitet, welche Zielsetzung und Ausprägung sie vor dem Hintergrund unterschiedlicher Strategien haben können (Kapitel 9.3). Die Bedeutung einzelner Handlungsoptionen wird jeweils im Rahmen einer offensiven und einer restriktiven Strategie erläutert (Kapitel 9.4).

Die abschließende Zusammenfassung bündelt die Kernaussagen der Arbeit und gibt Hinweise auf mögliche Übertragbarkeiten des – im Rahmen der Stadtplanung – spezialisierten Themas der großformatigen Werbeanlagen auf andere Werbeformen und auf den Umgang mit öffentlichen Räumen im Allgemeinen (Kapitel 9.5).

*Der heute wesenhafteste, der merkantile Blick
ins Herz der Dinge heißt Reklame.*
(Walter Benjamin, 1928)

3 Außenwerbung und großformatige Werbeflächen

Im Folgenden wird auf Außenwerbung als die im öffentlichen Raum der Städte präsente Werbeform näher eingegangen. Die Beschäftigung mit der historischen Entwicklung der Außenwerbung wird im Rahmen eines Exkurses vertieft, da sich im Lauf der Zeit für unterschiedliche Werbeformen Entwicklungszyklen wiederholen und die Abhängigkeit der Werbung von den jeweiligen gesellschaftlichen,

technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich wird. Im Anschluss wird auf großformatige Werbeflächen näher eingegangen, um den Gegenstand der vorliegenden Arbeit zu beschreiben und die für die empirischen Untersuchungen notwendige Definition und Abgrenzung von anderen Werbeformen zu treffen.

3.1 Werbung und öffentlicher Raum

Werbung und öffentlicher Raum sind seit »Erfindung« der Werbung miteinander verbunden. Der öffentliche Raum ist für Werbung gerade deswegen interessant, weil er öffentlich ist, also i. d. R. allgemein zugänglich (zur Begriffsbestimmung des öffentlichen Raumes vgl. Kapitel 4). Wenn es bei Hannah Arendt heißt, das Öffentliche sei das, was »für alle sichtbar und hörbar ist« (Arendt 1958/2001, S. 62), formulierte eine Agentur im Sprachduktus der Werbung in der Ansprache potenzieller WerbekundInnen: »Draußen kriegen Sie alle« (www.complac.de, 2002). Werbung im Außenraum, sichtbar im öffentlichen Raum der Stadt, wird dabei von der Werbebranche in Abgrenzung zu anderen Werbeformen und Werbeträgern (u. a. Presse, Fernsehen, Online-Angebote) als *Außenwerbung* bezeichnet. Unter den verschiedenen Werbeformen gehört Außenwerbung zu denen, bei denen die Netto-Einnahmen der Werbeunternehmen von 2003 auf 2004 einen leichten Zuwachs verzeichnet haben, allerdings kam es in den beiden Vorjahren bei der Außenwerbung zu leichten Abnahmen (vgl. ZAW 2005, S. 13).

Eine Beschäftigung mit der Entwicklung der Außenwerbung zeigt sie in allen Phasen in Abhängigkeit von der gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. Abb. 3.1). Die Abhängigkeit von technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist dabei nahe liegend. Doch auch die Verbindung zu gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist stark ausgeprägt. So wurden z. B.

Plakate in der Zeit 1848/49 und 1918/20 in großem Umfang zuerst für politische Zwecke genutzt. In beiden Zeiten folgte dem eine intensivere Nutzung durch Wirtschaftsunternehmen. Auch die Art der Werbeträger steht im Lauf der Zeit in deutlicher Abhängigkeit von gesellschaftlichen Verhältnissen: So sind z. B. die immer größer werdenden Formate und plakativeren Darstellungen nicht nur Ergebnis technischer Entwicklungen, sondern passen sich auch den Änderungen der Mobilität (Autoverkehr) und den Änderungen der Kommunikationsformen (Anonymisierung) im öffentlichen Raum an (vgl. Reinhardt 1993). Vereinzelt erreichten die Werbeflächen dabei Größen, wie wir sie heute von Megapostern kennen. So entstand als damals größte Lichtwerbeanlage Europas 1929 am Berliner Kurfürstendamm eine Werbefläche mit 6000 Glühbirnen auf 360 m² Fläche, das Bayer-Kreuz in Leverkusen (1933) hat eine Höhe von 72 m (vgl. Reinhardt 1993, S. 323 ff.).

Das Aufkommen neuer, spektakulärer, auffälliger Werbeformen und eine schnelle Verbreitung waren dabei eng geknüpft an die seit Ende des 19. Jahrhunderts aufgekommenen Markenartikelunternehmen. Mit diesen Unternehmen gab es NachfragerInnen für immer neue – oft teure – Werbeformen, was eine Voraussetzung für die Ausdifferenzierung des Werbemarktes war.

Bei vielen neuen Entwicklungen der Außenwerbung kam es in der Anfangszeit zu ablehnenden Reaktionen und

3 Außenwerbung und großformatige Werbeflächen

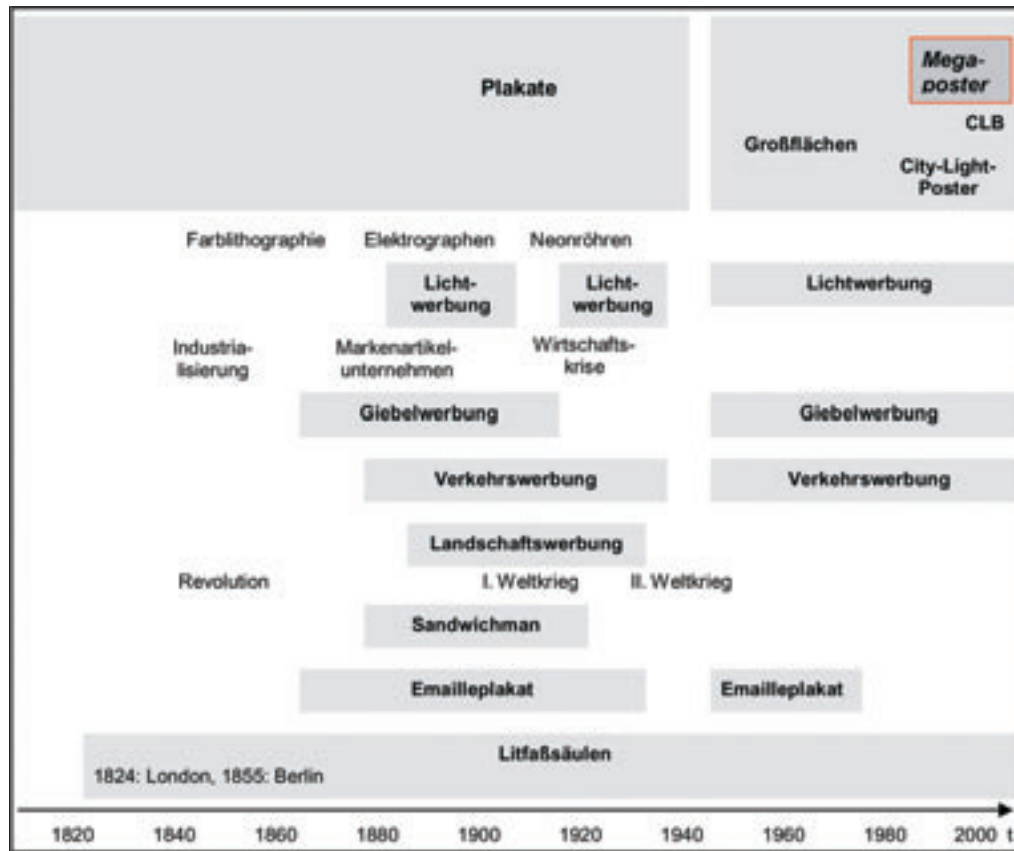


Abb. 3.1:
Entwicklung der Formen von
Außenwerbung

im Folgenden zu Steuerungs- und Regelungsbestrebungen der öffentlichen Hand. Diese Reaktionen gab es erstmals im 17. Jahrhundert (vgl. Exkurs 1) und sie lassen sich bis in die heutige Zeit verfolgen. So gab es um 1900 Auseinandersetzungen über die Ausbreitung von Emailleschildern (»Blechpest«). Nach 1920 führte die Einführung von Lichtwerbung und Landschaftswerbung zu heftigen Diskussionen. Alle diese Auseinandersetzungen fanden ihren Niederschlag in entsprechenden rechtlichen Regelungen – die jedoch häufig uneindeutig waren und zu Problemen und Prozessen führten (z. B. nach 1900 in den Einzelstaaten Deutschlands in Zusammenhang mit den »Verunstaltungsgesetzen« zur Regelung von Landschaftswerbung, vgl. Reinhardt 1993, S. 379 f.). Auch auf der informellen Ebene versuchten die Städte schon früh, durch den Einsatz kommunikativer Instrumente, das Thema der Werbung im öffentlichen Raum einvernehmlich zu regeln (z. B. München 1912, Hamburg 1922, vgl. auch Exkurs 1).

Werbung sucht sich dabei schon lange häufig diejenigen Gebäude und Orte aus, die für Image und Identität der jeweiligen Stadt eine große Rolle spielen. Daraus ergaben und ergeben sich zu allen Zeiten auch Proteste:

»Mitbürger! Wo habt Ihr nur Eure Augen? Ekelts denn Euch nicht selber vor dieser dauerhaften Plakatschmutzerei an Euren schönsten Gebäuden und Toren? Das Brandenburger Tor, das der Stolz und die Freude jedes Berliners sein sollte, ist jetzt zu einem wahren Schandfleck im Stadtbild geworden.« (Berliner Bürgermeister Reicke 1919, zitiert nach: Reinhardt 1993, S. 251)

»Das Brandenburger Tor will ich als solches genießen ... Schade um meine Zeit – vier Tage Berlin, Vorfremde auf Gang und Blick zum Brandenburger Tor ... Ich bin verärgert und frage mich, ob jemand mit seiner Gigantomie an einem längst besetzten Ort das Recht dazu hat.« (Aus den Stellungnahmen zur Verhüllung des Brandenburger Tores, Sommer 2002)

Exkurs 1

Entwicklung der Außenwerbung⁷

Außenwerbung gibt es in verschiedenen Formen schon seit sehr langer Zeit, wenngleich sie erst seit der industriellen Revolution mit ihren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Folgen in größerem Umfang auftrat.

Die Anfänge der Außenwerbung reichen zurück bis in die *Antike*, so stellten zum Beispiel Händler in Babylon Tafeln vor ihren Verkaufsstellen auf, auf denen in Keilschrift die angebotenen Waren aufgelistet waren (Schweiger/Schrattenecker 1995, S. 1). Im *Spätmittelalter* mit Entwicklung der *Papierproduktion* und der *Buchdruckerkunst* kam es zu einem ersten Aufschwung von Plakaten und Flugblättern. Das erste – noch be-



Abb. 3.2: Erste Litfaßsäulen in Berlin, 1855

kannte – *Plakat* dieser Art warb 1482 für eine Neuausgabe der Werke von Euklid (Reinhardt 1993, S. 231). Mit dem Aufstieg der Städte als Ballungs- und Handelszentren wurden Plakate für verschiedene Wirtschaftszweige interessant. Dies führte bereits im *17. Jahrhundert* zu regelnden (hemmenden) Eingriffen in Polizeiverordnungen und Kramerordnungen, so enthielt z. B. die *Dresdener Statuta* von 1660 Bestimmungen über »Klebesäulen« (Reinhardt 1993, S. 235).

Die *industrielle Revolution* mit ihren wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Veränderungen im 19. Jahrhundert war die Voraussetzung für einen *Aufschwung der Außenwerbung*. »Sie (geschäftliche Werbung) gewinnt nennenswerten Umfang erst mit den Konzentrationsprozessen des industriellen Kapitalismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.« (Habermas 1962/1990, S. 285 f.). Die geänderten Produktionsverhältnisse ermöglichten Massenproduktion und schufen die Notwendigkeiten, die Nachfrage zu fördern bzw. herzustellen und an das eigene Unternehmen zu binden.

Das Medium des Plakates war in der Mitte des 19. Jahrhunderts für politische Zwecke weit verbreitet, bevor es staatlicherseits stark reglementiert wurde und in der preußischen Preßverordnung von 1849 alle Plakate mit Ausnahme amtlicher Bekanntmachungen verboten wurden. Die Wirtschaft verlangte jedoch bereits zu dieser Zeit so nachdrücklich nach dem Plakat als Werbemittel, dass Kompromisse gefunden werden mussten. In Berlin wurden 1855 die ersten 150 *Litfaßsäulen* aufgestellt (vgl. Abb. 3.2), Vorläufer gab es in London seit 1824 und in Paris seit 1842. Außerhalb der Litfaßsäulen, deren Zahl rasch anstieg, blieb der Plakatanschlag verboten. Zeitgenössische Kommentatoren standen diesem neuen Element im öffentlichen Raum überwiegend skeptisch gegenüber. Kritisiert wurde zum einen die architektonische Erscheinung, zum anderen der Einzug der wirtschaftlichen Werbung in das Straßensbild; positiv wurde vermerkt, dass der ungeordnete Plakatanschlag dadurch eingedämmt werden konnte (vgl. Reinhardt 1993, S. 236 f.). Nicht von der Hand zu weisen ist Reinhardts These, dass die oft in Zeitungen veröffentlichten Proteste gegen Plakate und Litfaßsäulen auch geprägt waren von Befürchtungen der Zeitungen, AnzeigenkundInnen zu verlieren.

⁷ Die folgenden Ausführungen beruhen für den Zeitraum bis 1945 im Wesentlichen auf der Dissertation von Dirk Reinhardt: *Von der Reklame zum Marketing – Geschichte der Wirtschaftswerbung in Deutschland*, Akademie Verlag GmbH Berlin, 1993.

3 Außenwerbung und großformatige Werbeflächen



Abb. 3.3: Édouard Manet: Rue Mosnier (Ausschnitt), 1878

In München wurde als zweite deutsche Stadt der Plakatschlag seit 1862 einheitlich geregelt, allerdings blieb München die einzige deutsche Großstadt, die die »dezenteren« Anschlagtafeln den Litfaßsäulen vorzog (vgl. Reinhardt 1993, S. 238). In Hamburg wurden die ersten Säulen 1868 errichtet, seit 1872 gab es hier – als einen der ersten Versuche von Lichtwerbung – beleuchtete Säulen. AdressatInnen aller dieser Werbeformen waren FußgängerInnen mit ausreichend Zeit und Gelegenheit, stehen zu bleiben und Plakate und Anschläge an Litfaßsäulen zu lesen. Weiteren Aufschwung erfuhr die Außenwerbung durch die Ende des 19. Jahrhunderts aufkommenden *Markenunternehmen*. Zu dieser Zeit verbreiteten sich zwei Werbeträger schnell, die ausschließlich von den Markenunternehmen genutzt wurden: Giebelwerbung und Emailleschilder. Der Nachteil der geringeren Flexibilität dieser im Vergleich zu Plakaten dauerhaften Werbeform wurde wegen der größeren Haltbarkeit in Kauf genommen. Erste *Giebelwerbung* hatte es schon um 1860 gegeben (vgl. Abb. 3.3), der Höhepunkt dieser Werbeform war um 1890 erreicht. Um die Flut der Giebelwerbung einzudämmen, berief sich die Stadt Berlin auf eine Verordnung, nach der Werbung nur zulässig war, wenn sich Räume der Firma in dem Gebäude befanden. Daraufhin mieteten Firmen zahlreiche Dachkammern an, um an den entsprechenden Giebelwänden werben zu können (vgl. Reinhardt

1993, S. 263 f.). Zahlreiche Proteste gegen die Giebelwerbung, vor allem vom Heimatschutz, und der Druck der Stadtverwaltungen führten schon vor 1914 dazu, dass Giebelwerbung rückläufig war. Zudem war bei Giebelwerbung der inzwischen gestiegene Anspruch an die Gestaltung nur schwer aufrechtzuerhalten. In Großstädten hielt sich Giebelwerbung an Brandwänden noch bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und nahm nach dem Krieg eher wieder zu, augenfällig noch heute z. B. bei einer Fahrt mit der Berliner S-Bahn. Die heutigen Formen der Giebelwerbung unterscheiden sich von früheren dadurch, dass in den meisten Fällen nicht mehr die Wand selber für Werbezwecke genutzt wird, sondern sie als Träger für austauschbare Plakate eingesetzt wird, hierbei nutzen sie teilweise dieselben Standorte wie etwa 80 Jahre vorher (vgl. Abb. 3.4).



Abb. 3.4: Werbung an einer Giebelwand, Berlin, Unter den Linden, ca. 1925 und 2007

Emaillieschilder verbreiteten sich Ende des 19. Jahrhunderts an Geschäften, Häuserfronten, Brücken, Zäunen und Haltestellen mit großer Geschwindigkeit – und zogen wie alle neuen Werbeformen entsprechende Proteste nach sich, es wurde von der »Blechpest« gesprochen (Zacke 1996, S. 29 f.). In der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg hatten die Emaillieschilder ihre Blütezeit. Es gab sie in Deutschland vereinzelt noch bis in die 60er Jahre, bevor die zunehmende Schnellebigkeit der Werbung diese Werbeform endgültig verschwinden ließ.

Einhergehend mit Änderungen der Mobilität in den Straßen der Stadt, mit der Beschleunigung und mit anonymisierteren Kommunikationsstrukturen wurde zu Beginn des 20. Jahrhunderts die *Fernwirkung der Werbung* wichtiger. Die Markenunternehmen mit ihren kurzen Markennamen und Firmenlogos konnten auf längere Texte verzichten zugunsten einprägsamer, größerer Abbildungen. Erstmals zog die Werbung damit auch in die freie Landschaft: Im Zuge der Mobilitätsentwicklung wurde es für Werbetreibende interessant, entlang von viel befahrenen Straßen, Eisenbahnlinien und Flüssen zu werben. Große Holzkonstruktionen mit Schildern oder überdimensionierten Nachbildungen der Produkte tauchten in den Feldern



Abb. 3.5: *Landschaftswerbung, um 1910*



Abb. 3.6: *Sandwichmänner, 1920*

auf. Gegen die *Landschaftswerbung* oder *Streckenwerbung* (vgl. Abb. 3.5) gab es schon vor dem Ersten Weltkrieg heftige Proteste der Heimatschützer. Diese Proteste gegen »ein Symbol der sich durchsetzenden kapitalistischen Massenkonsumgesellschaft« (Reinhardt 1993, S. 381) führten nach 1900 dazu, dass in fast allen Einzelstaaten Deutschlands so genannte »Verunstaltungsgesetze« erlassen wurden.⁸ Das heute in § 33 Straßenverkehrsordnung aus Verkehrssicherheitsgründen enthaltene Verbot von Werbung außerhalb geschlossener Ortschaften fand seine Vorläufer in diesen Verordnungen (so wurden z. B. im hessischen Denkmalschutzgesetz von 1902 alle Werbeschilder außerhalb geschlossener Ortschaften verboten, vgl. Reinhardt 1993, S. 379). Einen Kompromiss stellten seit den 20er Jahren die Luftbuchstaben dar, deren berühmtestes Beispiel noch heute in Hollywood zu sehen ist. Sie wurden als »nicht verunstaltend« definiert, setzten sich jedoch in Deutschland – anders als in den USA – nicht durch.

Die zahlreichen Proteste und Auseinandersetzungen führten u. a. 1912 in München zur Gründung des »*Bayrischen Reklameausschusses*« (paritätisch besetzt mit je drei Vertretern von Denkmalpflege und Heimatschutz sowie drei Vertretern der Unternehmen), der bei Fragen der Außenwerbung als Gutachter gehört wurde (vgl. Reinhardt 1993, S. 383). In München gibt es auch heute einen »Werbebeirat« ähnlicher Zusammensetzung und mit ähnlichen Aufgaben, der allerdings in letzter

8 Preußisches Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden: »Die Landespolizeibehörden sind befugt, zur Verhinderung der Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden solche Reklameschilder und sonstige Aufschriften und Abbildungen, welche das Landschaftsbild verunzieren, außerhalb geschlossener Ortschaften durch Polizeiverordnung (...) zu verbieten.« (Zitiert nach Reinhardt 1993, S. 378)



Abb. 3.7: Lichtwerbung in Berlin, 1920er Jahre

Zeit an Bedeutung verloren hat (vgl. Kapitel 7.4.4). Seit 1922 beschäftigte sich die Hamburger Baupflegekommission auch mit Fragen der Werbung.

Um die Jahrhundertwende und bis in die 1920er Jahre hinein tauchten in den Großstädten so genannte »Sandwichmänner« auf, die eingeklemmt zwischen zwei Werbeplakate durch die Straßen wanderten. Im Lauf der Zeit differenzierte sich auch diese Werbeform aus; teilweise wurden keine Plakate sondern vergrößerte Nachbildungen der beworbenen Waren durch die Straßen getragen (vgl. Abb. 3.6).

In den 20er Jahren war die Entwicklung der städtischen Außenreklame geprägt vom Aufkommen der *Lichtwerbung*. Lichtwerbung gab es bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts. In ihrer Entwicklung war sie stark von der technischen Entwicklung abhängig. Eine erste Blütezeit hatte sie vor dem Ersten Weltkrieg, als in Städten wie Berlin und Frankfurt am Main Anlagen mit

bis zu 150 m² Größe unter Ausnutzung der Beleuchtungs- und Schalttechnik bewegte Bilder der jeweiligen Markenartikel zeigten (vgl. Abb. 3.7). Nicht die zahlreichen Proteste gegen diese neue Werbeform waren ausschlaggebend für ihren Rückgang, sondern der Erste Weltkrieg. Nachdem erste Argumente, die Lichtwerbung könnte feindlichen Flugzeugen den Weg weisen, sich nicht durchsetzten, machten Energiesparverordnungen der Lichtwerbung vorläufig ein Ende (vgl. Reinhardt 1993, S. 312 ff.). Die entsprechenden Verbote wurden erst 1922 auf Druck der Unternehmen aufgehoben. Bis zu dieser Zeit fanden sich »Auswege« für die Werbewirtschaft z. B. in Projektionen auf Bürgersteige und Hauswände oder auch in den Himmel (vgl. Abb. 3.12) und seit den 20er Jahren im Einsatz von Neonlicht, da diese beiden Formen nicht unter die Definition von »Lichtreklame« in den entsprechenden Verordnungen fiel.

Zu Beginn der 1920er Jahre, in allgemeiner Aufbruchstimmung, änderte sich die Haltung der Stadtverwaltungen gegenüber der Lichtwerbung deutlich. Als eine der ersten Städte gab es in Berlin bereits 1924 deutliche Aussagen zur Förderung der Lichtwerbung, während München erst relativ spät, 1928, die Bestimmungen für Lichtwerbung lockerte. Ein Sinken der Strompreise gab der Lichtwerbung weiteren Auftrieb, der allerdings nur bis zur Wirtschaftskrise Ende der 20er Jahre dauerte. Nur noch die großen Markenfirmen konnten sich Lichtwerbeanlagen leisten. Parallel gab es demzufolge einen Aufschwung für die preiswerteren Neonanlagen. Insgesamt waren die Leuchtreklamen in dieser Zeit – zumindest im Dunklen – stadtbildprägend. In Zürich wurde deswegen bereits 1928 ein (bis heute bestehendes) Amt für Reklameanlagen gegründet, um die Ausbreitung der Licht- und Neonreklamen steuern zu können.

Aus den Bereichen Kunst und Kultur kamen in den 20er Jahren verschiedene Stimmen, die sich kritisch mit Werbung auseinandersetzen, so z. B. Walter Benjamin (»Diese Flächen sind zu vermieten«, 1928), Walter Mehring (»Die Reklame bemächtigt sich des Lebens«, 1920er Jahre), Kurt Tucholsky (»Werbekunst«, 1927).

Nach 1933 vereinheitlichten die Nationalsozialisten den Plakatanschlag, es gab feste Vorgaben über die Zahlen der Anschlagtafeln in jeder Stadt, DIN-Normen für Plakatgrößen, einheitliche Preislisten usw. Im Zweiten Weltkrieg, nach Papierkontingentierungen 1941, gab es einen drastischen Rückgang der Werbung (vgl. Reinhardt 1993, S. 257 ff.).

Die Präsenz von Werbeplakaten im öffentlichen Raum nahm nach dem Zweiten Weltkrieg stark zu. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwunges erlebte auch die Werbung nach 1948



Abb. 3.8: Großfläche, Berlin 2005

(Währungsreform) einen deutlichen Aufschwung. Die zahlreichen durch Kriegszerstörungen sichtbaren Brand- und Giebelwände boten sich als Werbeflächen an.

Ab 1950 verdrängten die so genannten »Großflächen« (3,60 m × 2,60 m)⁹, die ursprünglich auch dem Verdecken der zahlreichen Trümmergrundstücke dienten, nach und nach Plakatwände und Litfaßsäulen (vgl. Abb. 3.8). In der Blütezeit dieser Werbeform nahm die Anzahl der Großflächen in



Abb. 3.9: City Light Poster, Bremen 2005



Abb. 3.10: Infoscreen am U-Bahnhof Zoo, Berlin 2004

Deutschland zwischen 1980 und 1997 um 72 % zu (vgl. Schloßbauer 1998, S. 39 ff.). Dieser Trend ist jedoch gebrochen: Im Jahr 2002 gab es in Deutschland 214 714 Großflächen (Angaben des Fachverbandes Außenwerbung in: ZAW 2002, S. 352), das sind etwa 19 000 Großflächen weniger als 1997, im Januar 2005 waren es noch 192 578 (vgl. ZAW 2005, S. 338). Doch noch immer entfallen auf die Großflächen 300,10 Mio. Euro Umsätze der Werbeunternehmen, das entspricht gut 40 % ihrer Umsätze im Bereich Außenwerbung (vgl. ZAW 2005, S. 338). Insgesamt erreichten die Werbeinvestitionen in Deutschland ihren bisherigen Höhepunkt im Jahr 2000 mit 33,21 Mrd. Euro (das entspricht 1,64 % am Bruttoinlandsprodukt) und lagen im Jahr 2004 nach einem Absinken und Wiederansteigen bei 29,22 Mrd. Euro (ZAW 2005, S. 11). Zum Vergleich: Im Jahr 1956 wurden die Gesamtausgaben für Werbung in der Bundesrepublik Deutschland auf etwa 3 Mrd. DM geschätzt; im Jahr 1955 machten die Gesamtausgaben für Werbung ca. 1,3 % des Bruttosozialproduktes aus (vgl. Habermas 1962/1990, S. 286). Neben den Großflächen kamen in den letzten 20 Jahren weitere Werbeformen auf, die heute das Bild in den öffentlichen

9 Der Begriff der »Großfläche« bezeichnet als Terminus technicus der Werbewirtschaft Plakate von 3,60 m x 2,60 m Größe. Seit Aufkommen großformatiger Werbeflächen mit mehreren 100 m² Größe kann der Begriff »Großfläche« u. U. verwirren, meint er doch die aus heutiger Sicht eher »kleinen« Plakate mit knapp 10 m² Fläche.

3 Außenwerbung und großformatige Werbeflächen



Abb. 3.11: City Light Board, Berlin 2005

Räumen der Städte mit prägen: Seit Mitte der 80er Jahre gibt es zunehmend »City Light Poster«. Die meisten dieser beleuchteten Plakatvitruinen finden sich an den Haltestellen von Bussen und Straßenbahnen (vgl. Abb. 3.9), doch gibt es sie auch freistehend, z. B. kombiniert mit einem Stadtplan (vgl. Schloßbauer 1998, S. 31 f.). Im Jahr 2002 gab es in Deutschland 91 361 City Light Poster (vgl. ZAW 2002, S. 352), das sind etwa 13 000 mehr als im Jahr 1997. Im Januar 2005 waren es 93 563 Standorte (vgl. ZAW 2005, S. 338), das sind etwa 15 000 mehr als im Jahr 1997 (vgl. Schloßbauer 1998, S. 34). Auf sie entfallen etwa 203,55 Mio. Euro Umsatz der Werbeunternehmen, das entspricht etwa 28 % ihrer Umsätze im Bereich Außenwerbung.

Bisher (Sommer 2006) i. d. R. noch auf den Bereich der »Großflächen« (also unter 10 m² Größe) beschränkt sind »Infoscreens«. In S- und U-Bahnhöfen der Großstädte wird computergesteuert ein 10-minütiges Programm (60 % redaktionell, 40 % Werbung) wiederkehrend gezeigt (vgl. Abb. 3.10). Weiter verbreitet sind die so genannten »City Light Boards«, hinterleuchtete Vitruinen für Großflächen, die in etwa 2,5 m Höhe auf einem freistehenden Fuß angebracht werden. Bis zu sieben Plakatmotive wechseln computergesteuert in festgelegten Takten. City Light Boards sind inzwischen vor allem an vielen Hauptverkehrsstraßen in Großstädten zu finden (vgl. Abb. 3.11).

Mit Weiterentwicklung der Technik werden sich auch die Werbeträger weiterentwickeln. Ein Beispiel war im Sommer 2004

in Berlin die (ungenehmigte) Aktion der Firma Swatch, die in einer Nacht auf die Siegessäule, den Fernsehturm und das Brandenburger Tor ihre Produkte projizierte. Die Berichte in den Zeitungen waren vielfältig und bebildert. Die Stadt erließ einen Bußgeldbescheid und ärgerte sich, dass für diese Werbeform noch keine Gebührenordnung vorlag. *Projektionswerbung* ist dabei an sich nicht neu, gab es sie doch vereinzelt schon in den 1920er Jahren (vgl. Abb. 3.12 und 3.13).

Mit der Genehmigung schnell wechselnder Bilder oder von Filmen auf großformatigen Werbeflächen tun sich die Städte (noch) schwer, da man durch die Ablenkung die Verkehrssicherheit gefährdet sieht. In Berlin hängt jedoch trotzdem an einer Fassade am Kurfürstendamm, Ecke Joachimsthaler Straße eine große Video-Werbefläche. Insgesamt hat die elektronische Außenwerbung trotz der Vorbehalte in den letzten Jahren stark zugenommen: Die Netto-Umsätze der Werbeunternehmen in diesem Bereich stiegen vom Jahr 2003 auf das Jahr 2004 auf 334,1 % (von 3,6 auf 12 Mio. Euro) (vgl. ZAW 2005, S. 338).

Wie die Projektionswerbung kommt auch der »Sandwichmann« aus den 20er Jahren zurück: Im Jahr 2006 heißt er »Werbelaäufer« oder – in der beleuchteten Version – »Moving Board« und wird als letzte Neuheit auf dem Markt der Werbeträger angeboten (vgl. Abb. 3.14).

Großformatige Werbeflächen, also größer als 10 m², gibt es in Deutschland seit 1992. Im Folgenden wird auf diesen Werbeträger, den Gegenstand der vorliegenden Arbeit, näher eingegangen.

Exkursende



Abb. 3.14: Werbelaäufer 2006

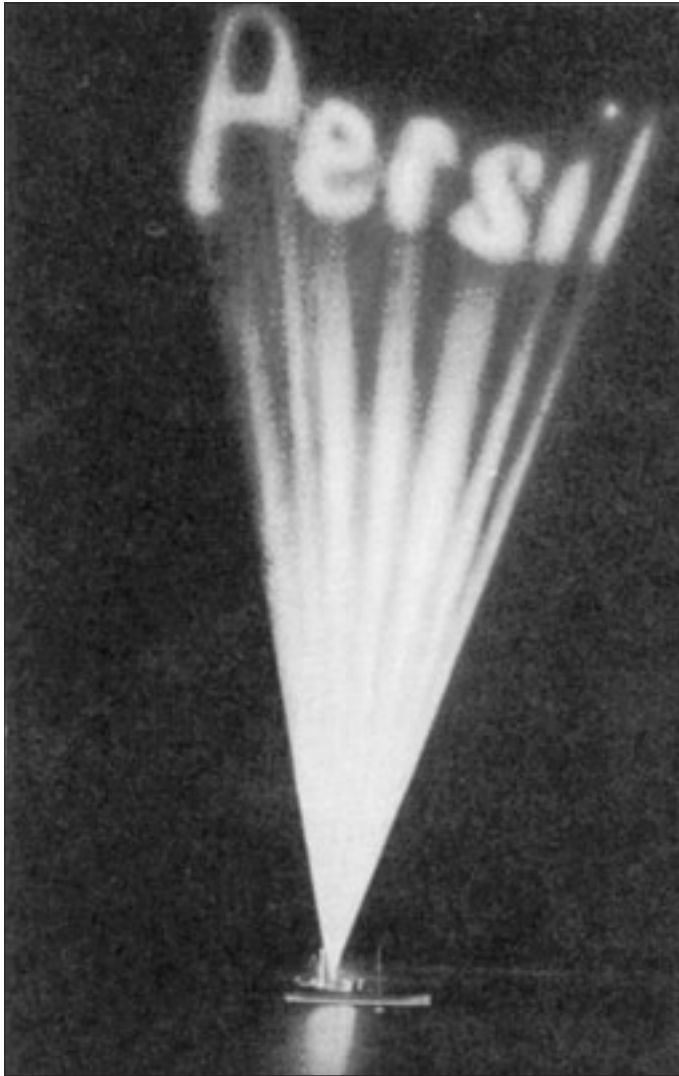


Abb. 3.12: Projektionswerbung, 1920er Jahre



Abb. 3.13: Projektion auf die Siegessäule, Berlin 2004

3.2 Großformatige Werbeflächen

Seit 1992 das erste Megaposter in Deutschland hing, hat diese Form der Werbung deutlich zugenommen und ist in allen Großstädten augenfällig und präsent. Im Januar 2005 hat es 1195 Riesenposter in Deutschland gegeben (vgl. ZAW 2005, S. 338).¹⁰

Großformatige Werbeflächen werden für PassantInnen

¹⁰ Bei den Umsätzen der Werbeunternehmen hat es im Bereich Riesenposter von 2003 auf 2004 einen Rückgang um 5,5 % gegeben, sie lagen im Jahr 2004 bei 31,19 Mio. Euro (vgl. ZAW 2005, S. 338). Nach Umsatzzahlen lag der bisherige Höhepunkt bei Riesenpostern im Jahr 2001 (vgl. ZAW 2002, S. 352).



Abb. 3.15: Temporäre Werbeanlagen: Cottbus 2003 und Dortmund 2003

und VerkehrsteilnehmerInnen gut sichtbar an Gebäudefassaden, auf Dächern oder freistehend angebracht. Die Flächen sind dabei deutlich größer als die sog. »Großflächen«, heißen in der Werbebranche »Riesen-Poster« oder »Mega-Poster« und sind in der Regel aufgespannte Kunststoffplanen oder Vinyl-Netzgitter. Technische Entwicklungen machen es möglich, solche Planen in nahezu unbegrenzter Größe herzustellen und zu bedrucken.

In Abgrenzung zu der üblichen »Großfläche« beginnen großformatige Werbeflächen bei über 10 m² Größe. Nach oben sind der Größe technisch keine Grenzen gesetzt, die Grenzen werden durch die Architektur der »verwendeten« Gebäude bestimmt. Größen bis zu ca. 1000 m² sind keine Ausnahme. Unter den »Spitzenreitern« ist die Werbefläche am Delftse Poort in Rotterdam mit 9500 m². Da der Markt im Bereich der großformatigen Werbeflächen in Bewegung ist, lässt sich aktuell kaum sagen, wo der Größenrekord liegt.

Geeignet aus Sicht der Werbebranche und der Werbung treibenden Unternehmen sind Standorte mit sehr hoher Fahrzeug- und/oder Fußgängerfrequenz. In den Städten sind dies vor allem Standorte in den Innenstädten und entlang von Ausfallstraßen. Die Standorte müssen eine ausreichend große Fläche bieten. Sie werden unterschieden in nur temporär zur Verfügung stehende Werbeflächen (im Wesentlichen Baugerüste) und dauerhaft zur Verfügung stehende Werbeflächen (z. B. Brandwände, Hausgiebel, Parkhäuser, Großkinos). Die Fläche muss für einen absehbaren Zeitraum (einige Agenturen nennen als Mindestzeitraum 1 Monat) zur Verfügung stehen.

Aus der Größe der Werbeanlagen bedingt sich ihr »Event-Charakter« – schon allein die Montage kann zusätzlich als werbewirksames Event eingesetzt werden (so z. B. die Verhüllung des Bremer Rathauses im Herbst 2001). Die großformatige Werbung kann verknüpft werden mit Aktionen und Aktivitäten (z. B. in Birmingham das tägliche Öffnen einer Tür des »weltgrößten Adventskalenders«).

Werbeflächentypen

Unter *temporären Werbeflächen* werden Flächen an Baugerüsten oder ganze Gebäudeverhüllungen verstanden (vgl. Abb. 3.15). »Temporär« kann dabei bis zu einem Jahr oder länger bedeuten, je nach Genehmigung, deren Dauer häufig an die Bauzeit geknüpft wird (vgl. Kapitel 7).

Wegen der großen zur Verfügung stehenden Flächen

Abb. 3.16:
Maßstabsspünger, Hackescher
Markt, Berlin 2004



Abb. 3.17:
Fassadenreproduktion und
Werbung, Kronprinzenpalais,
Berlin 2007





Abb. 3.18:
Gebäude als Markenträger:
Brandenburger Tor, Berlin
2002 und Holstentor, Lübeck
2004

kommt es bei Baugerüstwerbung häufig zu großen Maßstabssprüngen im Vergleich zur Umgebung (vgl. Abb. 3.16). In Deutschland gibt es seit ca. 2003 immer mehr Werbung an Baugerüsten, bei der nur ein gewisser Prozentsatz der Fläche für Werbung zur Verfügung steht und die andere Fläche eine Nachbildung der dahinter liegenden Fassaden enthält (vgl. Abb. 3.17).

Einen Sonderfall stellen die Werbeflächen da, die den Ort der Werbung direkt in der Werbung aufgreifen. Auch hier kann sich die Werbefläche entweder über die gesamte eingerüstete Fläche erstrecken (vgl. Abb. 3.18: Brandenburger Tor) oder sie beansprucht nur einen kleinen Teil und auf der restlichen Fläche wird die dahinter liegende Fassade reproduziert (vgl. Abb. 3.18, Lübeck, Holstentor). Vergleichbar ist noch eine Werbung am Bavaria-Denkmal in München (vgl. Kapitel 7.4). In allen diesen Fällen werden die Gebäude (bzw. Denkmäler) selbst zu Markenträgern. Es geht wesentlich stärker als in den zuvor beschriebenen Fällen um die Schaffung von »branded spaces« (vgl. Klein 2002), um die engste Verknüpfung von Gebäude und Ort mit Marke und Werbung (vgl. Kapitel 5.1).

Zu den *dauerhaften Werbeflächen* gehören u. a. Werbeflächen an Brandwänden/Giebelwänden, Parkhäusern/Kinos (vgl. Abb. 3.19), Dachwerbung oder freistehende Werbetafeln. Im Regelfall werden auch für diese Standorte nur befristete Genehmigungen erteilt, deren Verlängerung jedoch meistens kein Problem ist. Doch die Standorte sind – anders als Baugerüste – darauf eingerichtet, auf Dauer für Werbung genutzt zu werden.

Mit zunehmender Verbreitung der großformatigen Werbeflächen ist Größe allein nicht mehr Garant für Aufmerksamkeit. Zusätzliche Anreize werden vor allem durch Technologieeinsatz geschaffen, wie z. B. durch Licht (Autocheinwerfer der Werbefläche leuchten nachts) oder durch das Integrieren eines beweglichen Elements (z. B. bewegt sich ein Cursor über die Werbefläche) oder durch Ton (»akustisches Megaposter« z. B. am Frankfurter Hauptbahnhof mit Vogelgezwitscher und Fahrradgeklingel im Frühjahr 2001). Auch 3-D-Effekte werden genutzt, entweder wird ein 3-D-Objekt für die Werbung errichtet oder die Werbung »spielt« mit der dem Gebäude eigenen 3-D-Wirkung (vgl. Abb. 3.20).



Abb. 3.19:
Dauerhafte Werbeanlagen: Brandwand, Hamburg 2002 und
Parkhaus, Bremen 2004



Abb. 3.20: Sonderformen in 3-D: Hamburger Hafen 2002 und Henckelgelände, Düsseldorf 2002

3.3 Zusammenfassung

Werbung und öffentlicher Raum sind seit langem miteinander verbunden. Schon in der Antike wurde auf den Straßen und Plätzen der Stadt geworben. Seither hat die Werbung zahlreiche verschiedene Formen angenommen, immer in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen. Spätestens seit der industriellen Revolution ist Werbung ein nicht mehr wegzudenkender Bestandteil der Städte. Beim Auf-

kommen neuer Werbeformen hat es häufig Proteste, Auseinandersetzungen und Steuerungsbemühungen der öffentlichen Hand gegeben.

Werbung hat sich dabei im Lauf der Zeit verändert: Wieder in Anpassung an die jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ist zum einen eine größere Plakativität zu beobachten. Angepasst an die steigende Geschwindigkeit auf den Straßen und die eher anonymen Kommu-

nikationsformen und insbesondere mit Aufkommen der Markenartikel, die ihre Botschaft zu großen Teilen in ihrer Marke, ihrem Logo transportieren können, wird die Werbung zum einen größer, zum anderen häufig plakativer. Es lässt sich ein wiederkehrender Zyklus beobachten: Um in der zunehmenden Fülle von Informationen und Eindrücken auf den Straßen aufzufallen, gibt es immer neue Werbeformen, die die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Hierbei folgen gerade in den letzten Jahren unterschiedliche Werbeformen immer schneller aufeinander. Dem heute weit verbreiteten Anspruch an schnellen Motivwechsel werden großformatige Werbeflächen nur begrenzt gerecht, doch gibt es in letzter Zeit auch hier Entwicklungen, Größe und zeitliche Flexibilität zu vereinbaren (u. a. City Light Boards und Infoscreens sowie Projektionen).

Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind großformati-

ge Werbeflächen (über 10 m² bis hin zu mehreren 100 m² Fläche), die es in Deutschland seit knapp 15 Jahren gibt. In vielfältigen Formen sind sie in allen Großstädten präsent, teilweise als temporäre, teilweise als dauerhafte Werbeanlagen. Sie erfüllen die Anforderung der Auffälligkeit – wenn denn nicht zu viele von ihnen auf engem Raum angebracht werden – allein schon durch ihre Größe. Durch Brechen der Maßstäblichkeit im Vergleich zur Umgebung erhöht sich die Auffälligkeit weiterhin. Anders als andere Werbeformen verdecken sie teilweise – wenn es sich um Gebäudeverhüllungen handelt – temporär das dahinter liegende Gebäude, das solcherart zum Werbeträger wird. In einigen Fällen, in denen der Ort der Werbung in der Werbung direkt thematisiert wird, wird das dahinter liegende Gebäude nicht nur zum Werbeträger, sondern weitergehend zum Markenträger.

Es liegt im Wesen des Öffentlichen, daß es aufnehmen und über die Jahrhunderte bewahren und fortleuchten lassen kann, was immer die Sterblichen zu retten suchen vor dem natürlichen Verfall der Zeiten.

(Hannah Arendt, 1958)

4 Öffentlicher Raum

Der Auseinandersetzung damit, was Außenwerbung und großformatige Werbeflächen sind, folgt eine Auseinandersetzung mit dem Begriff des »öffentlichen Raumes«. Zur Ableitung und zur Begründung eines normativen Begriffsverständnisses von »öffentlich« wird im Rahmen von Exkurs 2 auf die unterschiedlichen Bedeutungen und Verwendungen des Begriffes eingegangen. Ausgehend vom normativen Verständnis des Begriffes »öffentlich« werden anschließend Aussagen zum öffentlichen Raum gemacht, der Begriff in seiner Vielschichtigkeit eingeführt. Es erfolgt eine räumliche Abgrenzung, die sich aus dem Forschungsgegenstand ergibt (Kapitel 4.1). Um zu überprüfen, ob vorhandene Ansätze dazu geeignet sind, die möglichen Wirkungen von großformatiger Werbung in und auf öffentliche Räume zu beschreiben, werden vier bestehende Ansätze

zur Beschreibung und Typisierung öffentlicher Räume untersucht. Sie verweisen in ihrer Unterschiedlichkeit erneut auf die Vielschichtigkeit des Begriffes »öffentlicher Raum«. Aus einer vergleichenden Auswertung der vier Ansätze und unter Hinzuziehung weiterer Literatur werden mögliche Strukturierungsmerkmale öffentlicher Räume benannt. Es wird deutlich, dass sie für die hier gestellte Forschungsfrage nur begrenzt weiterführend sind (Kapitel 4.2). Um Verknüpfungen und möglichen Wirkungen zwischen großformatiger Werbung und öffentlichem Raum näherzukommen, werden daher zwei Charakteristika öffentlicher Räume, die sich aus dem normativen Begriffsverständnis von »öffentlich« ergeben, auf Parallelitäten zu Charakteristika der Werbung hin untersucht (Kapitel 4.3).

4.1 Die Begriffe »öffentlich« und »öffentlicher Raum«

Bei der Entwicklung des Begriffsverständnisses des Öffentlichen und den Ausführungen zum öffentlichen Raum ist das Thema der Arbeit – Werbung im öffentlichen Raum – immer präsent, so dass Verbindungspunkte zwischen öffentlichem Raum und Werbung besondere Berücksichtigung finden. Zur Annäherung an den Begriff des öffentlichen Raumes wird ein Schwerpunkt auf die Auseinandersetzung mit dem Begriff des »Öffentlichen« gelegt. Es wird die These aufgestellt, dass dessen Bedeutung – bzw. dessen verschiedene Bedeutungen – viel zu Begriffsverwirrungen über den öffentlichen Raum beitragen. Demzufolge lässt sich Klarheit über den öffentlichen Raum dann erzielen, wenn Klarheit über den Begriff des Öffentlichen besteht. Der räumliche Bezugsrahmen für die hier vorliegende Arbeit ist durch ihre Themenstellung

der großformatigen Werbung im Wesentlichen vorgegeben.

4.1.1 Normatives Verständnis des Begriffes »öffentlich«

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich damit, inwieweit Räume »öffentlich« sind. Es wird hierbei einer normativen Bedeutung des Begriffes »öffentlich« vor einer deskriptiven der Vorzug gegeben. Zur Vermeidung von Missverständnissen wird an dieser Stelle deutlich darauf hingewiesen, dass es um *ein normatives Verständnis des Begriffes »öffentlich«* geht – und eben nicht um ein normatives Verständnis dessen, was öffentliche Räume sind. Die Frage lautet dann nicht: »Was sind öffentliche Räume?«, sondern: »Wie

öffentlich sind bestimmte Räume?» Dieser auf den ersten Blick kleine Unterschied hat große Bedeutung. Beim Bearbeiten der ersten Frage besteht die Gefahr, eine historische Erscheinungsform zur Norm zu erheben und dadurch gedanklich und praktisch unbeweglich zu werden (vgl. Projektgemeinschaft StEP Öffentlicher Raum 1995, S. 11). Die zweite Fragestellung bietet die Vorteile, Positionsbestimmungen und Zielrichtungen klarzustellen. Darüber hinaus lässt sie Raum für inhaltliche Flexibilität. Flexibilität, die notwendig ist, sowohl in zeitlicher, räumlicher und kultureller Hinsicht. Denn die Anforderungen, die ein Raum mit hohem Anspruch an das Öffentliche erfüllen muss, sind nicht abstrakt oder allgemein formulierbar, sondern sind immer in der jeweiligen Zeit, den konkreten räumlichen Bedingungen und im jeweiligen kulturellen Rahmen zu sehen. Es lässt sich vor dem Hintergrund eines normativen Verständnisses des Öffentlichen dann auch formulieren, welche Faktoren das Öffentliche eines konkreten Raumes beeinträchtigen. Sofern nicht alle an diesen Raum gestellten Ansprüche an das Öffentliche erfüllt werden können, kann dann handlungsorientiert nach Ansatzpunkten zur Veränderung gesucht werden.

Das normative Verständnis des Begriffes »öffentlich« wird abgeleitet aus einer Auseinandersetzung mit den wechselnden Bedeutungen und Verwendungen des Begriffes im Lauf der Zeit (vgl. Exkurs 2). Es folgt im Wesentlichen Hannah Arendt, die eine klar normative Begriffsbestimmung trifft und Aspekte aufgreift, die über die Jahrhunderte hinweg mit dem Begriff des Öffentlichen verbunden wurden.

Es ergeben sich demnach vor allem drei wesentliche Aspekte des Öffentlichen:

- *Gemeinsamkeit*: die Welt, insofern sie das uns Gemeinsame ist,
- *Wahrnehmbarkeit*: das, was für jedermann sicht- und hörbar ist¹¹, das, was von vielen in einer Vielfalt der Perspektiven erblickt wird,
- *Dauerhaftigkeit*: das, was die Zeiten überdauert¹² (vgl. Arendt 1958/2001, S. 62 ff.).

Das Öffentliche steht hier im Gegensatz zum Privaten. Das Private umfasst jenen Teil der Welt, der den Einzelnen zu eigen ist, das Öffentliche jenen Teil der Welt, der *allen gemeinsam* ist.¹³ Das Realitätsgefühl jedes Einzelnen ist nach Hannah Arendt davon abhängig, dass es einen öffentlichen Raum gibt, in den die Dinge aus dem Verborgenen und Geborgenen des privaten Bereiches heraustreten

können, da sie dann Wirklichkeit erlangen. Der öffentliche Raum ist darüber hinaus dadurch gekennzeichnet, dass ein *Gemeinsames sich gleichzeitig zahlreichen verschiedenen Sichtweisen und Aspekten präsentiert* (vgl. Arendt 1958/2001, S. 71). Weiterer wichtiger Aspekt des Öffentlichen nach Hannah Arendt ist die *Dauer*. Das Öffentliche muss die Lebensdauer einzelner Menschen übersteigen – und steht auch dadurch im deutlichen Gegensatz zum Privaten (vgl. Arendt 1958/2001, S. 68 f.). *Das Trennende und Verbindende ist hier nicht nur der Raum, sondern auch die Zeit*. Hannah Arendt verwendet explizit den Begriff des »öffentlichen Raumes«. Es ist jedoch davon auszugehen, dass damit weniger konkrete Plätze gemeint sind, als vielmehr etwas Allgemeineres, ein Bereich, die Welt an sich (vgl. Selle 2002a, S. 27). Jedoch müsste ein Raum, der »öffentlich« genannt wird, an dem gemessen werden können, was mit dem Begriff des Öffentlichen gemeint ist.

Vor dem Hintergrund der normativen Definition konstatiert Hannah Arendt einen *Verlust des Öffentlichen*. Einen Grund hierfür sieht sie darin, dass die »moderne Welt ... außerstande ist, einen Raum zu konstituieren, in dem bestimmte Sachen vor dem Ruin der Zeit bewahrt werden können« (Arendt 1958/2001, S. 71), worin wieder die große Bedeutung, die sie der Dauer für das »Öffentliche« zumisst, deutlich wird. Auch durch die Entwicklung zur Massengesellschaft sieht sie das »Öffentliche« bedroht, ja zerstört, da in einer Massengesellschaft jeder »eingesperrt in seine Subjektivität wie in eine Isolierzelle« ist und diese

11 »für jedermann sichtbar und hörbar, wodurch ihm größtmögliche Öffentlichkeit zukommt, ... daß etwas erscheint und von anderen genau wie von uns selbst wahrgenommen werden kann, bedeutet innerhalb der Menschenwelt, daß ihm Wirklichkeit zukommt« (Arendt 1958/2001, S. 62).

12 »Eine Welt, die Platz für Öffentlichkeit haben soll, kann nicht nur für eine Generation errichtet oder nur für die Lebenden geplant sein; sie muß die Lebensspanne sterblicher Menschen übersteigen.« (Arendt 1958/2001, S. 68).

13 Hans Paul Bahrdt definiert »Öffentlichkeit und Privatheit als Grundprinzipien städtischer Sozialisierung« (Bahrdt 1961/1969, S. 83). In jüngerer Zeit wird eher darauf hingewiesen, dass die Polarität zwischen Öffentlichkeit und Privatheit verloren gegangen ist oder zumindest so weit verwischt, dass sie ihre prägende Kraft für die Stadt verloren hat (Herczog/Hubeli 1995, Rauterberg 2002, Selle 2002a, Siebel 2003).

singulären Erfahrungen »ins Endlose multipliziert erscheinen« (Arendt 1958/2001, S. 73). Dadurch verschwindet die gemeinsame, die »öffentliche« Welt, die nur existieren kann, wenn sie in einer Vielfalt der Perspektiven wahrgenommen wird. Auch Richard Sennett beschreibt in seinem Buch »Verfall und Ende des öffentlichen Lebens – die Tyrannei der Intimität« eine Verlustgeschichte des Öffentlichen und hebt dabei vor allem ab auf die »Aushöhlung des delikaten Gleichgewichts zwischen öffentlicher Sphäre und Privatsphäre« (vgl. Sennett 1974/2001, S. 426).

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Begriffsverständnissen und -verwendungen im Lauf der Zeit und aus unterschiedlichen Denkweisen heraus (vgl. Exkurs 2) wird erkennbar, dass es bei allem Wechsel und allen Unterschieden Elemente des Öffentlichen gibt, die immer wieder auftreten. Dies sind die Aspekte des für jedermann Sichtbaren (*Wahrnehmbarkeit*) und der *Dauerhaftigkeit*, die auch von daher in der normativen Begriffsbestimmung Berücksichtigung finden. Im Vergleich mit den Ausführungen zur Werbung (vgl. Kapitel 3) wird bereits an dieser Stelle deutlich, dass hierin auch die *Verknüpfungspunkte zwischen Werbung und öffentlichem Raum* liegen: Im Bereich der Wahrnehmbarkeit ist der Bezug ganz direkt, da Werbung auf Aufmerksamkeit und Wahrnehmbarkeit angewiesen ist. Im Bereich der Dauerhaftigkeit des Öffentlichen liegt der Bezug zur Werbung in ihrem genauen Gegenteil: der Schnelllebigkeit der Werbung.

Einige wichtige »Stationen« in der Entwicklung des Begriffes »öffentlich« werden im folgenden Exkurs näher erläutert. Hierbei wird der Begriff der »Öffentlichkeit« nur betrachtet, insoweit er für diese Untersuchung notwendig und sinnvoll ist. Eine Gleichsetzung dieses Begriffes mit dem des »öffentlichen Raumes« wird vermieden¹⁴, allerdings wird auf den Raumbezug des jeweils »Öffentlichen« nach Möglichkeit eingegangen. Im Rahmen dieser Arbeit wird ein Überblick gegeben, es erfolgt keine vertiefte Auseinandersetzung mit einzelnen Aspekten und Theorien (u. a. Habermas 1962 und 1990, Horkheimer/Adorno 1944, Luhmann 1996, Sennett 1974). Die stark wechselnde Bedeutung, der manchmal positive, manchmal negative Beiklang des Wortes »öffentlich« sowie die enge Verzahnung mit den jeweiligen historischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen machen deutlich, wie problematisch eine präzise Verwendung ist.

Exkurs 2

Wechselnde Bedeutungen des Begriffes »öffentlich«

In der *antiken Stadt* waren private und öffentliche Sphäre deutlich voneinander getrennt. Die öffentliche Sphäre war jener Bereich, in dem sich die freien Bürger (d. h. politisch frei und von Arbeit freigestellt) trafen. Entscheidende Elemente des Öffentlichen waren hierbei das Treffen, das gemeinsame Gespräch außerhalb der Privatsphäre über grundlegende Fragen der Polis und das gemeinsame Handeln (vgl. Herczog/Hubeli 1995, S. 3). Im griechischen Weltbild stand die öffentliche Sphäre für *Freiheit und Stetigkeit*, die Privatsphäre für *Notwendigkeit und Vergänglichkeit* (vgl. Habermas 1962/1990, S. 57, Arendt 1958/2001, S. 78 ff.). Der Raumbezug spielte dabei eine Rolle, auch wenn Öffentlichkeit nicht direkt ortsgebunden war: »in publico« stand in besonderem Maße für alles, was sich draußen, auf der Straße ereignete (vgl. Hölscher 1978, S. 420). Die agora war als Markt und Versammlungsplatz der Ort des öffentlichen Lebens; die Versammlung der Bürger hieß ebenfalls agora (vgl. Benevolo 1983, S. 92). *Die auf die freien Bürger beschränkte Öffentlichkeit* schloss alle nicht freien Männer und alle Frauen aus und umfasste damit nur einen kleineren Teil der Bevölkerung.

Für den Stadtsoziologen Hand Paul Bahrdr ist *der Markt die früheste Form der Öffentlichkeit*. Bedingung hierbei ist, entsprechend der Definition von »Stadt« durch den Soziologen Max Weber, dass der Alltag der Bewohner stark auf das Marktgeschehen bezogen ist und so die Teilhabe an der Öffentlichkeit für viele zum Alltag gehört (vgl. Weber 1921/1972, S. 728). Kennzeichen dieses Marktes – und damit negative Voraussetzung von Öffentlichkeit – ist *unvollständige Integration*. Die Begegnung mit Fremden und die beliebigen, flüchtigen Kontakte, die nach festen Regeln ablaufen, kennzeichnen diese Öffentlichkeit (vgl. Bahrdr 1961/1969, S. 59 ff.). Der Markt fand auf Marktplätzen, manchmal in Markthallen statt, die auch räumlich oft den Mittelpunkt der Städte bildeten. Diese Form der Öffentlichkeit war eng mit dem Raum verbunden, der den Rahmen bzw. die Bühne für das öffentliche Leben bot.

14 Die Erkenntnis, dass »öffentlicher Raum« und »Öffentlichkeit« nicht gleichzusetzen sind und von daher auch der Verlust von Öffentlichkeit nicht gleichzusetzen ist mit Verlust an öffentlichem Raum und umgekehrt, ist in der stadtplanerischen Diskussion der letzten Jahre präsent, vgl. u. a. Bott 2000, Glasze 2001, Häußermann 2002, Herczog/Hubeli 1995, Selle 2002a.

Bis in das 16. Jahrhundert hinein wurde »öffentlich« im Deutschen überwiegend als Adverb gebraucht in den folgenden Bedeutungen:

- visuell: klar, deutlich, offensichtlich, vor jedermann,
- metaphorisch: redlich, aufrichtig, wahr, gerecht.

Der sprachliche Gegensatz hierzu war »geheim« und nicht »privat«, wie in der Antike oder in nachfolgenden Jahrhunderten. Der Begriff »öffentlich« stand noch nicht in Bezug zu politischer Herrschaft und sozialer Gemeinschaft, hierfür wurde im Deutschen das Wort »gemein« benutzt (vgl. Rinken 1988, S. 139, Herczog/Hubeli 1995, S. 4). »Öffentlich« war zu dieser Zeit *positiv wertend* besetzt. Laster wurden mit Dunkelheit, Tugenden mit Licht assoziiert. Alle Handlungen der Menschen wurden erst »im Licht der Öffentlichkeit« so klar und deutlich, dass sie bewertet werden konnten (vgl. Hölscher 1978, S. 414 ff.).¹⁵ Gerichtsverhandlungen (bis auf Femegerichte) waren öffentlich. Hierbei spielt der Raumbezug eine Rolle, denn öffentlich war das Gericht nicht nur wegen der offen überprüfbaren Gerechtigkeit, sondern auch weil es bei Tage, unter offenem Himmel, an allgemein zugänglichen Orten stattfinden musste (vgl. Hölscher 1984, S. 1135). Nach Jürgen Habermas kennzeichnete der Begriff »Öffentlichkeit« seit dem hohen Mittelalter (14. Jahrhundert) eine »repräsentative Öffentlichkeit« des Hoflebens. Hierbei wurde nicht für das Volk, sondern vor dem Volk repräsentiert. Diese repräsentative Öffentlichkeit war nicht ortsgebunden, sondern an persönliche Attribute geknüpft, sie signalisierte eher sozialen Status und enthielt keine politische Kommunikation (vgl. Habermas 1962/1990, S. 60 f.).

Im 17. Jahrhundert (die feudale rechtliche Stellung des Landesfürsten erhob sich gegenüber den anderen Ständen) näherte sich »öffentlich« der Bedeutung von »staatlich« an (vgl. Herczog/Hubeli 1995, S. 4). Die repräsentative Öffentlichkeit zog sich von den Straßen und Plätzen zurück in Schlossgärten und Festsäle, das repräsentative Element wurde dabei eher noch verstärkt; auf die Spitze getrieben in der Hofetikette Ludwig des XIV. »Öffentlich« repräsentiert wurde dabei auch an – aus heutiger Sicht – ungewöhnlichen Orten, so z. B. im Schlafzimmer des Königs beim morgendlichen Lever (vgl. Habermas 1962/1990, S. 65 f.). Aus dieser Zeit stammt die Bezeichnung »öffentlich« für staatliche Einrichtungen, die bis heute verwendet wird (öffentliche Ämter, Gebäude, Einrichtungen).¹⁶ In Politik und Gerichtswesen galt Geheimhaltung mehr und mehr als Gebot der Vernunft und verdrängte die vorher bestehende Öffentlichkeit (vgl. Hölscher 1984, S. 1135). Die Gestaltung der Straßen und Plätze der Städte wurde zunehmend zur Repräsentation der Staatsmacht genutzt (vgl. Herczog/Hubeli

1995, S. 29). Der Stadtplaner und Architekt Andreas Feldtkeller beschreibt in seinem Buch »Die zweckentfremdete Stadt«, wie im Barock die Umschlossenheit des Straßenraumes aufgegeben wurde zugunsten der Ferne und des Blickes auf ein weit abgelegenes ideales Ziel. Dadurch wandelte sich die Öffentlichkeit des Straßenraumes, da Kommunikation im öffentlichen Raum nur funktioniert, wenn gemeinsame Präsenz erlebbar ist und dies nur im erfahrbar umschlossenen Raum möglich ist (vgl. Feldtkeller 1994, S. 71 ff.). In den im ausgehenden 16. Jahrhundert (Rom) und im 17. Jahrhundert (Londoner Innenstadt, Wiederaufbau nach Plänen von Christopher Wren) entstehenden Straßenachsen wurde der Bewegungsfunktion der Straße bereits eine dominierende Rolle gegeben (vgl. Feldtkeller 1994, S. 99 f.).

Mit der Entstehung der *bürgerlichen Gesellschaft im 18. Jahrhundert* bedeutete »öffentlich« alles, was dem Publikum *allgemein zugänglich* und keiner staatlichen Kontrolle unterworfen war (vgl. Hohendahl 2000, S. 5). Diese Öffentlichkeit forderte im ersten Schritt Offenheit nach innen (im Rahmen von Salons und Aufklärungszirkeln) und noch nicht nach außen (vgl. Hölscher 1984, S. 1136). Der Kreis der an dieser Öffentlichkeit Beteiligten war bis auf wenige Ausnahmen *auf die Männer der bürgerlichen Gesellschaft beschränkt*. Medien und Orte der bürgerlichen Öffentlichkeit waren Zeitschriften und Wörterbücher der Aufklärung, literarische Salons und Akademien (vgl. Hohendahl 2000, S. 9). Die Straßen und Plätze in den Städten wurden in der Zeit vor der Französischen Revolution erst allmählich zum Ort der Öffentlichkeit.

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts formuliert Johann Christoph Adelung in einem Wörterbuch drei Bedeutungen des Begriffes »öffentlich«:

- das, was vor allen Leuten geschieht,
 - was zu jedermanns Gebrauche bestimmt ist und
 - »in engerem Verstande, eine große bürgerliche Gesellschaft betreffend«
- (zitiert nach Hohendahl 2000, S. 6).

15 Hölscher verweist auf den Philosophen Michel Foucault, bei dem es heißt: »Allein das Licht der Öffentlichkeit ... kann die Dunkelheit ausgleichen, aus der das Böse kommt.« (Foucault 1969/1978, S. 136).

16 Auch der Begriff »öffentliches Recht« erklärt sich aus diesem Zusammenhang. »Öffentliches Recht« regelt bis heute das hierarchische Verhältnis zwischen dem Einzelnen und dem Staat (z. B. Verfassungs- und Verwaltungsrecht), im Gegensatz dazu regelt »privates Recht« das Verhältnis zwischen Einzelnen, Gleichgestellten (z. B. Schuldrecht, Familienrecht) (vgl. Tilch 1987, S. 25).

Es kommt in dieser Zeit zu einer Substantivierung des Begriffes: Öffentlichkeit bezeichnet jetzt »als Kollektivsingular die soziale Allgemeinheit, als die oder deren Instanz sich das (vor allem) liberale Bürgertum versteht, mit deren Gewicht es seinen Willen bekundet, mit deren Autorität es seine Ansprüche erhebt und vor deren Kritik und Urteil es die staatliche Ordnung zieht« (Herczog/Hubeli 1995, S. 5). *Als nie verwirklichtes Ideal* erhält »Öffentlichkeit« in der *Aufklärung* die »kritisch-normative Bedeutung eines *demokratisch-liberalen Prinzips freier Zugänglichkeit, Transparenz und Offenlegung*« (Herczog/Hubeli 1995, S. 6). In dieser Form nie verwirklicht, prägte diese bürgerliche Öffentlichkeit noch sehr viel später den Gebrauch und das Verständnis von Öffentlichkeit u. a. des kritischen Öffentlichkeitsbegriffes der Frankfurter Schule und des normativen der Soziologen Jürgen Habermas und Richard Sennett (vgl. Herczog/Hubeli 1995, S. 7). Habermas unterscheidet zwischen literarischer Öffentlichkeit (literarisches Raisonement zwischen Privatleuten in ihrer Rolle als Menschen) und politischer Öffentlichkeit (politisches Raisonement zwischen Privatleuten in ihrer Rolle als Eigentümer). Dabei kommt es zu einem inhaltlichen Ineinanderschieben von literarischer und politischer Öffentlichkeit: »Die entfaltete bürgerliche Öffentlichkeit beruht auf der fiktiven Identität der zum Publikum versammelten Privatleute in ihren beiden Rollen als Eigentümer und als Menschen schlechthin« (Habermas 1962/1990, S. 121). Basis dieser Öffentlichkeit ist eine Trennung von Staat und Gesellschaft, in der Öffentlichkeit werden dem Staat die Bedürfnisse der Gesellschaft vermittelt (Habermas 1962/1990, S. 225).

Es gab eine deutliche Trennung zwischen Privatsphäre und öffentlicher Sphäre. Die soziale Ordnung bildete sich durch das »Universum« der sozialen Beziehungen im öffentlichen wie im privaten Bereich (vgl. Sennett 1974/2001, S. 35). Hierbei stand die öffentliche Sphäre für die Ansprüche der Zivilisation und die Privatsphäre für die Ansprüche der Natur (in der Antike: Freiheit, Stetigkeit gegenüber Notwendigkeit, Vergänglichkeit). Das Verhältnis zwischen beiden wurde als konfliktreich gesehen, doch es wurde versucht, sie ins Gleichgewicht zu bringen.¹⁷ Ein besonderes Merkmal der Öffentlichkeit in den Städten war die Begegnung mit Fremden, es galt, unter der Wahrung von Distanz mit Fremden in zufriedener Weise umzugehen (vgl. Sennett 1974/2001, S. 35), ähnlich wie es auch Hans Paul Bahrdt für den Markt beschreibt (s. o.). Dem sehr positiven Bild, das Richard Sennett von der Öffentlichkeit jener Zeit beschreibt, stehen Einschätzungen gegenüber, die sich gegen »historisch verklärende Rückblicke« wehren und darauf verweisen, dass Öffentlichkeit bis in das 19. Jahrhundert hinein von herrschenden Minderheiten struk-

turiert und politisch kontrolliert wurde (vgl. Herczog/Hubeli 1995, S. III). Neben den Salons entwickelten sich im Laufe des 18. Jahrhunderts Cafés, Theater sowie städtische Parkanlagen und Plätze zu öffentlichen Räumen (vgl. Sennett 1974/2001, S. 33).

Zur Zeit der *Französischen Revolution* artikulierte sich eine revolutionäre Öffentlichkeit, die nach Einheitlichkeit verlangte. Sie war nicht mehr auf den (kleinen) Kreis des Bürgertums beschränkt, sondern diente vor allem der Vermittlung einer kollektiven Identität eines wesentlich größeren Teiles der Bevölkerung. Eine völlige Transparenz zwischen Bürgern und zwischen dem Einzelnen und dem Staat sollte vor Verrat schützen; eine Überwachung der öffentlichen Räume war die Folge (vgl. Hohendahl 2000, S. 32). Seit Ende des 18. Jahrhunderts war der öffentliche Raum die »*Arena für Auseinandersetzungen um Herrschaftsfragen in Stadt und Staat*« (von Saldern 2000, S. 4), ihm kam mehr und mehr machtpolitische Symbolkraft zu. Einzelne öffentliche Räume wurden zum Symbol revolutionärer Ereignisse: Für die Französische Revolution stehen u. a. der Sturm auf die Bastille oder der Ballhauschwur 1789¹⁸, für die Revolution von 1848 in Deutschland Barrikadenkämpfe in den Straßen von Berlin und Frankfurt oder die Frankfurter Paulskirche.¹⁹ Der öffentliche Raum in der Stadt war hierbei nicht nur Bühne und Kulisse, sondern auch Mittel zur Herstellung von Öffentlichkeit (vgl. Strohmayer 2000, S. 18). Er wurde durch Beteiligung der Menge an Umzügen und lebenden Bildern in Besitz genommen (vgl. Hohendahl 2000, S. 32 f.).

Nachdem am Ende der Französischen Revolution auch die damit verbundene Öffentlichkeit zusammengebrochen war, kam es zu einer Entpolitisierung der Öffentlichkeit.²⁰ Die politischen und sozialen Umwälzungen und in der Folge die Undurchschaubarkeit des aufkommenden Industriekapitalismus

17 Diese Leistung wird von Richard Sennett als positiver Entwurf eines Gruppenlebens hoch eingeschätzt. »In der Öffentlichkeit schuf sich der Mensch, im Privaten verwirklichte er sich.« (Sennett 1974/2001, S. 35)

18 20. Juni 1789: Ausweichen der vom Bürgertum als »drittem Stand« neugegründeten Nationalversammlung in ein öffentliches Ballhaus, nachdem der König den Sitzungssaal gesperrt hatte.

17. Juli 1789: Sturm auf die Bastille als Symbol der alten Herrschaft.

19 18. Mai 1848: Zusammentreten der ersten frei gewählten Nationalversammlung in der Paulskirche.

20 In Deutschland gab es vergleichbare Entwicklungen nach der Revolution von 1848.

führten zu starken *Rückzugsbewegungen in die private Sphäre* der Familie. Als Zufluchtsstätte wurde sie moralisch überhöht zum Schutzwall gegenüber einem zunehmend als feindlich empfundenen Außen und schien Stabilität zu sichern.²¹ So bekamen im Lauf des 19. Jahrhunderts die Begriffe »Öffentlichkeit« und »öffentlich« *einen zunehmend negativen Beigeschmack*, sie galten als moralisch fragwürdig, ihre Legitimität wurde in Zweifel gezogen (vgl. Sennett 1974/2001, S. 36 f.). Der freien Entfaltung des Individuums standen Einschränkungen durch »das Öffentliche« gegenüber; Öffentlichkeit wurde als Mechanismus einer gesellschaftlichen Disziplinierung aufgefasst (vgl. Hohendahl 2000, S. 75 f.). Wenn bis dahin der befriedigende Umgang mit Fremden als anstrebenswert und bereichernd galt, wurden Fremde nun eher zu bedrohlichen, ungreifbaren Figuren (vgl. Sennett 1974/2001, S. 37). Im Rahmen der Persönlichkeitsentwicklung wurde der Fähigkeit, diese Schwierigkeiten zu meistern, ein hoher Wert beigemessen, nun jedoch eher als individuelle Leistung, denn als soziale Kompetenz (vgl. Sennett 1974/2001, S. 41 f.).

Nahezu zur selben Zeit, für die Richard Sennett den beginnenden Verfall des öffentlichen Lebens beschreibt, wird Öffentlichkeit im *politischen Liberalismus* zum normativen Schlagwort und Kampfbegriff in der Bedeutung der »tendenziell universellen Forderungen nach freiem geistigen Verkehr in allen die Allgemeinheit betreffenden Fragen« (Hölscher 1984, S. 1135). Im 19. Jahrhundert nimmt der Begriff eine doppelte Bedeutung an:

- Kritisch-normativ als »Inbegriff rechtlich garantierter Kontrollmöglichkeiten der staatlichen Institutionen durch das von ihm ausgeschlossene bürgerliche Publikum« (Hölscher 1984, S. 1138) in vor allem drei Formen: Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen, der Gerichtsverhandlungen und der Presse.
- Soziologisch-deskriptiv: »Diffuse, nirgends scharf begrenzte und doch durch vielfache Formen geistigen und materiellen Austauschs verbundene soziale Einheit« (Hölscher 1984, S. 1139).

Im *späten 19. Jahrhundert* gab es erste Aussagen zu einer Aufsplitterung der Öffentlichkeit in verschiedene *Teilöffentlichkeiten*. In kleinen Kreisen von Intellektuellen bildeten sich »Gegenöffentlichkeiten« (vgl. Berman 2000, S. 76). Bisherige Orte der Öffentlichkeit wie Cafés, Salons, Stammtische verloren an Bedeutung, Diskussionen im öffentlichen Kreis wurden durch Gruppenaktivitäten abgelöst, die nicht an den bisherigen öffentlichen Orten stattfanden (vgl. Herczog/Hubeli 1995, S. 13). Mit der *Industrialisierung* wuchsen die Städte, die Ansprüche an wirtschaftliche Effektivität und der Schutz vor

Belästigungen durch Fabriken und Industrie begründeten eine wachsende Entmischung der Städte mit. Hierbei entmischten sich die Funktionen wie auch die sozialen Gruppen (vgl. Feldtkeller 1994, S. 107 f.). Öffentliche Räume der bürgerlichen Gesellschaft waren Salons, Vereine, Warenhäuser. Die Arbeiterbewegung hatte ihre öffentlichen Räume in Sportvereinen, Gartenlokalen und Kneipen. Geprägt wurde der öffentliche Raum der Innenstadt (von Berlin) in dieser Zeit vom Kaiserreich, seiner Architektur und der Inszenierung von öffentlichen Ereignissen und war damit Ort repräsentativer Öffentlichkeit (vgl. Häußermann 2002, S. 84 f.). Zu dieser Zeit wird *Werbung im öffentlichen Raum*, die es schon seit Jahrhunderten in verschiedenen Formen gibt, *immer präsenter* (vgl. Exkurs 1 in Kapitel 3).

Zu *Beginn des 20. Jahrhunderts* verschärfte sich die *Kritik am liberalen Öffentlichkeitsmodell*: Die Öffentlichkeit konnte demnach ihre Funktion der Kritik nicht mehr wahrnehmen und gleichzeitig verlor auch der soziologische Begriff durch die Entwicklung zur Massengesellschaft seine Konturen.²² Die negative Bewertung von Öffentlichkeit wurde dadurch verstärkt (vgl. Hölscher 1984, S. 1139). In der Weimarer Republik wurde kein Schwergewicht auf die Darstellung der neuen Republik im öffentlichen Raum gelegt, in den Innenstädten gab es wenig greifbare bauliche Spuren im öffentlichen Raum. In der Berliner Innenstadt zeigte sich im öffentlichen Raum eine neue kulturelle Freiheit, es etablierte sich ein Großstadtleben von bis dahin nicht gekannter Vielfalt, Buntheit und Geschwindigkeit (vgl. Häußermann 2002, S. 85 f.). Teil dieses Großstadtlebens war vielfältige, bunte, raumgreifende Werbung, die aus ver-

- 21 »Diese Ausweitung des Privaten, dieser Zauber, den gleichsam ein ganzes Volk über den Alltag gebreitet hat, stellt keinen öffentlichen Raum bereit, sondern bedeutet im Gegenteil nur, daß das Öffentliche aus dem Leben des Volkes nahezu vollständig geschwunden ist« (Arendt 1958/2001, S. 65).
- 22 »Der öffentliche Raum wie die uns gemeinsame Welt versammelt Menschen und verhindert gleichzeitig, daß sie gleichsam über- und ineinanderfallen. ... (In der Massengesellschaft hat) die Welt die Kraft verloren, zu versammeln, das heißt, zu trennen und zu verbinden. Diese Situation ähnelt in ihrer Unheimlichkeit einer spiritistischen Séance, bei der eine um einen Tisch versammelte Anzahl von Menschen plötzlich durch irgendeinen magischen Trick den Tisch aus ihrer Mitte verschwinden sieht, so daß nun zwei sich gegenüberstehende Personen durch nichts mehr getrennt, aber auch durch nichts Greifbares mehr verbunden sind.« (Arendt 1958/2001, S. 66)

schiedenen Richtungen Kritik auslöste. Befürchteten die einen vor allem die negativen Folgen für Stadt- und Landschaftsbild (Heimatspflege), ging es einigen Literaten auch um das, was durch das Ausmaß der Werbung verdeckt wurde bzw. verloren ging (u. a. Walter Benjamin, Walter Mehring, Kurt Tucholsky, vgl. Exkurs 1 in Kapitel 3).

In den 1920er Jahren drückt Martin Heidegger seinen Pessimismus in Bezug auf das Öffentliche wie folgt aus: »Abständigkeit²³, Durchschnittlichkeit, Einebnung konstituieren als Seinswesen des Man das, was wir als »Öffentlichkeit« kennen. Sie ... behält in allem Recht. Und das ... weil sie unempfindlich ist gegen alle Unterschiede des Niveaus und der Echtheit« (Heidegger 1926/1977, S. 127). Die negative Einschätzung der Öffentlichkeit lässt sich über Walter Lippmann und Carl Schmitt verfolgen bis zur *akklamatorischen Öffentlichkeit im Nationalsozialismus* (vgl. Berman 2000, S. 81 ff.). Der öffentliche Raum wurde für politische Zwecke instrumentalisiert, der Gestaltung öffentlicher Plätze und Gebäude wurde ein deutlicher Stempel nationalsozialistischer Grundhaltungen aufgedrückt. Der öffentliche Raum wurde zur Bühne der Selbstinzenierung des Nationalsozialismus.²⁴ Bekannte Beispiele hierfür sind das Reichsparteitagsgelände in Nürnberg und das Olympia-Gelände in Berlin, wobei der eigentliche »Umbau« Berlins im nationalsozialistischen Sinn für den Zeitpunkt nach dem Krieg vorgesehen war. Insgesamt waren die öffentlichen Räume einer strengen Kontrolle und Überwachung unterworfen. Hierbei ging das Öffentliche dem öffentlichen Raum verloren, wenn man – mit Hannah Arendt – davon ausgeht, dass »die gemeinsame Welt verschwindet, wenn sie nur noch unter einem Aspekt gesehen wird« (Arendt 1958/2001, S. 73).

Bei Theodor W. Adorno und Max Horkheimer (»Dialektik der Aufklärung«) ist in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts die *kulturpessimistische Einschätzung* vorherrschend. »Die Verfassung des Publikums, die vorgeblich und tatsächlich das System der Kulturindustrie begünstigt, ist ein Teil des Systems, nicht dessen Entschuldigung.« (Horkheimer/Adorno 1944/1987, S. 146). Die Kulturindustrie macht das Publikum zu KonsumentenInnen. Öffentlichkeit hat kein Kritikvermögen mehr: »Die Öffentlichkeit der gegenwärtigen Gesellschaft lässt es zu keiner vernehmbaren Anklage kommen, an deren Ton die Hellhörigen nicht schon die Prominenz witterten, in deren Zeichen der Empörte sich mit ihnen aussöhnt.« (Horkheimer/Adorno 1944/1987, S. 156) Die pessimistische Grundhaltung besteht in Westeuropa und den Vereinigten Staaten bis Ende der 50er Jahre (vgl. Strum 2000, S. 92). *Ende der 50er Jahre definiert Hannah Arendt den Begriff »öffentlich« normativ*, der in dieser

Form Grundlage des Begriffsverständnisses der hier vorliegenden Arbeit geworden ist (s. Kapitel 4.1.1).

Die Frankfurter Schule hat *nach 1945* ein großes Interesse an der Wiederbelebung des liberalen Modells kritischer Öffentlichkeit. Spätestens mit Habermas' »Strukturwandel der Öffentlichkeit« (erschienen 1962) wird *Öffentlichkeit zu einem Kernbegriff der Auseinandersetzungen um Demokratie und Kapitalismus*.²⁵ Habermas entfaltet »den Idealtypus der bürgerlichen Öffentlichkeit aus den historischen Kontexten der englischen, französischen und deutschen Entwicklungen im 18. und frühen 19. Jahrhundert« (Habermas 1990, S. 12 f.). Durch die zunehmende Vergesellschaftung des Staates und Verstaatlichung der Gesellschaft, die Habermas für die Zeit seit Ende des 19. Jahrhunderts beschreibt, wird dieser Öffentlichkeit die Basis entzogen, die deutliche Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre löst sich auf. Baulich-räumlich beschreibt Hans Paul Bahrtd diese Entwicklung u. a. anhand der Veränderungen des Baublockes als Form städtischer Bebauung, der ursprünglich gerade die Trennung von öffentlichen und privaten Räumen sicherstellte. Durch verschiedene Entwicklungen in der Mitte des 20. Jahrhunderts, u. a. die Inanspruchnahme der Straßen und Plätze durch den motorisierten Verkehr und Änderung der Nutzungsstrukturen innerhalb der Baublöcke, kann die gleiche Bauform diese Anforderung nicht mehr erfüllen (vgl. Bahrtd 1961/1969, S. 93 f., Habermas 1962/1990, S. 246).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden die Erläuterungen Habermas' zur Entwicklung der Presse und zur Werbung als Funktion der Öffentlichkeit herangezogen, da sie sich wenn auch nicht mit dem öffentlichen Raum der Städte, so doch mit einem anderen öffentlichen Raum, der Presse, und dem Einfluss der Werbung auf diesen Raum auseinandersetzen. Habermas veranschaulicht die Umstrukturierung der Öffentlichkeit als Sphäre am Wandel der Presse als »ihrer vorzüglichsten Institution« (Habermas 1962/1990, S. 275). Er beschreibt, wie »die Presse im Maße

23 »Abständigkeit« bei Heidegger: die »ständige Sorge um einen Unterschied gegen die Anderen ... Das Miteinandersein ist von der Sorge um diesen Abstand beunruhigt.« (Heidegger 1926/1977, S. 126)

24 Zu öffentlichen Räumen im Nationalsozialismus/Faschismus vgl. u. a.: Atkinson, David: *Totalitarianism and the street in fascist Rome*, 1998; Häußermann, Hartmut: *Topographie der Macht*, 2002.

25 Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der demokratietheoretischen Debatte und den kommunikationswissenschaftlichen Aspekten ginge über den Rahmen der hier vorliegenden Arbeit hinaus.

ihrer Kommerzialisierung selbst manipulierbar wird« (Habermas 1962/1990, S. 280), und sieht in der Zunahme der Werbung ein »Einfallstor privilegierter Privatinteressen in die Öffentlichkeit« (Habermas 1962/1990, S. 280). War die Kommerzialisierung im 18. Jahrhundert eine notwendige Voraussetzung zur Schaffung der literarischen Öffentlichkeit, ist sie demnach im 19. und 20. Jahrhundert Ursache der Strukturveränderungen durch die Unterordnung unter ökonomisches Kalkül (vgl. Strum 2000, S. 94). Insbesondere mit Aufkommen der Public Relations gewinnt die Werbung dabei zunehmend politischen Charakter, da sie sich an die »Privatleute als Publikum, nicht als Konsumenten unmittelbar« richtet (Habermas 1962/1990, S. 289). Habermas vergleicht den repräsentativen Aufwand der Public Relations mit der repräsentativen Öffentlichkeit des Feudalismus und spricht von der »Refeudalisierung der bürgerlichen Öffentlichkeit« (Habermas 1962/1990, S. 292). Diese Refeudalisierung sieht er auch im erweiterten Sinne: »Weil die privaten Unternehmen ihren Kunden ... das Bewußtsein von Staatsbürgern suggerieren, muß der Staat seine Bürger wie Verbraucher »ansprechen« (Habermas 1962/1990, S. 292). In seinem Vorwort zur Neuauflage 1990 hält Habermas an den Veränderungen der Infrastruktur der Öffentlichkeit (Bücher, Zeitungen, später elektronische Massenmedien und Werbung) fest und spricht von der »durch Massenmedien zugleich vorstrukturierten und beherrschten Öffentlichkeit« (Habermas 1990, S. 28). Seine sehr pessimistische Einschätzung der gradlinigen Entwicklung zum »kulturkonsumierenden Publikum« relativiert Habermas in diesem Vorwort. Ausgehend von wesentlich komplexeren Gesellschaftsstrukturen und den Eindrücken der politischen Entwicklungen im Zuge der Wende 1989 sieht er das Publikum nicht mehr als Einheit, sondern als pluralistisches, nach innen weit differenziertes Massenpublikum mit größerer Resistenzfähigkeit und kritischerem Potenzial (vgl. Habermas 1990, S. 30).

Gegenüber dem normativen Begriff mit hoher politischer Relevanz und Funktion bei Habermas definiert Luhmann den Begriff der Öffentlichkeit systemtheoretisch nüchterner als »gesellschaftsinterne Umwelt der gesellschaftlichen Teilsysteme« (Luhmann 1996, S. 184), als das, was jenseits der operativ nicht überschreitbaren Systemgrenzen liegt. Dadurch, dass das System zum einen »von außen« beobachtet werden kann, zum anderen selber beobachten kann, dass es beobachtet wird (ohne zu wissen, von wem), kann es sich selbst begreifen als »beobachtbar im Medium der Öffentlichkeit« (Luhmann 1996, S. 185). Öffentlichkeit ist demnach ein »allgemeines gesellschaftliches Reflexionsmedium« (Luhmann 1996, S. 187), strukturiert »eine ansonsten zufällige Kommunikation in Gesellschaften, die keine traditionellen Quellen der Sinnstiftung aufweisen können, und begrenzt so die Beliebigkeit des politisch Möglichen« (Strum 2000, S. 104).

Im ausgehenden 20. Jahrhundert wird Öffentlichkeit nicht mehr als Ganzes gesehen, sondern aufgeteilt in zahlreiche Teilöffentlichkeiten und Gegenöffentlichkeiten. Parallel zum von Habermas konstatierten »Niedergang der repräsentativen bürgerlichen Öffentlichkeit« entstehen »neue Öffentlichkeiten«, z. B. die Bürgerrechtsbewegung in den Vereinigten Staaten, die Studentenbewegung, die Frauen- und Friedensbewegung, die Bürgerrechtsbewegungen in den osteuropäischen Ländern (Strum 2000, S. 106). Anhand der Wende Ende der 80er Jahre wird die große Bedeutung öffentlichen Raumes deutlich: Zum einen bot der öffentliche Raum der Städte buchstäblich Raum für die Protestbewegungen, zum anderen wurden Bilder wie das der Menschen am Brandenburger Tor – nicht zuletzt aufgrund der Berichterstattung in den Massenmedien – zum Symbol der Ereignisse in Deutschland.

Exkursende

Zusammengefasst lässt sich über die Bandbreite der verschiedenen Bedeutungen des Begriffes »öffentlich« Folgendes sagen:

»Öffentlich« bezeichnete in der Antike das Reich der Stetigkeit und Freiheit im Gegensatz zum »privaten« Reich der Notwendigkeit und Vergänglichkeit, es bedeutete bis ins 16. Jahrhundert hinein klar, offensichtlich, redlich und aufrichtig, im 17. Jahrhundert dann auch »staatlich«. Im 18. Jahrhundert bedeutete es außerdem alles, was eine große bürgerliche Gesellschaft betrifft, die öffentliche Sphäre stand für die Ansprüche der Zivilisation, die private für die Ansprüche der Natur. Im 19. Jahrhundert wird der

Begriff der Öffentlichkeit zu einem normativen Kernbegriff des politischen Liberalismus. Gleichzeitig wird der Begriff soziologisch-deskriptiv verwendet. Im 19. Jahrhundert erhielt jedoch das »Öffentliche« auch einen negativen Beigeschmack, da es die freie Entfaltung der Persönlichkeit einschränkte. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde Öffentlichkeit kritisch gesehen, da sie die Aufgabe der Kritik nicht mehr wahrnehmen könne. In der Zeit des Nationalsozialismus wurde Öffentlichkeit auf rein akklamatorische Öffentlichkeit beschränkt. Nach 1945 wird Öffentlichkeit zu einem Kernbegriff der Auseinandersetzungen um Kapitalismus und Demokratie. Insgesamt können die

unterschiedlichen, sich teilweise widersprechenden Bedeutungen nur im Zusammenhang mit der jeweiligen Zeit gesehen werden. Ende der 1950er Jahre legt Hannah Arendt ihre normative Bestimmung des Begriffes »öffentlich« vor, die einige Elemente aus der Entwicklung des Begriffes aufnimmt und sich an den drei Begriffen »Gemeinsamkeit«, »Dauerhaftigkeit«, »Wahrnehmbarkeit« festmachen lässt.

Ansätze wie dieser, die dem Begriff »öffentlich« eine deutlich *normative*, die Zeiten überdauernde Bedeutung geben (für jedermann sicht- und hörbar, die Welt selbst als das uns Gemeinsame, die Zeiten überdauernde), können für die jeweiligen Zeiten konstatieren, in welchem Grade »das Öffentliche« oder »öffentliche Räume« bestanden/ bestehen (u. a. Arendt 1958, Sennett 1974, Feldtkeller 1994). Wenn durch die Begriffsbedeutung eine normative »Messlatte« gesetzt wird, kann in Bezug auf bestimmte Zeiten von Zerfall oder Verlust des Öffentlichen gesprochen werden.

Dies geht nicht, wenn man den Begriff des Öffentlichen selber als im Lauf der Zeit veränderbar begreift, ihn *deskriptiv* verwendet. AutorInnen, die in dem Begriff Entwicklungen sehen (u. a. Herczog/Hubeli 1995, Hohendahl 2000), beschreiben eher die sich mit den politischen, sozialen, ökonomischen Rahmenbedingungen ändernden Aspekte des Öffentlichen. In dem Augenblick, in dem das Öffentliche selber sich verändert, gibt es keinen Zerfall, keinen Verlust. Zwischen diesen beiden Begriffsverständnissen kann keine Einigkeit erzielt werden, da sie von vollständig anderen Grundvoraussetzungen ausgehen. Zwar stimmen sie u. U. noch überein, wenn es um die Beschreibung von Veränderungen geht. Doch während deskriptive Ansätze eine Entwicklung oder Veränderung beschreiben, treffen normative Ansätze Setzungen und Wertungen, anhand derer sie Entwicklungen oder Veränderungen interpretieren oder bewerten. Dabei sind normative Setzungen mit der gesellschaftlichen Realität verbunden, da sie nicht im luftleeren Raum entstehen.

Dass es bei der Diskussion um das »Öffentliche« immer wieder zu *Vermischungen von deskriptiven und normativen Aspekten* kommt, erschwert die Verständigung zusätzlich. In vielen Fällen liegt den Aussagen ein normatives Verständnis zugrunde – verdeckt oder offen. Für eine stichhaltige Auseinandersetzung ist es in jedem Fall von Vorteil, wenn die normativen Setzungen der AutorInnen deutlich werden. Dann ist es möglich, sich dazu zu verhalten,

sie zu teilen oder abzulehnen. Wenn sie unausgesprochen im Hintergrund wirken, werden Aussagen unklar und sind viel schwerer einzuordnen. Die hier vorliegende Arbeit geht auch von daher – wie oben beschrieben und begründet – von einem normativen Verständnis des Öffentlichen aus.

Noch schwieriger und vielfältiger ist der Begriff der »*Öffentlichkeit*«, der eng mit dem Begriff des Öffentlichen verbunden ist und teilweise – fälschlicherweise – deckungsgleich mit diesem genutzt wird. Die Vielschichtigkeit des Begriffes lässt sich schon allein an den zahlreichen erklärenden Adjektiven ablesen, u. a. repräsentative Öffentlichkeit, bürgerliche Öffentlichkeit, revolutionäre Öffentlichkeit, entpolitisierte Öffentlichkeit, kritische Öffentlichkeit, proletarische Öffentlichkeit, Teilöffentlichkeiten, Gegenöffentlichkeiten. Zu unterschiedlichen Zeiten waren damit jeweils andere Personenkreise und andere Rahmenbedingungen gemeint. Erschwerend wirkt, dass bei vielen AutorInnen das nie verwirklichte Ideal der bürgerlichen Öffentlichkeit mehr oder weniger deutlich die Messlatte ist, das normative Element, mit dem die anderen Öffentlichkeiten verglichen werden. Auch hier vermischen sich normative und deskriptive Elemente. Die verklärenden historischen Rückblicke erschweren es, einen realistischen Eindruck der tatsächlichen Verhältnisse zu bekommen. Im Rahmen dieser Arbeit *wird deshalb der Begriff der »Öffentlichkeit« zugunsten des Begriffes des Öffentlichen zurückgestellt*, wodurch auch verfälschende Gleichsetzungen zwischen Öffentlichkeit und öffentlichem Raum vermieden werden.

Als »*öffentlicher Raum*« mit tatsächlich räumlichem Bezug wurden im Lauf der Zeit sehr unterschiedliche Räume benannt, die zu anderen Zeiten teilweise und/oder für bestimmte Gruppen der Bevölkerung auf gar keinen Fall als öffentliche Räume gegolten hätten. Hierzu gehören (in chronologischer Reihenfolge): die Agora, der Marktplatz, der Gerichtsplatz unter freiem Himmel, die Gärten und Säle der barocken Schlösser, das Schlafzimmer Ludwig des XIV., Salons, Cafés, Theater, Kirchen, die Straßen, Plätze und Parkanlagen der Städte, das Reichsparteitagsgelände in Nürnberg. Sie sind nur eine kleine Auswahl jener Orte, die als öffentlich bezeichnet wurden und unterscheiden sich in vielen Punkten: So sind sie in unterschiedlichem Eigentum, haben unterschiedliche Funktionen und Zugänglichkeiten, können sowohl Innen- wie Außenräume sein. Doch sie alle waren bzw. sind Orte des Öffentlichen, wenn auch in ganz verschiedener Art und verschiedenem Grad. In ihrer Vielfäl-

tigkeit zeigen sie bereits, wie nahezu unmöglich es ist, mit dem Begriff »öffentlicher Raum« eine von allen NutzerInnen akzeptierte Eindeutigkeit zu erreichen.

4.1.2 »Öffentlicher Raum«

Aus der Bandbreite der Räume, die als öffentliche angesehen werden können (u. a. auch Medien) wählt diese stadtplanerische Untersuchung über großformatige Werbung als Ausschnitt eine *Eingrenzung auf die materiell-physischen Räume in der Stadt*. Hiermit sind die konkret abgrenzbaren und wahrnehmbaren Räume der Stadt gemeint, die allgemein zugänglich sind. Großformatige Werbung findet sich i. d. R. in Räumen, die allgemein zugänglich sind, bzw. wirkt in diese Räume hinein. Die allgemeine Zugänglichkeit, die ein wichtiges Kriterium des Öffentlichen ist, spielt auch für die Eignung und Standortgunst aus Sicht der Werbung eine große Rolle. Vor dem Hintergrund des gewählten Themas der großformatigen Werbung als einer Form der Außenwerbung werden die öffentlichen Räume der Stadt in dieser Untersuchung auf *Außenräume* (Straßen, Wege, Plätze, Grünanlagen) eingegrenzt. Diese pragmatische Abgrenzung, die dem gewählten Thema adäquat ist, ermöglicht die konkrete Bezugnahme auf bestimmte Bereiche der Stadt. Hierbei werden die materiell-physischen Räume als Ausdruck der sozialen oder gesellschaftlichen Räume betrachtet (vgl. Bourdieu 1991, Läßle 1991).

Der Schwerpunkt liegt auf der Frage, inwieweit »das Öffentliche« eines Raumes durch großformatige Werbung beeinflusst wird. Großformatige Werbung wird installiert, um in einen Raum hineinzuwirken, der für viele Menschen zugänglich ist und der häufig im Netz öffentlicher Räume einer Stadt eine große Rolle spielt. Hierbei ist es mit Blick auf die mögliche Wirkung gleichgültig, ob die Werbefläche auf einem Standort in privatem oder öffentlichem Eigentum steht. Die Frage des Eigentums bestimmt allerdings über die Art der zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente mit.

Ausgehend vom normativen Begriffsverständnis lässt sich formulieren, dass es *per se* »öffentliche Räume« nicht gibt. Doch es gibt Räume, die in unterschiedlichem Grad und unterschiedlicher Art »öffentlich« sind. Dies können ganz unterschiedliche Räume sein:

- Sie können in unterschiedlichem Eigentum sein,
- sie können unterschiedliche Zugänglichkeiten haben,

- verschiedene öffentliche Räume können in ganz unterschiedlichem Grade öffentlich sein,
- ein konkreter Raum kann während verschiedener Zeitabschnitte oder Tageszeiten in wechselndem Maße öffentlich sein,
- sie können von unterschiedlichen Gruppen in unterschiedlichem Grad als öffentlich empfunden werden (hierzu vgl. Selle 2002a, S. 36 f.; Herczog/Hubeli 1995, S. VI f.).

Der These, dass es keine Gruppe von Räumen gibt, die sich als »öffentliche Räume« eindeutig zusammenfassen lassen, entspricht eine Feststellung, die Hanno Rauterberg im Rahmen einer Tagung über öffentliche Räume im April 2002 traf: Außer den Fachleuten aus dem Bereich Stadtplanung und verwandten Bereichen benutze niemand den Begriff »öffentlicher Raum«, es würde viel eher konkret benannt, von welchen Räumen gesprochen werde. Klaus Selle formuliert: »öffentlicher Raum ist ein für den Alltagsgebrauch untaugliches Wort.« (Selle 2002b, S. 58) – allerdings hat sich auch noch kein anderer Begriff etabliert, der genauer benennt, wovon eigentlich die Rede ist.

Auch in der Fachdiskussion steht die Verwendungsfähigkeit des Begriffes »öffentlicher Raum« infrage. Eine *Begriffsbestimmung scheint immer nur im Zusammenhang mit einer Zielsetzung bzw. einem Verwendungszweck möglich* (vgl. Selle 2002a, S. 40). Eine eindeutige Beziehung zwischen dem Begriff »öffentliche Räume« und konkreten Räumen lässt sich zwar herstellen, ist aber nicht durch eine Definition im Vorhinein eindeutig festzulegen. Bisher zeichnet sich noch keine »Lösung« ab, auch AutorInnen, die deutlich herausarbeiten, dass der Begriff untauglich ist, sprechen im Folgenden weiter von öffentlichen Räumen. Doch gibt es verschiedene Ansätze auf der Suche nach einem treffenderen Begriff, wie den vom Stadtsoziologen Walter Siebel in Anlehnung an den Psychoanalytiker Winnicott vorgeschlagenen und auf die Stadtplanung übertragenen Begriff des »Möglichkeitsraumes«²⁶ (vgl. Rauterberg

26 Nach Siebel definiert Winnicott einen Möglichkeitsraum als Raum, dessen Bedeutung nicht eindeutig festgelegt ist. Auf die Stadt übertragen sind dies nach Siebel Orte der Urbanität, an denen gesellschaftliche Umbrüche erfahrbar werden. Er sieht dies vor allem gegeben bei historischer Bausubstanz, »sofern sie alltäglich genutzt und nicht bloß musealisiert ist« (Siebel 2002, S. 39).

2002, Siebel 2002) oder den inhaltlich vergleichbaren, u. a. vom Stadtplaner Jochem Schneider verwendeten Begriff des »offenen Raumes« (vgl. Schneider/Baumgärtner 2000).²⁷ Der deutliche Schwerpunkt, der hier auf mögliche Entwicklungen, auf gegebene und erfahrbare Brüche und Veränderbarkeit gelegt wird, kann aus stadtplanerischer Sicht interessante Räume beschreiben – und gleichzeitig eine »Warnung« an die stadtplanerische Disziplin sein, mit Festschreibungen vorsichtig umzugehen. Für die hier vorliegende Frage, ob und welche Wirkungszusammenhänge zwischen Werbung und öffentlichem Raum bestehen, führen diese Begriffsbestimmungen nicht weiter.

Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff »öffentlicher Raum« weiter verwendet, auch wenn gerade abgeleitet wurde, dass es »öffentliche Räume« vor dem Hintergrund des normativen Begriffsverständnisses von »öffentlich« nicht geben kann bzw. damit eine Fülle verschiedenster Räume gemeint sein kann. Von daher eignet sich der Begriff nicht, um eine wissenschaftlich exakte Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes zu treffen. Gerade das normative Element in dem Begriff macht jedoch deutlich, dass in seiner Verwendung immer auch eine stadtplanerische Ziel-

setzung mitschwingt, anhand derer Situationen und Veränderungen beurteilt werden können. Es scheint darüber hinaus so, als ob der gebräuchliche Begriff des »öffentlichen Raumes« bei allen Schwierigkeiten, die mit ihm verbunden sind, doch das größtmögliche gemeinsame Verständnis finden kann. Allerdings müssen das jeweilige Untersuchungsziel und das der Untersuchung zugrunde liegende Begriffsverständnis benannt werden:

Die hier vorliegende stadtplanerische Arbeit über großformatige Werbung geht von einem normativen Verständnis des Begriffes »öffentlich« aus, mit den drei Aspekten Gemeinsamkeit, Wahrnehmbarkeit und Dauerhaftigkeit. Durch die daraus ableitbare Frage »Wie öffentlich ist ein Raum?« ergibt sich ein Beurteilungsmaßstab für Auswirkungen, die (großformatige) Werbung in den materiell-physischen Räumen der Stadt hat oder haben kann. Er dient zur Beantwortung der Fragen, ob und welcher stadtplanerische Steuerungsbedarf in diesem Themenfeld besteht.

4.2 Ausgewählte Ansätze zur Beschreibung und Typisierung öffentlicher Räume

Bei einer Auseinandersetzung mit dem Begriff des »öffentlichen Raumes« kann auf umfangreiche vorliegende Literatur zurückgegriffen werden.²⁸ Aus der Fülle vorhandenen Materials werden im Folgenden vier Ansätze kurz vorgestellt, die sich aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln mit Strukturierungsmerkmalen öffentlicher Räume systematisch auseinandersetzen. Analog zur der Vielzahl der möglichen Bedeutungen von »öffentlich« und von »öffentlichem Raum« sind die Ansätze in Struktur und Ergebnis stark unterschiedlich. Es werden zwei Untersuchungen aus stadtplanerischer Sicht (Selle 2002a und Schneider 2000), eine aus planungstheoretischer/sozialwissenschaftlicher Sicht mit feministischem Schwerpunkt (Paravicini 2002) und eine aus stadtsoziologischer Sicht (Häußermann 2002) berücksichtigt. Sie verwenden unterschiedliche Strukturierungsmerkmale (»Dimensionen«, »Kriterien«, »Leitbilder« und »Typen«). Die vier unterschiedlichen Ansätze verdeutlichen einerseits die Vielfältigkeit der Auseinandersetzung mit dem Thema, andererseits werden sie auf Gemeinsamkeiten hin

untersucht. Die einzelnen Ansätze werden daraufhin überprüft, ob sich mögliche Wirkungen großformatiger Wer-

27 »Offene Räume sind gekennzeichnet durch ihre Unbestimmtheit: man weiß noch nicht oder nicht mehr, was aus ihnen wird. Man ahnt lediglich, was dort einmal sein könnte, doch es fehlt die Sicherheit. Das Dasein dieser Orte ist charakterisiert durch einen Zwischenzustand des »weder/noch«. Offene Räume sind Möglichkeitsräume.« (Schneider, zitiert nach Selle 2002a, S. 65)

28 U. a. Anders 1998, Bott 2000, Christ 2000, Espuche 2000, Feldtkeller 1994, Flierl, Bruno 2002, Glasze 2001, Häußermann 2002, Hassenpflug 2000a, Herczog 1996, Herczog/Hubeli 1995, Hubeli 2003, Kaltenbrunner 2003, Lootsma 1998, Marcuse 2003, Paravicini 2002, Rauterberg 2002, von Saldern 2000, Schneider 2002, Schubert 2000, Selle 2002b, Siebel 2003, Sieverts 1997. Eine Textsammlung zu öffentlichen Räumen enthält: Selle: »Was ist los mit den öffentlichen Räumen?«, Dortmund 2002.

bung im und auf den öffentlichen Raum mit den von ihnen entwickelten Strukturierungsmerkmalen systematisch beschreiben lassen.

4.2.1 Charakterisierung der ausgewählten Ansätze

In seinen neueren Texten nähert sich Klaus Selle dem Begriff des öffentlichen Raumes über vier »Dimensionen« an (vgl. Selle 2002a, S. 37 ff.). Alle vier Dimensionen werden für konkrete Räume auf einer Skala von »privat« bis »öffentlich« eingestuft, woraus ein jeweiliges »Polaritätsprofil« abgeleitet wird. Ziel ist es, zum einen die Vielschichtigkeit öffentlicher Räume zu verdeutlichen und zum anderen einen ersten Eindruck der Spezifika der jeweiligen Räume zu erhalten. Folgende vier Dimensionen öffentlicher Räume werden unterschieden: Produktion, Eigentum, Regulierung/Nutzung und Sozialcharakter/Nutzbarkeit.

Der Ansatz ist *im Wesentlichen deskriptiv*, es findet (zumindest im ersten Schritt) keine Bewertung der unterschiedlichen Räume und ihrer Spezifika statt. In der konkreten Anwendung ist nicht auszuschließen, dass manche Einstufungen zwischen »privat« und »öffentlich« letztendlich auch auf ein Bewertungsraster »im Kopf« zurückzuführen sind.

Großformatige Werbeanlagen können sich ggf. auswirken auf *Sozialcharakter und Nutzbarkeit* öffentlicher Räume. Voraussetzung hierfür ist die Stimmigkeit der These, dass die Gestaltung des Raumes seine Nutzbarkeit mit bestimmt. Bei einer möglichen Wirkung könnte es auch eine Rolle spielen, dass die starke »Besetzung« eines Raumes durch eine Gruppe (im Fall der Werbung durch die kommerziellen NutzerInnen) ihn für andere Gruppen weniger attraktiv werden lässt und die Nutzbarkeit de facto einschränken kann. Beispielsweise kann eine hohe Werbedichte in Bahnhöfen dazu führen, dass die Dominanz kommerzieller Zeichen (vgl. Kapitel 4.3.2) die Orientierung im Bahnhof für Reisende und andere NutzerInnen erschwert.

Der zweite untersuchte Ansatz aus dem Bereich der Stadtplanung sucht den Brückenschlag zwischen Theorie und Praxis und war eine Grundlage des »Stadtentwicklungsplan öffentlicher Raum – Entwurf, Berlin 1995« (vgl. Projektgemeinschaft StEP Öffentlicher Raum 1995 und Schneider 2002).²⁹ Theoretische Grundlage der Ausführungen ist der normative Ansatz von Hannah Arendt über das Öffentliche (vgl. Kapitel 4.1.1). Der öffentliche Raum wird

bezeichnet als das »Gefäßsystem der öffentlichen Kommunikation der Stadt« (Projektgemeinschaft StEP Öffentlicher Raum 1995, S. 12/13). Ausgehend von dem theoretischen Hintergrund sollen »handlungsorientierte Bewertung und Maßnahmenvorschläge« entwickelt werden. Teil des Brückenschlages ist die Formulierung folgender sieben »Kriterien der Öffentlichkeitstauglichkeit«: Zugänglichkeit, Durchlässigkeit, äußere Verknüpfung, Gliederung, Ausstattung, Abmessungen/Maßstäblichkeit und Orientierung. Für die Kriterien wird jeweils benannt, in welcher Form/Ausprägung sie eine hohe Öffentlichkeitstauglichkeit haben. Der *normative Bewertungshintergrund* wird hier anders als bei dem deskriptiven Ansatz von Klaus Selle deutlicher.

Großformatige Werbung kann sich – so die zugrunde liegende These – auf das Kriterium »Orientierung« auswirken. Die Art der Auswirkung kann dabei unterschiedlich sein: Zum einen kann temporäre großformatige Werbung die Orientierung erschweren, da sie den optischen Eindruck öffentlicher Räume stark, aber nur vorübergehend verändert. Zum anderen kann sie aber auch der Orientierung dienen: Insbesondere Werbung mit großer Fernwirkung kann selber zur »Landmarke« werden – was auch immer man davon halten mag, dass Orientierung in der Stadt und im öffentlichen Raum u. a. mithilfe der Konsumwerbung, mithin anhand von privaten Zeichen funktioniert (vgl. Kapitel 4.3.2). Großformatige Werbung kann darüber hinaus auf die *Maßstäblichkeit* wirken, da sie ihre besondere Wirkung gerade durch den Maßstabssprung im Vergleich zu ihrer baulich-räumlichen Umgebung entfaltet (vgl. Kapitel 3.2 und 6.1.2). Beim Kriterium »Ausstattung« wird explizit genannt, dass Werbung mit zur »Summe der privaten Ausstattungselemente« gehört, die keine Öffentlichkeit ergeben und sie nicht ersetzen können (vgl. Schneider 2002, S. 253).

Aus dem planungstheoretisch-sozialwissenschaftlichen Bereich mit feministischem Schwerpunkt kommt die Formulierung von fünf »Leitbildern öffentlicher Räume« in dem Forschungsprojekt »Neukonzeption städtischer öffentlicher Räume im europäischen Vergleich« (vgl. Paravicini et al. 2002). Es wurden fünf städtische öffentliche Räume unter den Fragestellungen untersucht, welche Strategien

29 Zum Stellenwert des und praktischen Umgang mit dem Entwurf des StEP Öffentlicher Raum vgl. Fallstudie Berlin in Kapitel 7.5.

und Konzepte die gleichberechtigte Teilhabe an öffentlichen Räumen insbesondere für Frauen fördern können, wie soziale Interaktion, Kommunikation und Wahrnehmung von Differenzen unterstützt werden können und wie zu Sicherheit und Konfliktbewältigung in öffentlichen Räumen beigetragen werden kann (vgl. Paravicini et al. 2002, S. 11). Die den Bericht abschließenden »Planungsempfehlungen aus feministischer Sicht« enthalten u. a. vier *Leitbilder*: Öffentliche Räume als Orte der Demokratie, als Orte der Sicherheit und Konfliktbewältigung, als Orte des sozialen Lebens und als Orte der Identifikation mit dem Quartier. Für die vier Leitbilder werden ausgehend von den Beschreibungen der Beispielfälle und vor dem theoretischen Hintergrund³⁰ jeweils Bedingungen für die Gestaltung und Nutzung der Plätze genannt. Hierbei werden die Leitbilder *normativ als Ziele* gesetzt.

Großformatige Werbung könnte ggf. öffentliche Räume als *Orte der Identifikation* im Quartier beeinträchtigen, da sie i. d. R. dadurch gekennzeichnet ist, dass sie nichts mit dem Ort zu tun hat, an dem sie angebracht ist. Sie vermittelt eher Markenzeichen, die unabhängig vom Ort überall wiederzuerkennen sind (Ausnahme: Gebäude als Markenträger, vgl. Kapitel 3.2 und 5.1). Verbunden mit ihrer Größe und dem Maßstabssprung im Verhältnis zur baulich-räumlichen Umgebung kann sie eine Beeinträchtigung der Identität des Raumes verursachen. Auf der anderen Seite kann die Häufung von Werbung, auch von großformatiger Werbung, zum Image eines Raumes werden. Am Beispiel des Times Square weist Christine Boyer auf die Problematik einer solchen Entwicklung hin und verdeutlicht den Unterschied zwischen Identität und Image (vgl. Boyer 2001, genauer in Kapitel 4.3.2).³¹

Aus stadtsoziologischer Sicht schlägt Hartmut Häußermann eine Strukturierung in drei *Typen öffentlicher Räume* vor. Sie ist Teil einer Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Raum im Wandel der Gesellschaftssysteme im Zentrum Berlins. Die Typisierung beruht auf drei Formen von Öffentlichkeit (institutionell, massenmedial, selbst organisiert), die sich jeweils auch im städtischen Raum ausdrücken bzw. ihre Ort finden oder schaffen. Es werden folgende Typen unterschieden: repräsentative öffentliche Räume, zivilgesellschaftliche öffentliche Räume, kulinarische öffentliche Räume.³² Nach Häußermann lassen sich einerseits alle drei Typen deutlich unterscheiden. Andererseits verweist er darauf, dass es in der Regel Überschneidungen geben wird. In der Darstellung der drei Typen für

verschiedene politische Systeme und Zeitabschnitte in Berlin ist der Ansatz *deskriptiv* – vor dem Hintergrund der drei Typen öffentlicher Räume, die *normativ gesetzt* werden.

Großformatige Werbung ist ein augenfälliges Zeichen für kulinarische öffentliche Räume. Als »Raum des Konsums« wird dieses Merkmal öffentlicher Räume – anders als bei den drei anderen vorgestellten Ansätzen – explizit genannt. Die Ausbreitung großformatiger Werbung in öffentlichen Räumen, die an sich nicht durch Kaufkraft oder Normen sozialer Anpassung in der Zugänglichkeit beschränkt sind, kann als Indiz für die wachsende Bedeutung dieses Typus von öffentlichen Räumen gewertet werden.

4.2.2 Vergleichende Auswertung der ausgewählten Ansätze

Ein Überblick über die beschriebenen vier Ansätze zeigt, dass sich die jeweiligen Strukturierungsmerkmale für öffentliche Räume auf den ersten Blick deutlich unterscheiden. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Ausgangspunkte sind die jeweils genannten Merkmale in Inhalt und Struktur völlig unterschiedlich. Von daher ist ein einfacher Vergleich der vier Ansätze nicht möglich.

Alle vier untersuchten Ansätze können jedoch *in Bezug gesetzt werden zu dem dieser Arbeit zugrunde liegenden normativen Verständnis des Begriffes »öffentlich«* (vgl. Tab. 4.1). Den drei normativen Aspekten des Öffent-

30 Zur Erläuterung des theoretischen Hintergrundes zitiert Paravicini Gabriele Sturm: »vom Öffentlichen als Raum von Gleichen in ihrer Vielfalt, in dem aus koordiniertem gemeinsamem Handeln Macht erwächst und aus dem heraus ein reflektierter Prozess der Veränderung der Gesellschaft erfolgen kann« (Sturm 1997, zitiert nach Paravicini 2002, S. 10).

31 Identität als Unverwechselbarkeit oder Einmaligkeit, die es ermöglicht, den Ort von anderen zu unterscheiden. Identität als das, was der Ort ist, nicht als das, was er jemandem zu sein scheint. Image als das Bild, das jemand von einem Ort hat.

32 Christine Boyer verwendet in ihrem Buch »The City of Collective Memory« den Begriff »culinary and ornamental landscape« für historische Bereiche der Stadt, die für Konsum und Tourismus »wiederhergestellt« wurden (Boyer 1994, S. 426).

4.2 Ausgewählte Ansätze zur Beschreibung und Typisierung öffentlicher Räume

Tab. 4.1: Gegenüberstellung der untersuchten Ansätze zum »öffentlichen Raum« mit der normativen Begriffsbestimmung von »öffentlich«

Ansatz	Aspekte		
	Normative Begriffsbestimmung (nach Arendt)	Gemeinsamkeit	Wahrnehmbarkeit von vielen in einer Vielzahl der Perspektiven
	Strukturierungsmerkmale		
Ansatz 1 »Dimensionen« (nach Selle)	Regulierung, Nutzbarkeit		
Ansatz 2 »Kriterien der Öffentlichkeitstauglichkeit« (nach Schneider)	Zugänglichkeit	Zugänglichkeit Ausstattung	
Ansatz 3 »Leitbilder« (nach Paravicini)	Ort der Demokratie Ort des sozialen Lebens	Ort der Demokratie Ort des sozialen Lebens	Ort der Identifikation mit dem Quartier
Ansatz 4 »Typen« (nach Häußermann)	Zivilgesellschaftlich	Zivilgesellschaftlich	

lichen werden dabei nach Möglichkeit einzelne Strukturierungsmerkmale der untersuchten Ansätze zugeordnet, um zu überprüfen, ob und inwieweit sie sich in den untersuchten Ansätzen wiederfinden.

Erwartungsgemäß gibt es bei den Ansätzen mit normativen Elementen (Paravicini, auch Schneider und Häußermann) eher Übereinstimmungen zwischen den Strukturierungsmerkmalen und den normativen Aspekten des Öffentlichen. Bei dem im Wesentlichen deskriptiven Ansatz von Selle gibt es weniger Übereinstimmungen, da hier normative Aspekte und Bewertungsmaßstäbe nicht offengelegt werden.

Der Aspekt der *Gemeinsamkeit* wird von allen vier untersuchten Ansätzen in der einen oder anderen Form aufgegriffen. Beim Aspekt der *Wahrnehmbarkeit* von vielen in einer Vielzahl der Perspektiven (der mit dem Aspekt der *Gemeinsamkeit* eng zusammenhängt) lassen sich mit drei der untersuchten Ansätze Verbindungen herstellen, auch wenn es keine Deckungsgleichheit gibt. Der Aspekt der *Dauerhaftigkeit* wird nur von einem Ansatz direkt angesprochen.

Alle vier untersuchten Ansätze bieten nur punktuell Möglichkeiten, die Wirkung von großformatiger Werbung in und auf öffentliche Räume zu erfassen. Ggf. kann großformatige Werbung Wirkungen auf folgende Strukturierungsmerkmale der einzelnen Ansätze haben:

- Sozialcharakter/Nutzbarkeit (Ansatz 1: »Dimensionen«, nach Selle)
- Orientierung, Ausstattung, Maßstäblichkeit (Ansatz 2:

»Kriterien der Öffentlichkeitstauglichkeit«, nach Schneider)

- Orte der Identifikation (Ansatz 3: »Leitbilder«, nach Paravicini)
- Kulinarische öffentliche Räume (Ansatz 4: »Typen«, nach Häußermann)

Insgesamt bleiben die Ansätze im Bezug auf die Auswirkungen großformatiger Werbung vage.

Die vier untersuchten Ansätze zur Beschreibung und Typisierung öffentlicher Räume haben teilweise einen *Konkretisierungsgrad* der Strukturierungsmerkmale, den die normativen Aspekte des »Öffentlichen« zwangsläufig nicht haben können. Da eine stadtplanerische Strategie im Bereich großformatiger Werbung in konkretes Handeln münden muss, wird im Folgenden näher auf die konkretisierten Strukturierungsmerkmale der vier Ansätze eingegangen. Näher betrachtet werden dabei Merkmale, die in mehreren (wenn auch nicht immer allen) der vier untersuchten Ansätze benannt werden. Dabei handelt es sich um folgende Merkmale:

- Zugänglichkeit
- Nutzbarkeit/Nutzung
- Sicherheit
- Orientierung/Übersichtlichkeit
- Kommunikation
- Selbstdarstellung/Bühne

Zugänglichkeit, Nutzbarkeit und Sicherheit werden von allen vier Ansätzen als Merkmale genannt. Die Bedeutung dieser Merkmale wird auch in anderen Ansätzen deutlich.

Hierbei sind sich die meisten AutorInnen bei der Bedeutung von Zugänglichkeit und vielfältiger Nutzbarkeit einig, wobei immer wieder darauf hingewiesen wird, dass insbesondere die freie Zugänglichkeit für alle ein nie erreichtes Idealbild ist.³³ Im Rahmen der Diskussion um Sicherheit im öffentlichen Raum grenzen sich viele AutorInnen deutlich von den Debatten um Sicherheit durch Überwachung ab. Der öffentliche Raum darf demnach nicht so »sicher« werden, dass er homogen und berechenbar wird, da der Begegnung mit dem Unerwarteten als einer wichtigen Funktion des öffentlichen Raumes viel Bedeutung beigemessen wird. Steigende Kontrolle (Überwachung) und Ausgrenzung sozialer Gruppen führt demnach eher zu einer Gefährdung öffentlicher Räume. Doch wird demgegenüber ein bestimmtes Sicherheitsgefühl als Voraussetzung für die Nutzung öffentlicher Räume gesehen.³⁴

Die drei Merkmale Orientierung/Übersichtlichkeit, Kommunikation und Selbstdarstellung/Bühne werden in jeweils zwei der Ansätze genannt. Sie sind auch Gegenstand in anderen Auseinandersetzungen mit dem Thema der öffentlichen Räume. Für Fragen der Lesbarkeit der Stadt und der *Orientierung* ist die Untersuchung von Kevin Lynch »Das Bild der Stadt« immer noch maßgeblich (vgl. Lynch 1965/2001, ausführlicher in Kapitel 4.3.2). Darüber hinaus beschäftigen sich einige Untersuchungen mit semiotischem Ansatz auch mit der Orientierung in der Stadt.³⁵ Auf die Fragen von Orientierung und Lesbarkeit von Stadt wird im Zusammenhang mit dem Begriff »Zeichen« näher eingegangen (vgl. Kapitel 4.3.2).

Öffentlichen Räumen als Ort der *Kommunikation* wird teilweise große Bedeutung beigemessen.³⁶ Der Sozialwissenschaftler und Raumforscher Herbert Schubert weist kritisch darauf hin, dass Stadtplanung und Architektur – ausgehend von einem physikalischen Raumbegriff – nicht darüber in den Irrglauben verfallen sollten, die Bereitstellung geeigneter Räume reiche aus, um die gesellschaftliche Kommunikation sicherzustellen. Hierbei bliebe die »Konstituierung von Raum durch die soziale Raumnutzung« abgespalten (Schubert 1999, S. 18).³⁷ Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kommunikationsmedien herrscht einerseits Skepsis über die Folgen für den öffentlichen Raum³⁸, andererseits wird eine gestiegene Bedeutung von Realerfahrungen gesehen, die eher zu einer Belebung öffentlicher Räume beitragen kann.³⁹ Unstrittig ist, dass die Änderungen der Kommunikationsstrukturen zu Änderungen von Raumstrukturen und Raumnutzungen führen.⁴⁰ Manuel

Castells spricht den neuen Kommunikationsmedien eine entscheidende Rolle zu; er führt in seiner These vom »space flow – Raum der Ströme« dessen Entstehen auf die »Interaktion zwischen der neuen Informationstechnologie und den gegenwärtigen Prozessen sozialen Wandels« zurück (Castells 1999, S. 52).

Der öffentliche Raum als *Bühne* ist vielschichtig. Es lassen sich in diesem Zusammenhang unterscheiden: die Bühne für jeden Einzelnen (insbesondere für Kinder und Jugendliche), die Bühne kollektiver Selbsterfahrung, die Bühne für gesellschaftliche Auseinandersetzungen, die Bühne für repräsentative Öffentlichkeit, die Bühne, auf der die Stadt/der Staat sich selber darstellt, und die Bühne für künstlerische Aktionen.⁴¹

Auch diese konkretisierten Merkmale werden auf Verbindungen zu großformatiger Werbung hin geprüft: Wie schon oben genannt, gibt es diese Verbindungen im Bereich der Orientierung und eventuell im Bereich der Nutzbarkeit. Die anderen Konkretisierungen sind im Bezug auf die Frage der Wirkung großformatiger Werbung im

33 Vgl. u. a. Espuche 2000, Feldtkeller 1994, Herczog/Hubeli 1995, Marcuse 2003, Rodenstein 2000, Siebel 2003, Wentz 2002. Hubeli führt aus, dass öffentliche Räume nicht nur Räume sind, die allen zugänglich sind, »sondern sie verweisen auf sich als Orte der Öffentlichkeit, einer vergangenen und einer erwartbaren.« (Hubeli 2003, S. 54, ähnlich auch Kaltenbrunner 2003)

34 Vgl. u. a.: Glasze 2001, Held 2001, Kazig/Müller/Wiegandt 2003, Rauterberg 2001, Ronneberger 2001.

35 Vgl. u. a. Eco 1977, Mersch 2000.

36 Vgl. u. a.: Christ 2003, Feldtkeller 1994, Hassenpflug 2000a, Hubeli 2003, Lynch/Carr 1979/1990, Marcuse 2003, Sieverts 1990, Wentz 2002.

37 Zu den unterschiedlichen Raumbegriffen vgl. u. a. Bourdieu 1991, Läßle 1991.

38 Vgl. u. a. Anders 1998, eine allgemein abnehmende Bedeutung des öffentlichen Raumes als Ort der Kommunikation u. a. bei Siebel (2003).

39 Vgl. u. a. Bott 2000, Paravicini 2000, Selle 2002a.

40 Über die Auswirkungen neuer Technologien und der Globalisierung auf die Städte vgl. Sassen 2000.

41 Vgl. mit verschiedenen Schwerpunktsetzungen u. a.: Adrian 2002, Arendt 1958/2001, Bott 2000, Flierl, Bruno 2002, Glasze 2001, Herczog/Hubeli 1995, Lootsma 1998, Lynch/Carr 1979/1990, Prigge 2002, Sieverts 1990.

öffentlichen Raum nicht weiterführend, da sich direkte Bezüge nicht herstellen lassen. Die insgesamt wenigen Verknüpfungsmöglichkeiten der untersuchten Ansätze zur Beschreibung und Typisierung öffentlicher Räume mit großformatiger Werbung bestätigen die bereits geäußerte These, dass die Frage »Was ist ein öffentlicher Raum?« für die gegebene Fragestellung zu großformatiger Werbung im

öffentlichen Raum nicht weiterführend ist. Von daher wird im Folgenden die Blickrichtung gewechselt:

Ausgehend von den beiden normativen Aspekten des Öffentlichen, die auch für Werbung relevant sind (Wahrnehmbarkeit und Dauerhaftigkeit, vgl. Kapitel 4.1.1), sollen im Folgenden Zusammenhänge zwischen Werbung im öffentlichen Raum und Stadtplanung verdeutlicht werden.

4.3 Schnellebigkeit und Bildhaftigkeit – zwei Charakteristika von Werbung in ihrer Entsprechung im öffentlichen Raum

Auch vor einer näheren Auseinandersetzung mit dem Thema der großformatigen Werbung lässt sich mit Sicherheit sagen, dass zu ihren Hauptcharakteristika die Flüchtigkeit und das Zeichenhafte, Bildhafte gehören. Im Folgenden wird erläutert, inwieweit Flüchtigkeit bzw. Dauerhaftigkeit und Zeichen im öffentlichen Raum von Bedeutung sind, da davon ausgegangen werden kann, dass großformatige Werbeflächen durch diese beiden Faktoren Auswirkungen auf den öffentlichen Raum haben. Sie finden ihre Entsprechung in den beiden Elementen des Öffentlichen, die im Lauf der Zeit immer wieder eng mit dem Öffentlichen verbunden werden: Dauerhaftigkeit und Wahrnehmbarkeit für jedermann (vgl. Kapitel 4.1).

Es wäre wichtig zu wissen, wie man eine gewisse Kontinuität auch im Wandel beibehält.

(Kevin Lynch, 1965)

4.3.1 »Dauerhaftigkeit« im öffentlichen Raum

Im Folgenden zeigt eine Auseinandersetzung mit der Bedeutung öffentlicher Räume als kollektivem Gedächtnis die Bedeutung von Dauerhaftigkeit – nicht von Unwandelbarkeit – im öffentlichen Raum.⁴² Mit dieser Dauerhaftigkeit kann die Flüchtigkeit der Werbung in Widerspruch geraten. Anschließend wird darauf eingegangen, wodurch diese Dauerhaftigkeit in heutiger Zeit infrage gestellt wird und gleichzeitig an Bedeutung gewinnt. Von Bedeutung für das kollektive Gedächtnis sind dabei zahlreiche öffentliche Räume der Stadt. Je nach ihrer Lage, Gestaltung und Funktion ist der Kreis der Menschen, in deren kollektivem Gedächtnis der Raum eine Rolle spielt, unterschiedlich

groß (Quartiersplatz, Marktplatz u. a. m.). Großformatige Werbung ist häufig an Standorten mit großer Frequenz zu finden und gerade diese Räume spielen oft im kollektiven Gedächtnis großer Gruppen eine Rolle.

Schon in der Antike stand das Öffentliche für das Stetige, im Vergleich zum Privaten, dass für Vergänglichkeit stand. Und nach Hannah Arendt ist öffentlich das, was bleibt, das, was über den privaten Bereich und den Erlebnishorizont einer Generation hinausgeht; Dauerhaftigkeit ist neben Wahrnehmbarkeit und Gemeinsamkeit einer der drei Aspekte des normativen Begriffsverständnisses von »öffentlich« (vgl. Kapitel 4.1.1). Im öffentlichen Raum der Stadt symbolisieren sich Geschichte und Erfahrungen der Gesellschaft wie auch aller Einzelnen in einer Fülle »steingewordener Austausch- und Erlebnisangebote« und als »Quintessenz von jahrhundertelangen Erfahrungen« (Sieverts 1990, S. 8). Mit der Aufgabe als kollektives Gedächtnis ist auch verbunden, dass der öffentliche Raum zur Identitätsbildung der Einzelnen wie der Stadtbewohnerschaft beiträgt. Eine These lautet, dass die Aneignung öffentlicher Räume nicht nur den Verstand nachhaltig prägt, sondern auch das Gedächtnis der Menschen (von Saldern 2000, S. 14; Sieverts 1997, S. 123). Der öffentliche Raum wird von zahlreichen AutorInnen mit der Aufgabe eines kollektiven Gedächtnisses für die heutige Zeit und die Zukunft gesehen (vgl. Fußnote 42).

Auch bei der Auseinandersetzung mit der Bedeutung des öffentlichen Raumes als kollektivem Gedächtnis

42 Vgl. hierzu im Besonderen: Christine Boyer: »The City of Collective Memory«, 1994. Weitere AutorInnen: Augé 2000, Curtis 2001, Espuche 2000, Hassenpflug 2000a, Marcuse 2003, Prigge 2002.

mischen sich normative Anforderungen und deskriptive Elemente: Einerseits ist der öffentliche Raum in dieser Aufgabe Teil vieler Vorstellungen einer demokratischen Gesellschaft. Andererseits gibt es viele Stadträume, die für die Bewohnerschaft der Stadt oder auch darüber hinaus diese Aufgabe tatsächlich erfüllen. In einigen Fällen ist der jeweilige Stadtraum, z. B. ein Platz, in gewisser Weise die Stadt oder symbolisiert bestimmte Ereignisse, Zeiträume oder Lebensgefühle (vgl. Marcuse 2003). Beispiele aus der französischen und deutschen Revolution im 18. und 19. Jahrhundert wurden schon im Exkurs 2 in Kapitel 4.1 genannt. Weitere bekannte Beispiele hierfür sind:

- der Potsdamer Platz in Berlin, der für das Großstadtlebensgefühl der 20er Jahre des vorigen Jahrhunderts steht⁴³,
- der Campo in Siena, der – von außen betrachtet – für viele die Stadt selbst zu sein scheint,
- der Wenzelsplatz in Prag, der für die politischen Umbrüche in Tschechien steht.

In allen diesen Fällen ist der Platz mit seiner Identität, seinem Symbolcharakter im Gedächtnis mehrerer Generationen enthalten. Die genannten Plätze haben alle gesamtstädtische Bedeutung. Aus dem Alltag in Quartieren und Kiezen ist bekannt, dass Ähnliches auch für Plätze gilt, die Außenstehenden unbekannt sind, aber im Quartier eine große Rolle spielen.

Dass dem öffentlichen Raum die Aufgabe als kollektives Gedächtnis vielfach zugeordnet wird, lässt sich daran erkennen, wie auch in letzter Zeit zentrale Plätze der Stadt – also zentrale Plätze im Gedächtnis der Gesellschaft – gezielt anders besetzt werden sollen (prominentestes Beispiel in Deutschland in den 90er Jahren: der Schlossplatz in Berlin).⁴⁴

Ein weiteres Indiz für die Bedeutung öffentlicher Räume als kollektives Gedächtnis ist die Namensgebung von Straßen und Plätzen. Walter Benjamin schreibt in seinen Aufzeichnungen zum »Passagen-Werk« u. a. über »große Bedeutung«, »Wollust« und »Sinnlichkeit« der Benennung von Straßen (Benjamin 1982, S. 644 f.). Kein gesellschaftlicher Machtwechsel, der einige zentrale Straßen und Plätze nicht in seinem Sinne umbenennt. Für viele Städte der ehemaligen DDR existieren Listen, die die Umbenennungen nach der Wende enthalten⁴⁵; sie könnten ergänzt werden um die Namensänderungen während der Zeit des Nationalsozialismus und nach dem II. Weltkrieg. Neben dem demonstrierten Machtanspruch geht es hierbei

auch darum, im Gedächtnis der Gesellschaft die jeweils »richtigen« Namen zu verankern.

Bereits Ende der 50er Jahre sieht Hannah Arendt das Dauerhafte im Öffentlichen in seiner Existenz geschwächt und gefährdet (vgl. Arendt 1958/2001, S. 71). Am Ende des 20. und im beginnenden 21. Jahrhundert erhält die Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum durch aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen verstärkte Bedeutung, gerade dadurch, dass sie infrage gestellt wird: Für Richard Sennett ist der »neue Kapitalismus« dafür verantwortlich, dass es »zur Entwicklung gemeinsamer Geschichte ... in den neuen öffentlichen Räumen immer seltener (kommt): Das kollektive Gedächtnis schwindet. Der standardisierte Konsum zerstört lokale Bedeutungen ...« (Sennett 2001, S. 7). Die Entwicklungen der neueren Zeit, die Manuel Castells mit seinem Bild vom »Raum der Ströme« beschreibt, sind seiner Ansicht nach vor allem dadurch gekennzeichnet, dass in einer Netzwerkgesellschaft weite Bereiche des Lebens buchstäblich »in Fluss« gekommen sind, Konturen, Zentren oder klar definierte Bezugsräume fehlen.⁴⁶ Er konstatiert einen schärfer werdenden Bruch zwischen der regionalen, ortsbezogenen Logik der Zivilgesellschaft und der globalen Logik von Funktion und Macht, die im Raum der Ströme organisiert sind (Castells 1999, S. 78). Vor diesem Hintergrund benannte Castells in seinem Beitrag auf der ISO-

43 Dieses Bild ist so nachhaltig, dass es trotz der Zerstörung des Platzes im II. Weltkrieg und seiner Lage im Niemandsland des Grenzstreifens erhalten geblieben ist und noch die Planungen für den »neuen« Potsdamer Platz in den 90er Jahren sich dieses Bildes gerne bedient haben.

44 Der Streit um den Palast der Republik, den Wiederaufbau des Schlosses und mögliche Nutzungen des Platzes soll hier weder aufgenommen noch geführt werden. Interessant im hier untersuchten Zusammenhang ist, mit welcher Vehemenz die Diskussion geführt wird, mit welchem Interesse sie verfolgt wird und wie schwierig es ist, überzeugende Lösungen zu finden. Zur Diskussion vgl. u. a. www.bmvbw.de/Kommission-Schlossplatz-436.htm, 04. 02. 2002.

45 Vgl. u. a. www.leipzig-info.net/info/_strassennamen.html, 04. 02. 2002.

46 Aus anderer Perspektive weist u. a. auch Hanno Rauterberg darauf hin, dass die Krise des öffentlichen Raumes eine Krise des Gemeinwesens sei (»Wofür braucht man noch Orte der Übereinkunft, wenn es keine Übereinkunft mehr gibt?« Rauterberg 2001, S. 9).

CARP/ECTP-Konferenz 2003 in Barcelona die nach seiner Meinung nach wohl wichtigste Aufgabe von Planung darin, Orte des Wiedererkennens, der Mitte, des öffentlichen Austausches zu schaffen.

Ganz konkret und sichtbar gibt es verschiedene Faktoren, an denen sich eine Veränderung oder Überlagerung von Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum erkennen lässt. An dieser Stelle werden zwei Aspekte herausgegriffen, zwischen denen Verbindungen und Überschneidungen bestehen und die beide in Zusammenhang mit großformatiger Werbung gebracht werden können. Sie werden im Rahmen dieser Arbeit als »reale Stadtsimulationen«⁴⁷ und die »ephemeren Schichten« (Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2000a) bezeichnet.⁴⁸

Zu den realen Stadtsimulationen können verschiedene Erscheinungsformen gezählt werden, die alle dazu beitragen, den öffentlichen Raum als variable, den jeweiligen Zeitströmungen beliebig anpassbare Modelliermasse erscheinen zu lassen: Insbesondere durch das Heraufschwören und Aufbauen historischer Gebäude, deren ursprüngliche Funktion weder vorhanden ist noch wiederhergestellt werden soll, wird Dauerhaftigkeit eher infrage gestellt als gestützt. Stadt bekommt dadurch eine Austauschbarkeit und Beliebbarkeit, losgelöst vom Ablauf der Zeit, die eben gerade keine Dauerhaftigkeit ausdrücken kann.⁴⁹ Der Anthropologe Marc Augé spricht davon, dass die Fiktion immer gewagter wird, »sie beginnt, die Stadt nach ihren Kriterien neu zu gestalten.« (Augé 2000, S. 185). In solcherart simulierter Stadt geht der Bezug zur Geschichte, zum kollektiven Gedächtnis verloren (vgl. Boyer 2001, S. 48). Weitere Beispiele für reale Stadtsimulationen sind die Malls, die i. d. R. nicht für den Bestand über mehrere Generationen hinweg geplant und gebaut werden. Dieter Hassenpflug spricht insgesamt von einer »neuartigen Orte-Industrie, die von dem Bedürfnis nach urbanen (und ruralen) Atmosphären profitiert, einer Industrie für Städte- und Landschaftsfiktionen« (Hassenpflug 2000a, S. 74). Der Philosoph Jean Baudrillard sieht einen allgemeinen gesellschaftlichen Trend hin zu Simulationen (vgl. Baudrillard 1994).⁵⁰

Ein weiterer Einflussfaktor auf »Dauerhaftigkeit« im öffentlichen Raum sind zunehmende »ephemere Schichten«: Schon seit längerer Zeit gehört es zum »Wahrnehmungsalldag« in den Städten, dass sich eine ephemere Schicht von Verkehrsschildern, Autos, Wegweisern, Werbung u. Ä. buchstäblich über die Stadt legt. Werbung ist

ein raumgreifender Bestandteil dieser ephemeren Schichten. Alle diese Objekte sind flüchtig, nicht dauerhaft. Der Architekturkritiker Dieter Hoffmann-Axthelm ordnet die Schwellenüberschreitung, bei der sich einzelne ephemere Objekte zu einer Schicht zusammenschlossen, zeitlich in die sechziger Jahre ein. »Die Wahrnehmung gewöhnte sich daran, sich im Korridor der Schilder, Fahrspuren, Leitsysteme und Werbungstafeln zu bewegen, während die Stadt der Gebäude immer weiter zurücksank in eine bloße Grundierungsfunktion.« (Hoffmann-Axthelm 2002). Im folgenden Kapitel 4.3.2 »Zeichen« im öffentlichen Raum wird näher auf diesen Zusammenhang eingegangen, der jedoch auch bei der Frage der Dauerhaftigkeit – oder Flüchtigkeit – öffentlicher Räume eine Rolle spielt.

47 Der Begriff kennzeichnet die Ambivalenz, dass es sich um eine Simulation handelt, die gleichzeitig im Stadtraum real ist, und ist vergleichbar dem Begriff der »Atopie«, wie ihn u. a. Hassenpflug verwendet: »verwirklichte Nicht-Orte mit fiktiven Ortsqualitäten« (Hassenpflug 1998).

48 Weiter gehend könnten die Auswirkungen eines allgemein beschleunigten Verkehrs diskutiert werden oder diejenigen der immer weiter verbreiteten Ereignis- und Eventkultur im öffentlichen Raum.

49 Im Sommer 2004 werden solche realen Stadtsimulationen in Berlin, Unter den Linden ganz deutlich. Am Schinkelplatz, wurde das sog. »Kommandantenhaus« wieder aufgebaut (dort stand früher das Gebäude des Außenministeriums der DDR), in der Vorderfront originalgetreu, in der Fassade zum rückwärtig gelegenen Schinkelplatz mit einer Stahl-Glas-Fassade. Am anderen Ende des Schinkelplatzes hat der »Verein zum Wiederaufbau der Bauakademie« das Gebäude im Maßstab 1:1 als Gerüst mit gemalter Fassade »hingestellt«. Unter den Linden, direkt neben dem Kommandantenhaus wird das Kronprinzenpalais renoviert, die verhüllende Plane zeigt die historische Fassade – mit integrierter Werbefläche.

50 In der »Zeit« vom 28. 10. 2004 heißt es über einen Streik der Opel-MitarbeiterInnen in Bochum: »Streik ist nur noch das Zitat von Streik. Proteste sind zu Symbolen geworden, sie haben sich in Zeichen verwandelt, die in unserem historischen Gedächtnis auf politische Lösungen verweisen.« (Thomas E. Schmidt: Wohlfühlland ist abgebrannt, Die Zeit, 28. 10. 2004, S. 57).

Was das Zeichen betrifft, so geht es in die Simulation und die reine Spekulation des virtuellen Universums über.

(Jean Baudrillard, 2000)

4.3.2 »Zeichen« im öffentlichen Raum

Werbung wurde im vorherigen Kapitel bereits als Teil der »Zeichen« in der Stadt benannt. Die Untersuchung von Kevin Lynch über »das Bild der Stadt« beschäftigt sich intensiv mit der Bedeutung von Zeichen in der Stadt (vgl. Lynch 1965/2001). Diese Untersuchung ist bewusst beschränkt auf die »Wirkung physisch wahrnehmbarer Gegenstände« auf die Vorstellungsbilder von Stadt (Lynch 1965/2001, S. 60). Zum einen geht es um konkret vorhandene, wahrnehmbare Gegenstände, zum anderen um ihre Wirkung auf individuelle Vorstellungsbilder. Hierbei sind Decodierung und Interpretation der Zeichen individuell, da sie immer vor dem Hintergrund persönlicher Erfahrungen erfolgen, jedoch hat Lynch festgestellt, dass es Übereinstimmungen bei Angehörigen der gleichen Gruppe gibt (vgl. Lynch 1965/2001, S. 17). Nach Lynch gehören »Merkzeichen« (»landmarks«) zu den fünf Typen von Elementen, die im Stadtbild relevant werden (neben Wegen, Grenzzlinien, Bereichen und Brennpunkten). Merkzeichen sind demnach »ganz einfache Objekte: Gebäude, Schilder, Warenhäuser oder auch Anhöhen. Ihre Benutzung erfordert das Aussondern eines einzelnen Elementes aus einer Unmenge von Möglichkeiten« (Lynch 1965/2001, S. 62). Als ein Element der lokalen Merkzeichen benennt er explizit »Schilder und Plakate« (Lynch 1965/2001, S. 62). Die Lage an Knotenpunkten (»Brennpunkten«) erhöht nach Lynch die Wirkung eines Merkzeichens. Die Bedeutung der Merkzeichen macht er an einem Ergebnis seiner Untersuchung fest, nach der Personen, die mit einer Stadt vertraut sind, sich bei der Orientierung weitgehend auf ein System von Merkzeichen verlassen (vgl. Lynch 1965/2001, S. 96/97).

»Zeichen« werden in Zusammenhang mit Diskussionen um öffentliche Räume positiv besetzt als Elemente benannt, die einen Ort charakterisieren (»stabiler Vorrat an Zeichen und Symbolen«, Hassenpflug 2000b, S. 309), die dazu führen, dass »man die individuellen und kollektiven Identitäten, ihre Beziehungen und ihre Geschichte ablesen kann« (Augé 2000, S. 179). Nach dieser Definition haben Zeichen, also auch Werbung, wenn sie in zu großer Dichte auftreten, gerade den gegenteiligen Effekt; sie werden dann

nur noch als Zeichen selber wahrgenommen, ohne weitere Bedeutung, »weil die Fülle der Zeichen, ihre unablässige Verdichtung und Multiplikation in dem Maße, wie sie ihre Lesbarkeit einfordert, sie wieder vereitelt« (Mersch 2000, S. 191). Auf diese kritische Entwicklung weist auch Christine Boyer in ihrer Untersuchung des Times Square/42nd Street hin. Dieser Ort kann ihrer Meinung nach nur noch als »assembled space« oder »imagespace« gewertet werden, an dem eine hochgestylte und durch planerische Vorgaben geschaffene Illusion uns erstaunt innehalten lässt, ohne dass wir seine Geschichte und seine Funktion noch wahrnehmen (vgl. Boyer 2001). Der Ort wird zu einem Unort, der definiert ist als ein Raum, »in dem sich weder Identitäten noch Beziehungen, noch Geschichte ablesen lassen« (Augé 2000, S. 179). Diese simulierte Mitte eines Unortes dient nicht mehr der Orientierung oder der Grenzziehung im urbanen Gefüge – im Sinne von Kevin Lynch –, sondern dient nur noch der Orientierung im Konsumraum. Die Zeichen – ursprünglich wichtiger Bestandteil der Identifikation und des Images eines Ortes – tragen dann eher zum Gegenteil bei. In der Massierung wie am Times Square verdecken die Zeichen eher, als dass sie verdeutlichen.⁵¹

Dies gilt in hohem Maße für Werbung, deren Motive und Zeichen i. d. R. nicht ortsgebunden, sondern zunehmend ubiquitär sind. Damit in Zusammenhang steht die Frage, ob das, was sich als »ephemere Schicht« von Zeichen über die Stadt legt (s. o.), dazu führt, dass das Wesentliche nicht mehr wahrgenommen werden kann. Verstanden als eine Ablenkung werden sie zum Vergessen beitragen. Walter Benjamin sah dies, bezogen auf Schrift in der Stadt, bereits 1928 voraus: »Heuschreckenschwärme von Schrift, die schon heute die Sonne des vermeinten Geistes den Großstädtern verfinstern, werden dichter in jedem folgenden Jahre werden« (Benjamin 1928/1972, S. 103). Der Definition des Öffentlichen nach Hannah Arendt folgend, erhält gesellschaftliche Wirklichkeit nur das, was öffentlich sichtbar ist (vgl. Arendt 1958/2001, S. 62 f.). Wenn »das Wesentliche« nicht mehr wahrgenommen wird, keine gesellschaftliche Wirklichkeit erlangt und an seine Stelle Hinweise, Informationen und Konsum

51 »The city wants these new signs to be as flashy as possible, and advertising is clearly allowed, hoping to cover over the fact that Times Square has become a dull and dark canyon of overlarge skyscraper office towers ...« (Boyer 2001, S. 33).

treten, gehen Übereinkünfte und mit ihnen Orte der Übereinkünfte verloren (vgl. Rauterberg 2001, S. 9).

Der Philosoph Jean Baudrillard geht in einer kritischen Einschätzung von Zeichen noch weiter. Er konstatiert: »das Reale nimmt nicht mehr die Kraft eines Zeichens an, das Zeichen nicht mehr die Kraft eines Sinns« (Baudrillard 1999, S. 12). Baudrillard hat den Begriff des »Simulacrum« aus der Bibel übernommen und bezeichnet damit die Kopie eines Originals, das es nie gegeben hat. Er sieht hierin die dritte Phase (die beiden ersten definiert er als »Spiegel« und »Maske«), in der ein Bild, ein Zeichen beginnt, die Abwesenheit einer Realität zu kaschieren: »It is the generation by models of a real without origin or reality« (Baudrillard 1988, o. S.). Er hält Simulationen und Simulacra für zentral zum Verständnis der Postmoderne und sieht sie auch im Bild der Stadt (vgl. Soja 2000,

S. 329). Zum »Reich der Simulationen« gehören für Baudrillard u. a. Wissenschaften, Technologien, Medien und Virtualität (vgl. Baudrillard 1994, S. 26 f.). Von dieser abstrakten Ebene auf eine konkretere wechselnd, kann Werbung als Simulacrum bezeichnet werden. Das in der Werbung transportierte Bild der Wirklichkeit ist nie real gewesen, wird nie real sein. Von daher stellt sich die Frage, ob eine optische Massierung von Werbung im öffentlichen Raum als ein Teil von – und ein Indiz für – Simulationen im Stadtraum angesehen werden kann. Dafür spricht der simulative Charakter der Werbung selber. Im Rahmen des »branding« (vgl. Kapitel 5.1) wird dieser simulative Charakter noch deutlicher. Und auch die oft mit großformatiger Werbung verbundenen Fassadenreproduktionen sind letztendlich Simulationen.

4.4 Zusammenfassung und Arbeitshypothesen

Eine Definition dessen, was öffentlicher Raum ist, ist nur in Zusammenhang mit dem jeweiligen Verwendungszweck denkbar. Im Rahmen dieser Untersuchung trägt das Ergründen der Frage, was ein öffentlicher Raum ist, nicht zur Klärung der Fragestellung bei, welche Auswirkungen großformatige Werbung hat. Es wird von daher ein *normatives Begriffsverständnis* von »öffentlich« mit den drei Aspekten Gemeinsamkeit, Wahrnehmbarkeit, Dauerhaftigkeit vorgeschlagen (beruhend auf der Begrifflichkeit, die Hannah Arendt verwendet). Dies ermöglicht die Fragestellung: »Wie öffentlich ist ein Raum?« und daran anschließend, »Wie beeinflusst Werbung diesen Raum und das, was das »Öffentliche« an ihm ist oder sein sollte?« Das normative Begriffsverständnis wurde vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung mit den zahlreichen unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffes »öffentlich« gewählt. Eine Beschäftigung mit dem Begriff »öffentlich« in seiner wechselnden Bedeutung über die Jahrhunderte hinweg macht deutlich, dass der Begriff des »öffentlichen Raumes« schwer zu definieren ist. Die Schwierigkeiten werden dadurch verstärkt, dass normative und deskriptive Begriffsverständnisse bestehen, die miteinander unvereinbar sind. Die vorliegende Arbeit ist auf Fragestellungen der Stadtplanung ausgerichtet und konzentriert sich deshalb auf materiell-physische und wahrnehmbare Räume der Stadt, die allgemein

zugänglich sind, und geht auf andere »öffentliche Räume« (u. a. Medien) nicht weiter ein. Da die Arbeit sich auf Außenwerbung bezieht, werden ausschließlich Außenräume betrachtet.

Der Vergleich von vier Ansätzen zur *Typisierung und Beschreibung öffentlicher Räume* aus den Bereichen Stadtplanung, Stadtsoziologie und Planungstheorie zeigt erneut die Bandbreite des Begriffsverständnisses auf. Mit *Zugänglichkeit, Nutzbarkeit und Sicherheit* lassen sich Merkmale benennen, die in allen verglichenen Ansätzen eine Rolle spielen und denen auch von anderen AutorInnen große Bedeutung zugemessen wird. Auch *Orientierung, Kommunikation und Selbstdarstellung/Bühne* werden wiederholt als Merkmale öffentlicher Räume genannt. Verbindungen mit großformatiger Werbung können im Bereich der Orientierung liegen. Darüber hinaus sind Auswirkungen großformatiger Werbung auf die Nutzbarkeit öffentlicher Räume denkbar. Offensichtlich bricht großformatige Werbung die Maßstäblichkeit der baulich-räumlichen Umgebung. Allerdings scheint keiner der untersuchten Ansätze geeignet, die Fragen, ob und inwieweit großformatige Werbung den öffentlichen Raum beeinflusst, zu beantworten. Nur in dem Ansatz, der Typen öffentlicher Räume benennt, sind Bezüge zu großformatiger Werbung herstellbar, da hier der Konsum als ein prägendes Element öffentlicher Räume benannt wird.

4 Öffentlicher Raum

Um den Auswirkungen großformatiger Werbung im öffentlichen Raum näherzukommen, wurden deshalb im Rückgriff auf das normative Begriffsverständnis von »öffentlich« zwei Faktoren untersucht, die wichtige Aspekte des »Öffentlichen« sind. Sie sind gleichzeitig für Werbung prägend und auch im öffentlichen Raum – unabhängig von Werbung – von Bedeutung: Werbung ist flüchtig, schnelllebig. Demgegenüber spielt *Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum* eine besondere Rolle, insbesondere als »kollektives Gedächtnis«. Die Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum bekommt durch aktuelle Entwicklungen (Stichworte: »Raum der Ströme« und »Netzwerkgesellschaft« nach Manuel Castells) einerseits besondere Bedeutung und ist andererseits besonders bedroht.

Der schnelllebige, flüchtige Charakter der Werbung wirkt der Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum entgegen.

Der zweite Faktor ist der der Zeichen (parallel zum Aspekt der Wahrnehmbarkeit des »Öffentlichen«). Werbung setzt

Zeichen, will Zeichen sein, ist bildhaft. Für das »Bild der Stadt« hat Kevin Lynch ausführlich dargestellt, welche Bedeutung *Zeichen in der Stadt* haben. Sie dienen der »Lesbarkeit« von Stadt, ihrer Eindeutigkeit. Allerdings können eine zu große Dichte von Zeichen oder ein Überhandnehmen von Zeichen einer Art gerade zum Gegenteil führen, zu Unlesbarkeit und Austauschbarkeit. Offensichtlich ist dieser Prozess, bei dem eine »ephemere Schicht« von Zeichen (u. a. aus Verkehrsschildern, Hinweistafeln und Werbung) das Wesentliche verdeckt, in der Stadt relativ weit fortgeschritten, unsere Wahrnehmung hat sich daran gewöhnt. Die Verdeckung des Wesentlichen und Simulationen werden als Kennzeichen der Postmoderne gesehen (Baudrillard 1988 und 1999).

Werbung, insbesondere großformatige Werbung, die ganze Gebäude buchstäblich verdeckt, hat simulativen Charakter und verändert das, was öffentlich wahrnehmbar ist.

5 Branding und öffentlicher Raum

Nachdem Werbung im vorigen Kapitel als Teil der Zeichendichte und von Simulationen im öffentlichen Raum deutlich wurde, geht es im Folgenden um »Branding«, eine Werbeform, zu der u. a. großformatige Werbung gehört und die den simulativen Charakter der Werbung betont (Kapitel 5.1). Dem folgt die Auseinandersetzung damit,

inwieweit Werbung im öffentlichen Raum, und insbesondere Branding, Thema und Problem der Stadtplanung ist (Kapitel 5.2). Abschließend wird in einem Überblick zusammengefasst, welche Rolle Simulation in den Bereichen »Werbung«, »Zeichen« und »öffentlicher Raum« spielt (Kapitel 5.3).

5.1 Begriff, Zielsetzung und Erscheinungsformen von Branding

Die Definition von »Branding« im Marketing-Wörterbuch liest sich nüchtern wie folgt: »Branding: die professionelle Entwicklung von Markennamen, d. h. die Schöpfung eines Markennamens, der die Marketingziele eines Markenherstellers verkörpert.« (Koschnick 2000, S. 233). Marken selbst sind dabei keine neue Entwicklung. Um 1900 waren Marken wie Maggi, Persil und Agfa auf verschiedenen Werbeträgern im öffentlichen Raum der Städte präsent (vgl. Exkurs 1 in Kapitel 3). Der Marlboro-Reiter z. B. ist eine Marketing-Idee aus den 50er Jahren. Jedoch gab es in den 90er Jahren eine rasante Wertentwicklung der Marken: Wurden 1993 die Markenwerte noch halb so hoch wie die harten Vermögenswerte eingeschätzt, bestanden im Jahr 2000 über 50 % der Kapitalwerte der Unternehmen in Namens- und Markenrechten (vgl. Grauel 2000, o. S.). Nach der Rangfolge der teuersten Marken, die die Financial Times für das Jahr 2000 benannte, brachte die Marke Coca-Cola ca. 60 % des Unternehmenswertes.

Was da so viel wert ist, ist letztendlich nichts Reales. Es geht nicht mehr in erster Linie um die Qualität des Produktes, die für die meisten Konsumgüter wie Turnschuhe oder Kaffee auch relativ ausgereizt ist. Es geht um Image, um die Verknüpfung eines Produktes mit einem Lebensgefühl, einem Lebensstil. Die »Erschaffung« einer Marke erschöpft sich schon längst nicht mehr im Markennamen und -logo, sondern umfasst u. U. ein Eindringen der Marke in zahlreiche Lebensbereiche, die für ihre Zwecke instrumentalisiert werden. Branding ist im öffentlichen Raum der

Stadt und in vielen anderen Lebensbereichen vorhanden. Naomi Klein nennt in ihrem Buch »No Logo« eindrückliche Beispiele hierfür (vgl. Klein 2002, S. 57 ff.).⁵² In den letzten Jahren wird dabei immer wieder auch von Krisen der Marken – und der Markenunternehmen – gesprochen. Im Sommer 2003 gab es z. B. eine Plakataktion, in der für den Kauf von Markenartikeln allgemein geworben wurde (vgl. Abb. 5.1).

Die Abkehr von den realen Vermögenswerten und dem Werben mit Produktqualitäten ereignet sich nicht zufällig Ende des 20. Jahrhunderts. Wenn Simulation einer der Kernbegriffe zum Verständnis der Postmoderne ist (vgl. Kapitel 4.3.2), hat Werbung mit dem Branding ihre zeitgemäße Form gefunden. Werbung ist per se schon Simulation. Doch durch Branding wird dieses Element deutlich verstärkt. Nicht nur, dass das Dargestellte nicht real ist. Die »harten Werte«, die hinter einem Produkt stehen (Immobilien, Fabriken, Rohstoffe, Arbeitskräfte), haben gegenüber der Simulation (dem Markennamen, dem Image) an Bedeutung verloren. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund dessen zu sehen, was oft leichthin

52 Die Beispiele kommen neben den Schilderungen über die »Eroberung des Stadtbildes« u. a. aus den Bereichen Sport (z. B. der Basketballer Michael Jordan und Nike), Musik (z. B. die Rolling Stones und Tommy Hilfiger), Medien, Schulen und Universitäten.



Abb. 5.1:
»Die Marke. Etwas anderes
kommt mir nicht in die
Tüte.«, Hamburg 2004

als »Globalisierung« bezeichnet wird. Im Zusammenhang mit Branding sind dabei u. a. die Verlagerung von Arbeitsplätzen und Produktionsstätten sowie die ubiquitäre Verfügbarkeit von zahlreichen Konsumgütern von Interesse (vgl. Klein 2002).

Durch diese Wendung und Veränderung wurden Bereiche für kommerzielle Werbezwecke interessant, die bei der Produktwerbung bis dahin kaum eine Rolle gespielt hatten. Städtische Räume, Landschaften und die in ihnen agierenden Menschen wurden einerseits stärker zum Träger von Werbung, andererseits wurden sie selber Gegenstand des Branding. Es werden zusehends »branded spaces« geschaffen, Orte, die einen direkten Zusammenhang zwischen Eigenschaften des Produktes und der Umgebung, d. h. der städtischen Bühne und der dort agierenden Selbstdarsteller, herstellen. Ein Wirtschaftsunternehmen baut ein Sportstadion, das den Markennamen trägt und nutzt nicht nur die Nennung des Markennamens in den Sportnachrichten als Werbung, sondern verknüpft ihre Marke mit den (positiven) Assoziationen großer Sporterlebnisse. Im Rahmen der Fußball-WM 2006 in Deutschland

werden diese Möglichkeiten jedoch eingeschränkt: Im Zusammenhang mit der WM ruhen sämtliche Namensrechte an den Stadien. Entsprechende Schriftzüge müssen abmontiert oder abgedeckt werden. Auch in einem Umkreis von etwa einem Kilometer um die Stadien sind an den Spieltagen jegliche Werbemaßnahmen ausgeschlossen. Die Einhaltung dieser Regelungen wird von der »Fifa Marketing & TV« überwacht, denn sie dienen nicht dem Schutz der öffentlichen Räume, sondern dem Schutz der Markenrechte der Sponsoren der Fußball-WM. Diese zahlten für die weltweiten Rechte etwa 40 Mio. Euro an die Fifa Marketing & TV, die nationalen Förderer zahlten knapp 13 Mio. für die auf Deutschland begrenzten Rechte (vgl. Kabosch 2005, o. S.). Jenseits der Kilometer-Zone sind im Herbst 2005 die ersten Werbestandorte mit WM-Bezug auf den Markt gekommen. Mit welcher Intensität sportliche Großereignisse für großformatige Werbung schon genutzt worden sind, zeigt ein Bild aus Salt Lake City zur Zeit der Olympischen Winterspiele 2002 (vgl. Abb. 5.2).

Ein Beispiel der Firma Nike ist das Werbeplakat mit dem Text »Do you know Brooklyn?« in Verbindung mit



Abb. 5.2: Salt Lake City zur Zeit der Olympischen Winterspiele 2002

dem Nike-Swoosh. Kein Hinweis auf Turnschuhe, kein Hinweis auf Sport, aber der Hinweis auf einen Stadtteil, der Assoziationen weckt, die Nike für sich in Besitz nehmen will (vgl. Boyer 1994, S. 419). Ein weiteres Beispiel der Firma Nike ist ihre Werbekampagne, in der in benachteiligten Stadtteilen kostenlos Container mit Sportschuhen aufgestellt wurden, die dann über bestimmte Jugendszenen (Streetball, Hiphop) unter den KonsumentInnen verbreitet wurden (vgl. Klein 2002, S. 90). Das heißt, die KonsumentInnen selber werden zu WerbeträgerInnen.

Ein sehr weitgehendes Beispiel für die Verknüpfung von Marke und öffentlichem Raum ist das Beispiel von Celebration. Die gesamte 20 000-Einwohner-Stadt in Florida wurde kurzerhand vom Disney-Konzern erfunden und aufgebaut. Sie sieht auf den ersten Blick aus wie »die idealisierte Neuerschaffung eines lebenswerten Amerika von vor der Zeit der Einkaufszentren ... und der Massenkommmerzialisierung« (Klein 2002, S. 168). Jedoch ist die ganze Stadt privat, »im Rathaus dieser blitzsauberen Städteparodie residiert kein Bürgermeister ... Hier arbeiten Ange-

stellte des Disney-Konzerns. Sie simulieren öffentliche Verwaltung« (Hassenpflug 2000a, S. 77).

Die Installation und Pflege von Marken ist teuer. Der Werbeetat von Nike stieg von 1993 bis 1997 von 280 Mio. \$ auf 500 Mio. \$, die Werbeausgaben von Disney hatten ihren bisherigen Höhepunkt 1995 bei 1,3 Mrd. \$ und fielen bis 1997 leicht auf 1,26 Mrd. \$ (Klein 2002, S. 482 f., Quelle: »100 Leading National advertisers«, Adverstising Age). Solche Werbeetats – und die damit verbundenen Möglichkeiten des Branding – können sich nur große Konzerne leisten. Dies gilt in geringerem Maße schon für die Kosten für großformatige Werbeflächen (s. Kapitel 6).

Ein anderes Beispiel der Firma Nike aus dem Jahr 1999 zeigt eine weitere Dimension der Werbung auf⁵³: Auf

53 Die Firma Nike ist nicht der einzige »global player«, der Branding-Strategien verfolgt. Coca-Cola, Benetton, Starbucks, Hilfiger und viele andere agieren ähnlich.



Abb. 5.3: Orientierung im Konsumraum: Berlin, gegenüber Bahnhof Zoo, Oktober 2005

einer großformatigen Werbefläche war nur der Turnschuh eines Basketballspielers abgebildet, wie er kurz in einem Stadtteil – bspw. auf dem George Square in Glasgow – aufsetzte, um im nächsten Moment in einem weit entfernten Stadtteil – vielleicht in Berlin auf dem Potsdamer Platz – aufzutreten. Werbung ist global ausgerichtet, nutzt in verschiedenen Weltregionen die gleichen Strategien und Zeichen, die – wie in Kapitel 4.3.2 schon benannt – dann nicht mehr der Orientierung in der Stadt, sondern der im Konsumraum dienen (vgl. Abb. 5.3). Ein auf die Spitze getriebenes Beispiel dafür schildert Naomi Klein aus der Kleinstadt Cashmere in Washington, Sitz der Süßigkeitenfabrik Liberty Orchard. Sie zitiert hier aus dem Wall Street Journal vom 06. 10. 1991, wonach Forderungen des Unternehmens u. a. dahin gingen, die Hauptstraßen der Stadt nach ihren Kaubonbons zu benennen und ihnen das Rathaus zu verkaufen (vgl. Klein 2002, S. 57).

Es können also zwei verschiedene Branding-Strategien in Zusammenhang mit dem öffentlichen Raum in der Stadt benannt werden: Bei der einen Strategie wird der öffentliche Raum zum Imageträger der Marke, bei der anderen ist er pragmatisch der Werbeträger.

Wenn der öffentliche Raum zum Imageträger der Marke werden soll, werden einzelne Stadträume von einer Marke in Anspruch genommen, es wird versucht, das Image von Raum und Marke direkt miteinander zu verkop-

eln. In diesem Fall kann von Seiten des entsprechenden Wirtschaftsunternehmens ein Interesse daran bestehen, das Image des Stadtraumes in der aktuellen Form zu halten oder es entsprechend den Ansprüchen der Werbung zu verändern (»Do you know Brooklyn?«, s. o.). Hierbei geht es immer um das Image des Stadtraumes, nicht um seine Identität. Die BewohnerInnen oder NutzerInnen spielen insoweit eine Rolle, als auch für sie die Frage gestellt wird, inwieweit sie zum angestrebten Image »passen«. Wenn sie dazu »passen«, werden sie u. U. Teil der Werbestrategie. Diese Strategie kann nur von größeren Unternehmen verfolgt werden, die über die entsprechende finanzielle Ausstattung für diese Art des Branding verfügen. Eine solche Strategie hat Aussicht auf Erfolg, zumindest hat sie sie in einem anderen »öffentlichen Raum«, dem des Rundfunks. Hier gilt als erwiesen, dass die Existenz von Werbung das redaktionelle Umfeld verändert (vgl. Kapitel 1.1).

Aus Deutschland gibt es bisher nur einzelne Beispiele, bei denen der Ort der Werbung in der Werbung thematisiert wird. Damit ist nicht gemeint, dass die Fassade reproduziert wird, sondern dass der Ort selber in der Werbung eine Rolle spielt. Die bekannten Beispiele aus Deutschland (Brandenburger Tor in Berlin und Bavaria-Denkmal in München, vgl. Kapitel 3.2 und Kapitel 6.1.2) zeigen, dass sich eine solche Art der Werbung vor allem an Orten mit einer starken eigenen Identität und einem starken Image anbietet. Sie ist offenbar nicht auf jedem beliebigen Baugerüst möglich, da das eingerüstete Gebäude nicht immer genug Eigenständigkeit und Unverwechselbarkeit hat, um Anknüpfungspunkte für die Werbung zu bieten. Darüber hinaus ist diese Strategie relativ teuer, da die entwickelten Werbemotive nicht an anderen Orten, in anderen Medien beliebig wiederholbar sind. Gelegentlich gibt es Werbung, die sich zwar nicht auf den Ort der Werbung bezieht, aber einen deutlichen Bezug zum Zeitpunkt nimmt, zu dem sie erscheint. So formulierte die Firma Lucky Strike zu Zeiten heftiger Diskussionen über Studiengebühren in Deutschland im Jahr 2004 auf den Werbeplakaten z. B.: »Studieren sie ruhig dieses Plakat, es ist gebührenfrei.« Ebenso wie bei dem Bezug auf den Ort der Werbung ist dies ein Schritt aus der Beliebigkeit, die die meisten anderen Werbeformen im öffentlichen Raum mit kennzeichnet.

Die zweite Branding-Strategie der Werbetreibenden ist wesentlich weiter verbreitet: Sie arbeitet auch mit der Größe der Werbeflächen, mit ihrer raumgreifenden Wirkung, sucht aber gerade keine Verbindung zum Ort der



1 ▲

▼ 2



3 ▲

Abb. 5.4: Ubiquitäre Werbung:
 1 Piazza di Trevi, Rom
 2 Genadioustreet, Thessaloniki
 3 Altes Stadthaus, Berlin

Werbung. Diese Art der Werbung ist ubiquitär, hat nichts mit dem konkreten Standort der Werbung zu tun. Es liegt im Gegenteil im Interesse der Werbetreibenden, die potenziellen KundInnen an möglichst vielen Orten der Welt mit der gleichen Werbebotschaft, dem gleichen Logo zu erreichen. Dies ist die häufigste Form großformatiger Werbung im öffentlichen Raum. Die verwendeten Logos und Werbemotive werden darüber hinaus auch an zahlreichen ande-

ren Orten und in anderen Medien verwendet (Zeitungen, Fernsehen, Kino usw.). Der öffentliche Raum wird in diesen Fällen *pragmatisch als Werbeträger* eingesetzt, nicht direkt als Imagerträger der Marke. Durch die optisch massive Präsenz findet jedoch eine starke visuelle Prägung des öffentlichen Raumes statt (vgl. Abb. 5.4).

Letztendlich verfolgen beide Strategien denselben Zweck: Räume, Gegenstände, Menschen, Lebensgefühle zu

markieren, für ein Logo in Besitz zu nehmen. Lediglich die Erscheinungsformen sind unterschiedlich. Aus Sicht der Stadtplanung stellt sich die Frage, ob bei der Werbeform, die direkt mit dem Ort der Werbung arbeitet, die enge Verknüpfung zwischen Marke und Ort besondere »Gefahren« enthält oder ob eventuelle Synergieeffekte u. a. zur Stärkung von Image und Identität einzelner öffentlicher Räume genutzt werden könnten. Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung um die Bedeutung von Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum (vgl. Kapitel 4.3.1) und Zeichen im öffentlichen Raum (vgl. Kapitel 4.3.2) scheinen solche Synergieeffekte kaum erreichbar. Auch die Untersuchungen von Christine Boyer über den Times Square in New York, bei dem Werbung bewusst eingesetzt wird, um dem Platz eine Identität zu geben, enthält eher Indizien für ein zwangsläufiges Scheitern dieser Strategie als für ihren Erfolg (vgl. Boyer 2001).

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind großformatige

Werbeflächen die augenfälligste Form des Branding im öffentlichen Raum der Stadt. Wie in der gesamten Entwicklung der Werbung (vgl. Exkurs 1 in Kapitel 3) werden sich auch in Zukunft die Formen der Werbung ändern. Der Fakt des Markierens, des Besitzergreifens, ist dabei mit ganz unterschiedlichen Werbeformen denkbar, so dass sich die grundsätzlichen Fragen hierzu auch stellen werden, wenn sich die Formen der Werbung – u. a. im Zuge technischer Entwicklungen – weiter verändern.

Offensichtlich nimmt durch Branding sowohl die Präsenz der Werbung im öffentlichen Raum massiv zu als auch die Präsenz des öffentlichen Raumes in der Werbung. Die hier vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Präsenz der Werbung im öffentlichen Raum, denn durch diese verstärkte Präsenz und (teilweise) durch die Integration des öffentlichen Raumes als Imageräger von Marken rückt Branding in das Interesse – und die Zuständigkeit – von Stadtplanung.

5.2 Werbung als Thema und Problem der Stadtplanung

Durch die Entwicklung des Branding ist Werbung im öffentlichen Raum präsenter als je zuvor. Schon allein dadurch wird sie Thema der Stadtplanung (zum Verständnis von Stadtplanung vgl. Kapitel 1.1). Mit ihrer Schnelligkeit und der Massierung der Zeichen, die sie setzt, bringt sie deutliche Veränderungen in den öffentlichen Raum. Davon ausgehend, dass sie dadurch Elemente des Dauerhaften verändert und gefährdet, die zum einen im öffentlichen Raum grundsätzlich notwendig sind und zum anderen durch aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen ganz allgemein bedroht sind, besteht ein Steuerungsbedarf. Als stadtplanerische Aufgabe hat diese Steuerung nicht nur abstrakte oder theoretische, sondern auch ganz konkrete Aspekte. Die Stadtplanung ist zusammen mit drei anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung für die Genehmigung von Werbeflächen zuständig (s. Kapitel 6 und 7), und zwar sowohl für Werbung, die auf öffentlichen Flächen (hier gemeint als »Flächen im öffentlichen Eigentum«) installiert werden soll, als auch auf privaten Flächen, sofern die Werbeanlage eine bauliche Anlage ist – wovon i. d. R. auszugehen ist. Dem Planungsrecht wird heute eine gestiegene Rolle bei der Steuerung von großformatigen Werbeflächen zugeschrieben (s. Kapitel 7 und 8). Es stellt sich also

nicht die Frage, ob sich Stadtplanung mit dem Thema beschäftigt, sondern in welcher Form, mit welcher Intensität sie es tut. Die Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Außenwerbung (s. Exkurs 1 in Kapitel 3) hat gezeigt, dass die öffentliche Hand bereits seit verstärktem Aufkommen der Außenwerbung immer wieder die Notwendigkeit der Steuerung gesehen hat.

Die Abwägung zwischen dem privaten Interesse der Werbetreibenden im Zusammenspiel mit allgemeinen Interessen und anderen privaten Interessen am öffentlichen Raum ist eine klassisch stadtplanerische Aufgabe. Grundlage und Hintergrund möglicher Strategien und Entscheidungen können theoretische Überlegungen sein, wie sie bis hierher dargelegt wurden. Die Rolle der Stadtplanung muss dabei im Auge behalten werden: Die Entscheidung, welche Strategie verfolgt werden soll, wird nicht von der Stadtplanung getroffen, sondern ist eine politische, die innerhalb der Rahmenbedingungen (ökonomisch, kulturell, gesellschaftlich) getroffen wird. Allerdings kann die Stadtplanung entscheidungsvorbereitend tätig werden, kann Vorschläge machen, wie eine Steuerung möglich ist, die unter Berücksichtigung unterschiedlicher Aspekte ggf. zu einer größeren »Balance« verschiedener Interessen im öffent-

lichen Raum beitragen kann. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sie selber eine klare Problemsicht entwickelt. Wenn auch in Beschreibung und Analyse teilweise Jean Baudrillard gefolgt wurde, kann seine fatalistische Einstellung zur Veränderbarkeit⁵⁴ gerade aus stadtplanerischer Sicht nicht geteilt werden (vgl. auch Soja 2000, S. 330 ff.). Eher weiterführend sind hier Aufforderungen wie von

Manuel Castells, der als eine der Hauptaufgaben von Stadtplanung die Schaffung von Räumen der Identität, des Wiedererkennens und des öffentlichen Austausches definiert (vgl. Kapitel 4.3.1). In diesem Kontext wird im Rahmen dieser Arbeit die stadtplanerische Beschäftigung mit großformatigen Werbeanlagen gesehen.

5.3 Öffentlicher Raum, Werbung und Simulation

In verschiedenen Bereichen haben die bisherigen Überlegungen alle zu den Begriffen »Simulation« oder »Fiktion« geführt. Abbildung 5.5 ordnet eine Reihe von Zitaten unterschiedlicher AutorInnen zu den Themen öffentlicher Raum, Zeichen und Werbung chronologisch an (vgl. Abb. 5.5). In den zitierten Texten setzen sich die AutorInnen mit der zunehmenden Bedeutung der Werbung im öffentlichen Raum, mit der Bedeutung und Verdichtung von Zeichen im öffentlichen Raum und mit Simulationen sowohl im Bereich der Werbung als auch im öffentlichen Raum auseinander.

Die Verbindung von Sichtbarem, Bildhaftem und Wahrem mit dem Begriff des Öffentlichen (und damit auch für den *öffentlichen Raum*) ist alt und taucht in Deutschland bereits im 15./16. Jahrhundert auf (vgl. Exkurs 2 in Kapitel 4). Nach verschiedenen Entwicklungen und Veränderungen des Begriffsverständnisses im Lauf der Zeit wird die Verbindung zwischen öffentlicher Sichtbarkeit und Wirklichkeit von Hannah Arendt in ihrer normativen Bestimmung des Begriffes Ende der 1950er Jahre als eine der wichtigen Bedeutungen des Öffentlichen erneut betont (in übergeordnetem Sinne verstanden, aber auch auf die öffentlichen Räume in der Stadt übertragbar). Ende des 20. Jahrhunderts wird von AutorInnen aus den Bereichen der Stadtplanung und Soziologie darauf hingewiesen, dass durch Simulation und Fiktion diese Bedeutung des öffentlichen Raumes zum einen nicht mehr wahrgenommen werden kann, aber dass zum anderen gerade die Simulationen und Fiktionen Ausdruck des Bedürfnisses danach sind.

Für den Bereich der *Zeichen* in der Stadt hat Walter Benjamin schon in den 1920er Jahren auf eine Entwicklung hingewiesen, die von stadtplanerischer und philosophischer Seite erst deutlich später aufgegriffen und weiterverfolgt wurde, bis hin zu den Simulationen und dem Simulacrum

bei Jean Baudrillard. Von Benjamin bis Baudrillard wird dabei der Gedanke verfolgt, dass die Zunahme der Zeichen im öffentlichen Raum zum einen ihre eigene Lesbarkeit erschwert und zum anderen den Blick auf Wesentliches verstellt.

Von stadtplanerischer Seite sind Zeichen im öffentlichen Raum der Stadt in ihrer Bedeutung seit den Arbeiten von Kevin Lynch unumstritten. Eine übermächtige Fülle der Zeichen im öffentlichen Raum wird seit den 1960er Jahren festgestellt. Ende des 20. Jahrhunderts beschreibt u. a. Baudrillard dann insgesamt das Verschwinden des Realen zugunsten der Simulation. Soja konstatiert die zunehmende Schwierigkeit, zu erkennen, was Realität ist und was bloße Imagination.

Für die *Werbung* als einen Teil dieser Zeichen im öffentlichen Raum werden die buchstäblich raumgreifenden Wirkungen schon in den 20er Jahren des vorigen Jahrhunderts von Walter Benjamin und Walter Mehring thematisiert. Der simulative Charakter der Werbung wird im ausgehenden 20. Jahrhundert mit dem Branding und der zunehmenden Bedeutung der Marken gegenüber den realen Werten eines Unternehmens besonders deutlich. Naomi Klein beschreibt, dass die Instrumentalisierung von Stadt und öffentlichem Raum dabei Teil von Branding-Strategien ist, denn gerade durch Branding werden Stadt und

54 »Meine einzige strategische Aussicht wäre, uns gegen diese Bewegung, diese Tendenz nicht zu wehren, weil es oft hoffnungslos ist, sich zu wehren. Sondern den Prozeß zu beschleunigen und durch das System und seine eigene Logik zugrunde zu bringen, so daß sich all diese Techniken, Technologien usw. gegenseitig annullieren und ein leerer Raum, eine Art Nichts entsteht, wo wiederum etwas möglich wird ...« (Baudrillard 1994, S. 39).

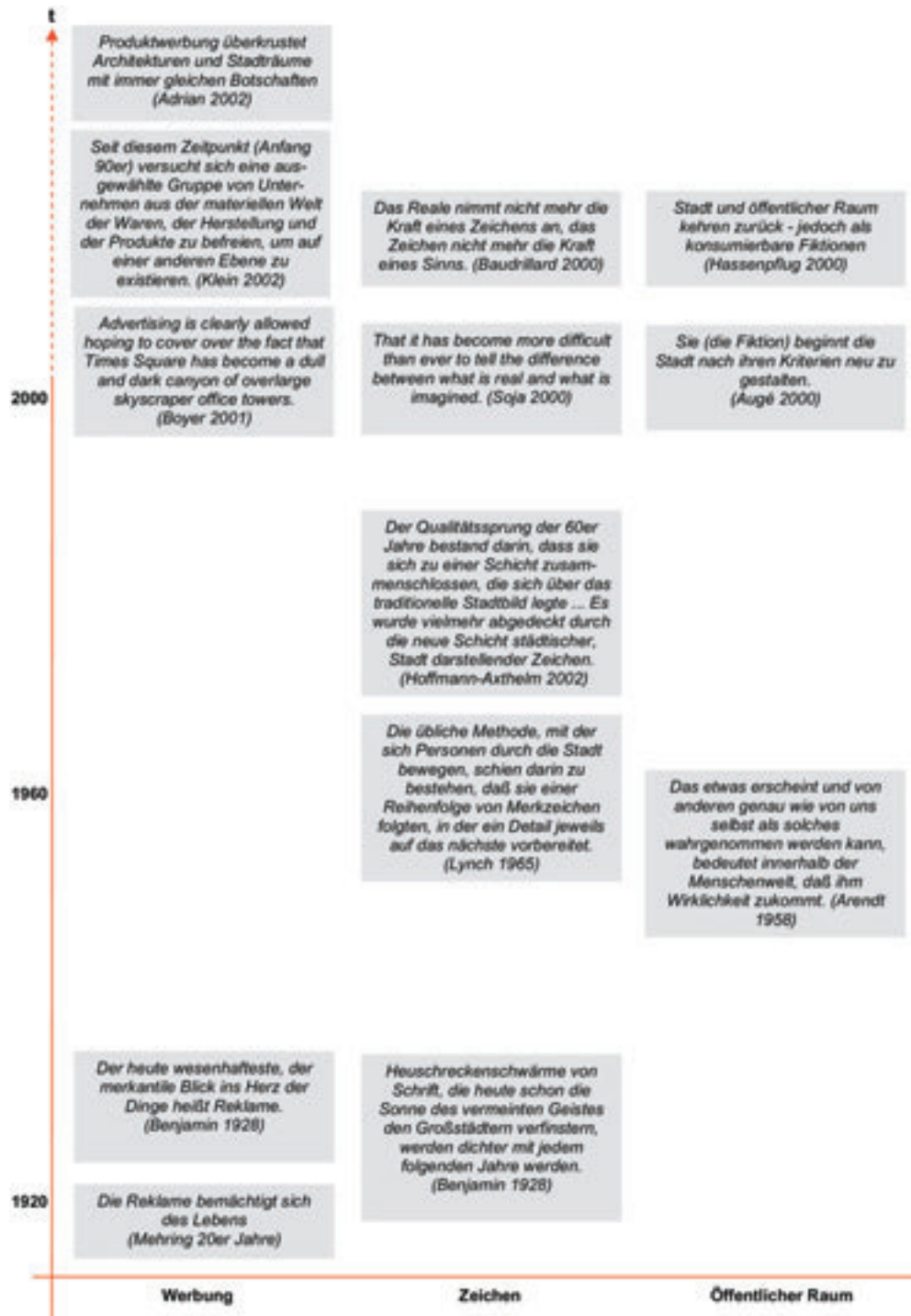


Abb. 5.5: Zitate zu Simulation in den Bereichen Werbung, Zeichen, öffentlicher Raum

Abb. 5.6:
 »To simulate is to feign to
 have what one hasn't«
 (Baudrillard 1988) –
 Gebäudesimulation am
 Potsdamer Platz,
 Berlin 2007



öffentlicher Raum als Imageträger für Werbezwecke verwendbar. Von stadtplanerischer Seite wird die Zunahme von Werbung im öffentlichen Raum der Städte festgestellt und beklagt. Christine Boyer weist am Beispiel des Times Square nach, dass Werbung auch dazu eingesetzt wird, entstandene Mängel des öffentlichen Raumes zu verdecken. Werbung ist in diesem Fall ein Instrument der Simulation, die das Wesentliche verbirgt bzw. – mit Baudrillard – verbirgt, dass das Wesentliche nicht mehr vorhanden ist.

Die herangezogenen AutorInnen⁵⁵ beleuchten die Themen Werbung, Zeichen, öffentlicher Raum aus verschiedenen literarischen und wissenschaftlichen Blickwinkeln (Architektur, Stadtplanung, Philosophie und Anthropologie). Die in vielen Punkten übereinstimmenden und sich ergänzenden Aussagen vermitteln ein Bild von öffentlichen Räumen in der Stadt, in denen eine hohe Dichte von Werbung und anderen Zeichen zu Unübersichtlichkeit und zum Verschwinden des Realen zugunsten der Fiktion oder Simulation beiträgt (vgl. Abb. 5.6). Es wird deutlich, dass dies Teil einer Entwicklung ist, die in Ansätzen erstmals zu Beginn des 20. Jahrhunderts vorhergesehen und beschrieben wurde. Zwar ist die Bewertung dieser Entwicklung

nicht vollkommen einheitlich, doch überwiegen die skeptischen Stimmen, die sich dann noch darin unterscheiden, inwieweit sie Steuerungsmöglichkeiten sehen.

Großformatige Werbung ist nur ein Teilbereich von Werbung und Branding, die wiederum nur ein Teilbereich von Simulationen in der Stadt sind. Aber als solcher muss sie gesehen – und behandelt werden. Stadtplanung wird nicht die gesellschaftlichen Verhältnisse, die zu Simulationen in der Stadt geführt haben, umkehren oder verändern. Aber in Diskussionen um den konkreten Umgang mit öffentlichem Raum der Stadt werden gesellschaftliche Verhältnisse bewusst. Stadtplanung agiert dann im Bewusstsein dieser Zusammenhänge und kann die ihr zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente entsprechend nutzen.

55 Adrian 2002, Arendt 1958/2001, Augé 2000, Baudrillard 2000, Benjamin 1928/1972, Boyer 2001, Hassenpflug 2000, Hoffmann-Axthelm 2002, Klein 2002, Lynch 1965/2001, Mehring 1920er Jahre/1983, Soja 2000.

6 Standortdatenbank und Befragungen

Nach der Auseinandersetzung mit dem Begriff des öffentlichen Raumes und mit Werbung, Außenwerbung und Branding im Allgemeinen geht es nun um eine genauere quantitative und qualitative Auseinandersetzung mit der für diese Arbeit ausgewählten Werbeform der großformatigen Werbung sowie um den Umgang der Städte damit. Zur Erfassung des Phänomens großformatiger Werbung im öffentlichen Raum wurden im ersten Schritt drei empirische Untersuchungen durchgeführt:

- Aufbau einer Standortdatenbank mit Informationen zu knapp 600 Standorten in Deutschland zur quantitativen Erfassung und Beschreibung der augenblicklichen Situation (Stand: Juni 2003).
- Befragung aller 40 deutschen Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen zur Ermittlung von Einschät-

zungen, Genehmigungspraxis und kommunalen Strategien (Mai–September 2003).

- Befragung ausgewählter Unternehmen der Werbewirtschaft zu ihren Einschätzungen von Standorteignungen und Erfahrungen mit Anträgen und Genehmigungen (Januar 2004).

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser empirischen Untersuchungen dargestellt.⁵⁶ Besonderes Gewicht wird darauf gelegt, in welchen öffentlichen Räumen großformatige Werbung vor allem zu finden ist (Standorttypen) und von welcher Dauerhaftigkeit die einzelnen Werbe-standorte und die Motive an diesen Standorten sind (Werbe-standorttypen), um daraus Rückschlüsse auf mögliche Wirkungen der Werbung auf das »Öffentliche« der öffentlichen Räume ziehen zu können (vgl. Kapitel 4 und 5).

6.1 Standortdatenbank großformatiger Werbung in deutschen Großstädten

Die Informationen der Datenbank sind aus dem Internet zusammengestellt bzw. aus Unterlagen, die Werbeunternehmen freundlicherweise zur Verfügung stellten (Stand November 2002 bis Juni 2003).⁵⁷ Die Zusammenstellung der Standorte ist von daher nicht abschließend. Die Angaben liefern jedoch aufgrund der hohen Fallzahl von 575 einen guten ersten Überblick. Berücksichtigt wurden für die Standortdatenbank nur die Angaben über deutsche Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen, da die Auswertung der Angaben von fünf Werbeunternehmen ergeben hat, dass ca. 95 % der Standorte dieser Unternehmen in Städten über 200 000 EinwohnerInnen liegen.

6.1.1 Inhalte der Standortdatenbank

In die Datenbank wurden, soweit verfügbar, folgende Informationen aufgenommen:

- Adresse (Bundesland, Ort, Straße)
- Größe der Werbefläche
- GTKC (Gewichtete Tageskontaktchancen)⁵⁸
- Preis der Werbefläche

- Zeitdauer (Bemessung für den Preis, i. d. R. 30 Tage)
- Beleuchtung (ja/nein)
- Agentur
- Standortinformationen (verbale Beschreibung des jeweiligen Standortes durch die Agentur)
- Zusatzinformationen (Angaben z. B. über Motiveinschränkungen oder Buchbarkeit)
- Standortfoto

⁵⁶ Zur Methodik und den entwickelten Fragebögen vgl. Anhang.

⁵⁷ Die Standortdatenbank enthält die Angaben von fünf Werbe-firmen zu ihren Standorten großflächiger Werbeanlagen, die zum Zeitpunkt der Erhebung allgemein als Marktführer im Bereich großformatiger Werbeflächen galten (complac Medienservice Berlin GmbH, Fubac Media Solutions AG, DSM Megaposter GmbH, Plakativ, PosterNetwork AG).

⁵⁸ GTKC: Zentrales Bewertungskriterium der Werbebranche mit den Faktoren Anzahl der Personen, die die Werbefläche passieren, und Sichtbarkeit der Fläche. Daraus wird die gewichtete tägliche Kontaktchance (GTKC) jedes Standortes ermittelt.

Hierbei sind die Standortbeschreibungen aus Sicht der Werbefirmen formuliert. Für die Stadtplanung ungewöhnlich ist z. B. die positive Bewertung von Staus und Stop-and-go-Verkehr (die die Zeiten verlängern, in denen eine Werbefläche wahrgenommen werden kann). Auch die Formulierung »keine Ablenkung durch Umfeldarchitektur« (am Berliner Alexanderplatz) ist eine im Bereich der Stadtplanung unübliche Beschreibung und Bewertung. An dieser Stelle werden erneut die beiden unterschiedlichen Strategien der Werbetreibenden deutlich, in Abhängigkeit davon, wie »stark« der für die Werbung gewählte Raum ist: Entweder hat der Raum eine starke Identität, ein ausgeprägtes Image, dann kann die Werbung versuchen, dieses für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Oder der Raum hat wenig eigene Identität, dann kann die Werbung versuchen, ggf. die entstandene »Lücke« mit Bedeutung zu füllen (vgl. Kapitel 5.1).

Aufgrund der Angaben der Agenturen und der vorliegenden Standortfotos wurden die Standorte ausgewertet. Schwerpunkte der Auswertung sind die Typisierung der Werbeflächen und der Standorte. Ergänzend wurden Umfeldnutzungen und Preise für die Werbeflächen ausgewertet.

Für die Typisierung der Werbeflächen wurden ausgehend von der Unterscheidung in temporäre und dauerhafte Standorte (vgl. Kapitel 3.2) neun verschiedene Typen benannt:

- temporär: Baugerüste, Gebäudeverhüllungen
- dauerhaft: Brandwände, Parkhäuser/Kinos, freistehende Werbetafeln, Dachwerbung, Fassaden, Kaufhaus, Giebelwand.

Für die Bildung von Standorttypen wurden Kriterien ausgewählt, die auch von den Werbeunternehmen genutzt werden. Dies war notwendig, da eine »Übersetzung« in Kriterien, die aus dem Forschungszweck direkt abgeleitet werden könnten, ohne eigene Ortskenntnis der 575 Standorte nicht möglich war. Folgende Kriterien wurden berücksichtigt:

- Besondere Anforderungen an das Öffentliche: Gesamtstädtische Bedeutung, Innenstadt, Fußgängerzone
- Öffentlicher Personenverkehr: Bahnhofsnähe, Flughafen, U-/S-Bahnhof, sonstige ÖPNV-Haltestellen
- Sonstige Verkehrsanlagen: Hauptverkehrsstraße, Kreuzung, Ampel
- Einzelne Gebietstypen: Messegelände, Wohngebiet, Industrie-/Gewerbegebiet

Bei der Auswertung muss eine Reihe von Schwierigkeiten berücksichtigt werden: Zum einen konnten die Eigenangaben der Werbeunternehmen nicht überprüft werden. Zum anderen werfen Kriterien wie »Innenstadt« und »gesamtstädtische Bedeutung« besondere Probleme auf, da ihnen immer subjektive Einschätzungen zugrunde liegen. Da insbesondere über die großen Städte eigene Ortskenntnisse vorlagen, so dass die Agenturangaben teilweise überprüft werden konnten und diese Angaben interessante Hinweise auf die Art der jeweiligen öffentlichen Räume zulassen, wurden sie trotz der genannten Schwierigkeiten in der Auswertung berücksichtigt.

Angaben zu Preisen der Werbeflächen wurden von zwei der fünf Agenturen gemacht. Um zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen, wird für die Standorte der Preis pro 10 m² Fläche pro Monat errechnet.⁵⁹ Die Auswertung bezieht sich auf alle 258 Standorte, zu denen sowohl Angaben zum Preis als auch zur jeweiligen Mietzeit vorliegen.

6.1.2 Auswertung der Standortdatenbank

In der Standortdatenbank sind insgesamt 575 Standorte mit einer Größe von 29 m² (an einem Kaufhaus in Duisburg) bis zu 1620 m² (an der Humboldt Universität in Berlin) erfasst. Der größte Teil der Werbeflächen ist zwischen 100 m² und 200 m² groß. Nur 2,6 % erreichen Größen von über 400 m². Ein Grund hierfür sind die wenigen baulichen Möglichkeiten zur Installation solcher Werbeflächen. Auch die mit der Größe wachsenden Kosten für die Werbefläche könnten eine Ursache hierfür sein.

Summarisch ergeben die erfassten 575 Standorte folgendes Bild:

- Sie entsprechen insgesamt einer Fläche von ca. 100 000 m² (10 ha).
- Die dafür aufgewendeten Gelder der Werbetreibenden

⁵⁹ Alle Preise werden von den Agenturen für eine bestimmte Mietdauer in Tagen angegeben. Für die Vergleichbarkeit wurden diese Angaben alle auf 30 Tage umgerechnet. Nicht berücksichtigt wurden die vier Standorte, für die ein Mietpreis pro Tag angegeben ist, da hier eine Hochrechnung auf 30 Tage (24 500,00 Euro) zu einer Verzerrung des Gesamtbildes geführt hätte.

den (also nicht die Netto-Umsätze der Agenturen⁶⁰) lassen sich anhand einiger vorhandener Angaben über Preise unter Vorbehalt schätzen auf insgesamt ca. 15 Mio. Euro pro Monat (entspricht ca. 175 Mio. Euro pro Jahr), wenn alle Standorte durchgehend vermietet wären und 12 Monate lang zur Verfügung stünden. Aktuell gibt es keine Vollvermietung, so dass davon auszugehen ist, dass die tatsächlich für großformatige Werbung aufgewendete Summe geringer ist.

Große Stadt – große Werbung: Großformatige Werbung ist ein Großstadtphänomen

Großformatige Werbung ist (bisher) eindeutig ein Großstadtphänomen. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass ein zentrales Interesse der Werbetreibenden die Menge derjenigen ist, die die Werbung bemerken können (die Branche spricht von »Tageskontaktchancen«). Generell gilt: Je mehr mögliche Kontakte, also je größer die Wahrnehmbarkeit ist, desto attraktiver wird der Standort als Werbebestandort. Über 80 % aller erfassten Standorte liegen in den 12 deutschen Städten mit mehr als 500 000 EinwohnerInnen. In den 19 Städten mit 200 000–300 000 EinwohnerInnen liegen insgesamt nur 5,91 % der Standorte (vgl. Tab. 6.1 und Abb. 6.1). Die Verteilung auf die Städte erklärt auch die Verteilung auf die einzelnen Bundesländer

Tab. 6.1: Städte mit mehr als 20 erfassten Standorten (2003)

Stadt	Standortzahl
Berlin	117
München	65
Frankfurt/Main	47
Hamburg	42
Düsseldorf	42
Hannover	42
Köln	38
Stuttgart	26
Essen	20

(vgl. Abb. 6.2): So liegen in den drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen insgesamt 32,35 % aller Standorte. In den neuen Bundesländern sind es insgesamt nur 4 % aller Standorte.

Auch die durchschnittliche Größe der großformatigen Werbung nimmt mit der Einwohnerzahl der Städte zu: Während »kleine« großformatige Werbeanlagen (weniger als 100 m²) in großen Städten unterproportional und in kleineren Städten überproportional vertreten sind, ist es bei den großen Werbeanlagen (über 200 m²) genau umgekehrt. Werbeanlagen über 1000 m² kommen ausschließlich in Städten mit mehr als 1 Mio. EinwohnerInnen vor (vgl. Abb. 6.3 und 6.4).

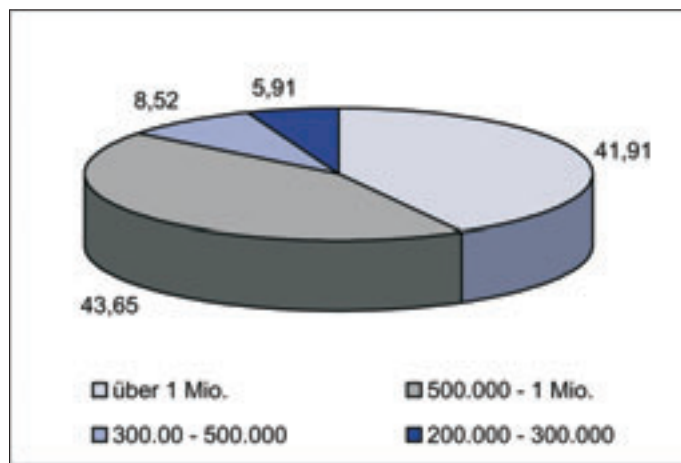
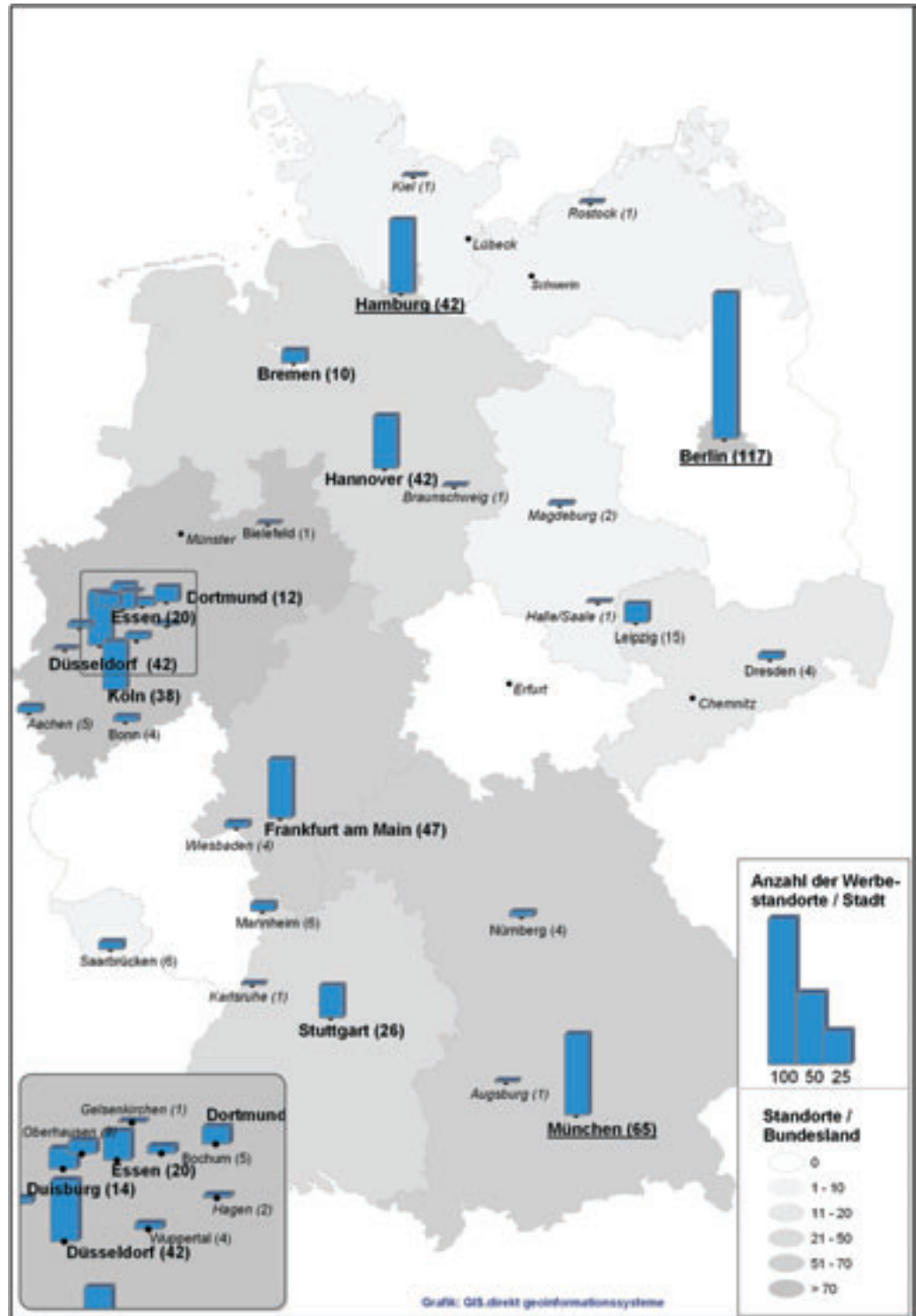


Abb. 6.1: Standortverteilung nach Einwohnerzahlen in % (2003)

60 Die Netto-Umsätze der Unternehmen der Außenwerbung für Riesenposter werden vom FAW (Fachverband Außenwerbung) für das Jahr 2001 mit 44,24 Mio. Euro angegeben, mit einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 21,9 %. Insgesamt liegen die Investitionen für Werbung um etwa ein Drittel über den Netto-Umsätzen der Werbeunternehmen, so dass sich diese Zahl in etwa auf 66 Mio. Euro pro Jahr schätzen lässt (Zahlen aus: ZAW 2002, S. 352 und 9).

Abb. 6.2:
Verteilung der untersuchten
575 Standorte großformatiger
Werbeblächen (2003)



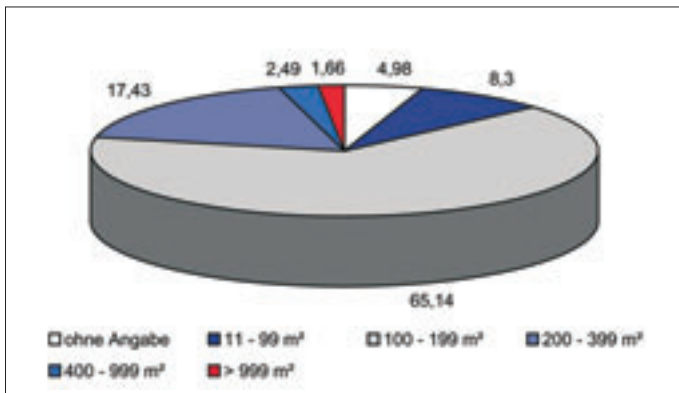


Abb. 6.3: Größe der Werbeanlagen in Städten über 1 Mio. Einw. in % (2003)

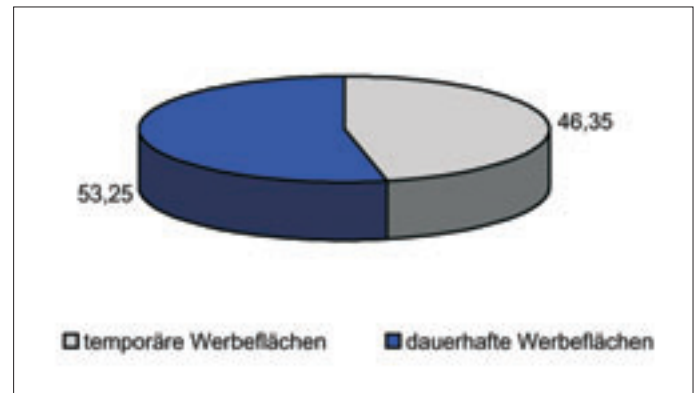


Abb. 6.5: Temporäre und dauerhafte Werbeflächen in Städten über 1 Mio. EinwohnerInnen in % (2003)

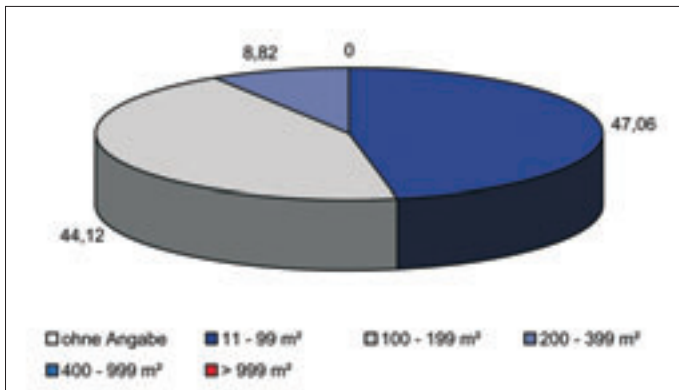


Abb. 6.4: Größe der Werbeanlagen in Städten mit 200 000–300 000 Einw. in % (2003)

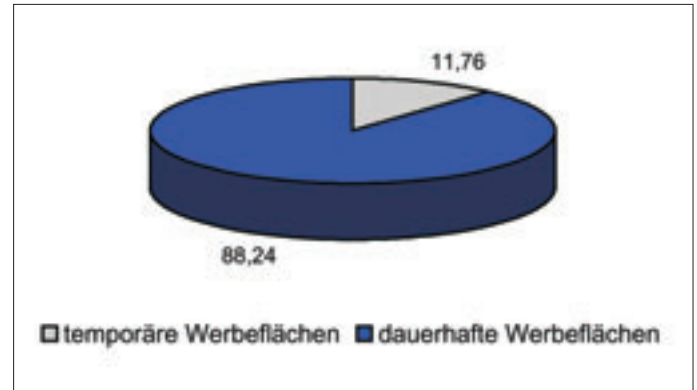


Abb. 6.6: Temporäre und dauerhafte Werbeflächen in Städten mit 200 000–300 000 EinwohnerInnen in % (2003)

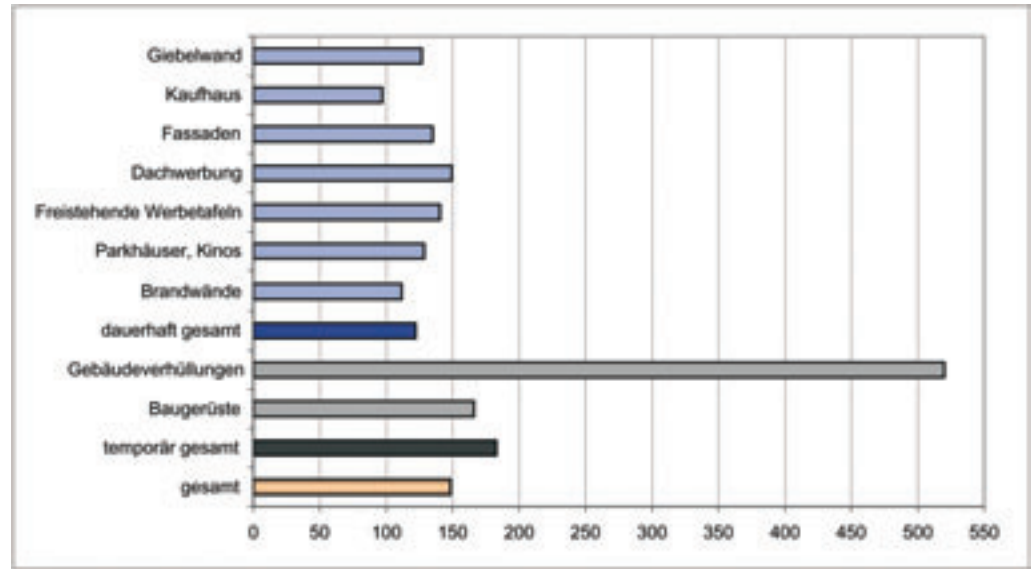
Werbeflächentypen: Großformatige Werbung ist schnelllebig

Bei der Frage der Dauerhaftigkeit bzw. der Schnelllebigkeit (vgl. Kapitel 4.3.1) geht es zum einen darum, ob es sich um temporäre oder dauerhafte Standorte handelt. Hierbei umfasst der Begriff »dauerhaft« in Bezug auf die Genehmigungszeiträume von Werbeanlagen eine wesentlich kürzere Zeitspanne als in Zusammenhang mit der Begriffsbedeutung von »öffentlich«:

Mit 30 % aller erfassten Standorte liegt die Zahl der

temporären Standorte deutlich unter jener der dauerhaften. Auffallend ist die unterschiedliche Verteilung nach Stadtgröße: In den Städten mit mehr als 1 Mio. EinwohnerInnen sind über 50 % der Standorte temporär, während es in Städten mit weniger als 300 000 EinwohnerInnen nur knapp 12 % sind (vgl. Abb. 6.5 und 6.6). Dies könnte auch erklären, dass in der Befragung der Städte eher die temporären Werbeflächen im Vordergrund standen, da von den größeren Städten im Rahmen der Befragung besonders viele Rückmeldungen vorlagen. Temporäre Werbeflächen (an Baugerüsten und als komplette Gebäudeverhüllungen)

Abb. 6.7:
Durchschnittliche Werbeflächengröße (in m²) nach Werbeflächentyp



sind darüber hinaus mit 182,66 m² deutlich größer als der Durchschnitt (vgl. Abb. 6.7), was mit zu der großen Beachtung beiträgt, die sie finden.

Temporäre und dauerhafte Werbeflächen sind in den einzelnen Städten unterschiedlich häufig. Beispielhaft wird die Häufigkeit von Baugerüsten und Gebäudeverhüllungen als temporären Standorten mit Parkhäusern/Kinos sowie Brandwänden/Giebelwänden als dauerhaften Standorten verglichen (vgl. Abb. 6.8). Auffallend ist u. a., dass es in München kaum dauerhafte Standorte gibt. Dies entspricht der Genehmigungspraxis der Stadt, nach der i. d. R. ausschließlich Standorte an Baugerüsten genehmigt werden (vgl. Kapitel 7.4). In Hamburg hingegen sind Zahl und Anteil der Werbeflächen an Brandwänden oder Giebelwänden relativ hoch. Dies kann damit zusammenhängen, dass in Hamburg zwischen 1985 und 1999 (lt. Rechtsprechung des OVG⁶¹) an Mauern befestigte Werbeanlagen nicht als bauliche Anlagen galten und somit keine Baugenehmigung erforderlich war. Dies galt jedoch nicht für die seit Anfang der 90er Jahre aufkommende Werbung an Baugerüsten.

Zum anderen stellt sich die Frage der Dauerhaftigkeit auch in Bezug auf den Motivwechsel auf einzelnen Flächen. Hier zeigen sich großformatige Werbeflächen zwar für die Interessen der Werbetreibenden als eher »langsam«, vor

dem Hintergrund der Bedeutung von Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum jedoch eher als schnelllebig. Es lagen für 263 Standorte Angaben der Agenturen vor, für wie lange die einzelne Werbefläche vermietet wird: Lediglich 1 Standort wird für länger als 30 Tage vermietet. Mit Abstand die meisten Standorte (127 Standorte oder 86 %) werden für 28 oder 30 Tage vermietet, 31 Standorte für jeweils 14 Tage. Vier Standorte werden tageweise vermietet. Die in Kapitel 4 vermutete *Schnelllebigkeit der Werbung* zeigt sich hier deutlich. Die geäußerte These, dass diese Schnelllebigkeit mit der Dauerhaftigkeit des öffentlichen Raumes in Konflikt geraten kann, kann dadurch gestützt werden.

Standorttypen: Motorisierter Verkehr als Zielgruppe, Innenstädte als begehrte Standorte

Es liegen zu 453 der insgesamt 575 erfassten Standorte Angaben zu Standorttypen vor, das entspricht knapp 80 %.

61 Bf II 23/83, HmbJVBl. 1986, 12 und OVG Hamburg, Beschl. v. 6. 9. 1999 – 2 Bs 256/99, zitiert in: Freie und Hansestadt Hamburg, Baubehörde: Genehmigungspflicht und Genehmigungsfähigkeit von Großwerbeanlagen, Hamburg 1999.

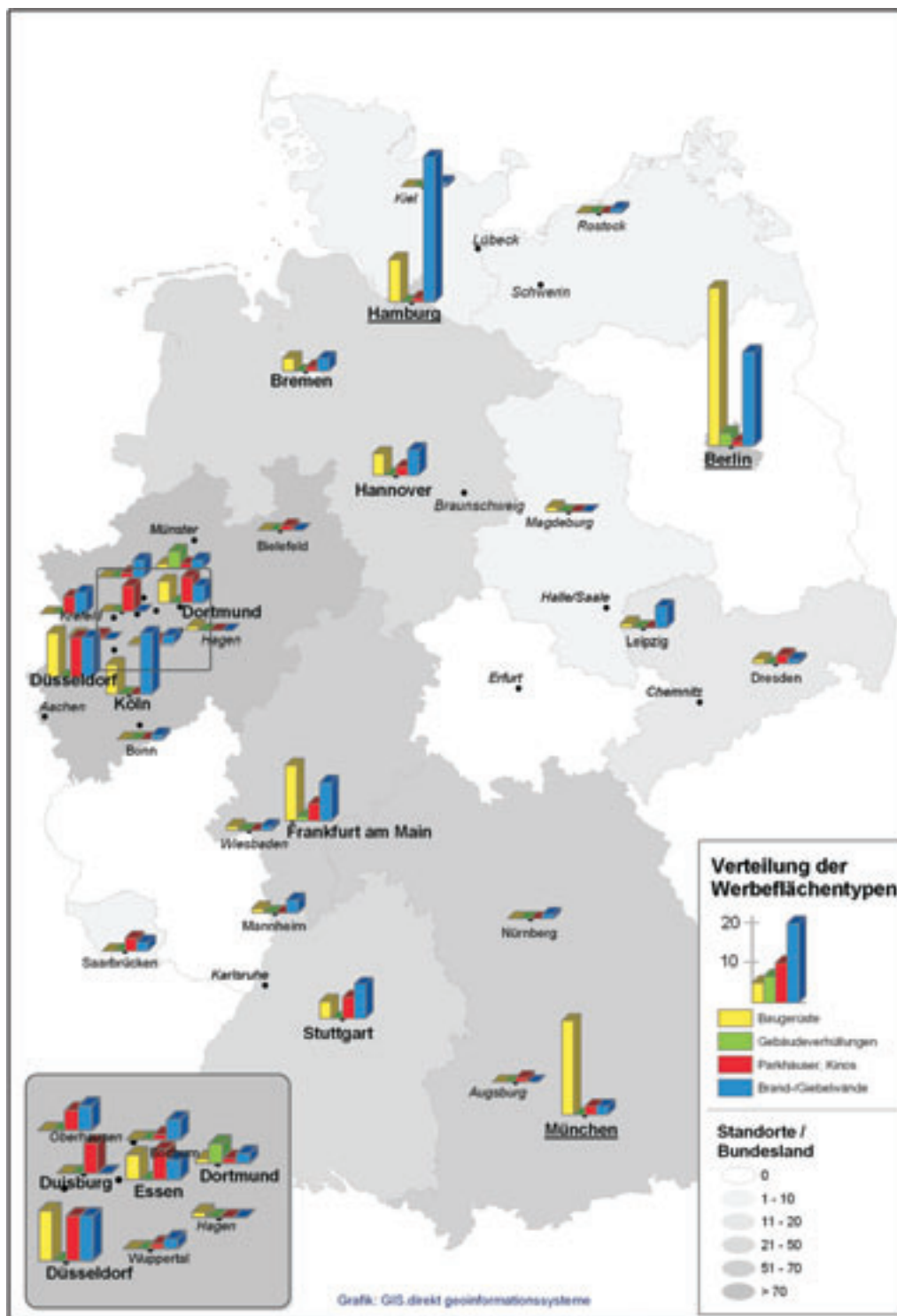
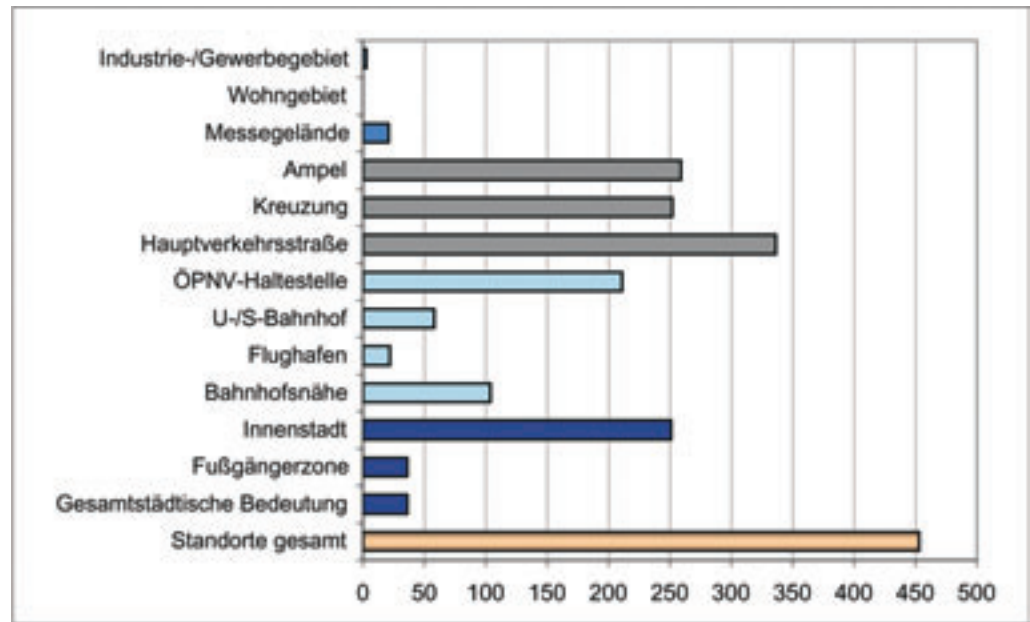


Abb. 6.8:
Verteilung der Werbeflächentypen (2003)

Abb. 6.9:
Anzahl Werbeflächen nach
Standorttyp (2003)



Demnach ist ein Großteil der Standorte großformatiger Werbung auf den öffentlichen Verkehr als Zielgruppe ausgerichtet (vgl. Abb. 6.9): Häufigstes Standortkriterium ist die Lage an Hauptverkehrsstraßen (74 %), dies sind häufig Ein- und Ausfallstraßen in die Innenstadt. Zweithäufigstes Kriterium ist die Lage an Ampeln (57 %) und Kreuzungen (55,6 %), die jeweils dazu beitragen, die Dauer des »Sichtkontaktes« zur Werbefläche zu verlängern und die Sichtbarkeit aus verschiedenen Richtungen zu ermöglichen. Wegen der Verkehrsgefährdung werden allerdings gerade Standorte an verkehrsreichen Kreuzungen von den Städten eher skeptisch beurteilt (vgl. Kapitel 6.2.2) – eine Haltung, die offensichtlich in der tatsächlichen Verteilung der Standorte kaum Ausdruck findet. Standorte an Hauptverkehrsstraßen haben darüber hinaus einen relativ geringen Durchschnittspreis. Während der Durchschnittspreis aller Standorte für 10 m² pro Monat bei 2225,34 Euro liegt, liegt er bei Hauptverkehrsstraßen bei 1896,70 Euro und an Ampeln bei 1988,33 Euro (vgl. Abb. 6.10).

In der Innenstadt liegen 55 % der Standorte, demnach lässt sich ein *Schwerpunkt für die Innenstadt und Innenstadtrandlagen* erkennen. In Fußgängerzonen liegen allerdings nur 8 % der Standorte. Sie sind mit durchschnittlich 112 m² die kleinsten unter den großformatigen

Werbeflächen (vgl. Abb. 6.11). Hier macht sich bemerkbar, dass häufig keine großen, für Werbung geeigneten Flächen vorhanden sind. Außerdem besteht i. d. R. keine Sichtbarkeit für den motorisierten Verkehr. Allerdings sind – berücksichtigt man den Preis pro 10 m² pro Monat – Standorte in Innenstädten überdurchschnittlich teuer: Der Durchschnittspreis für 10 m² pro Monat liegt in Fußgängerzonen mit 3421,75 Euro um 52 % über dem Durchschnittspreis aller Standorte (vgl. Abb. 6.10). Dies bestätigt, dass gerade Standorte in öffentlichen Räumen, bei denen hohe Anforderungen an das Öffentliche gestellt werden, auch für Werbetreibende besonders interessant sind.

An Standorten mit gesamtstädtischer Bedeutung (die sich häufig in der Innenstadt befinden) liegen nur 8 % der Werbeflächen, diese sind allerdings besonders groß (vgl. Abb. 6.9 und 6.11). Es sind oft die Standorte, an denen sich öffentliche Diskussionen um großformatige Werbung entzünden, da sie für Image und Identität der Städte eine besondere Rolle spielen. Eine Aussage über die Preise dieser Standorte ist leider nicht möglich, da zu wenig Angaben vorlagen. Insbesondere für die größten Werbeflächen (über 1000 m²) fehlen die Angaben, offensichtlich wird hier eher im Einzelfall verhandelt.

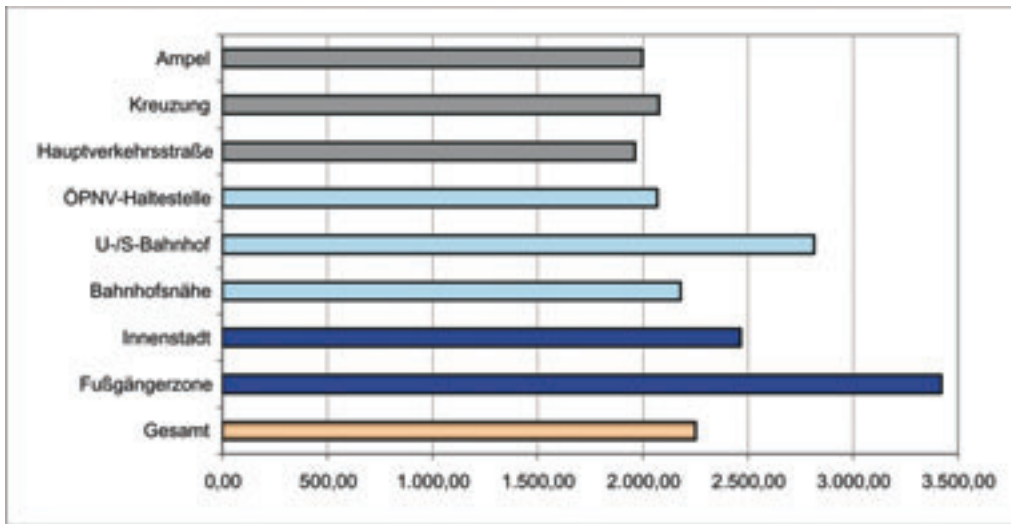


Abb. 6.10:
Durchschnittlicher Preis pro
10 m² pro Monat nach Stand-
orttyp (2003)

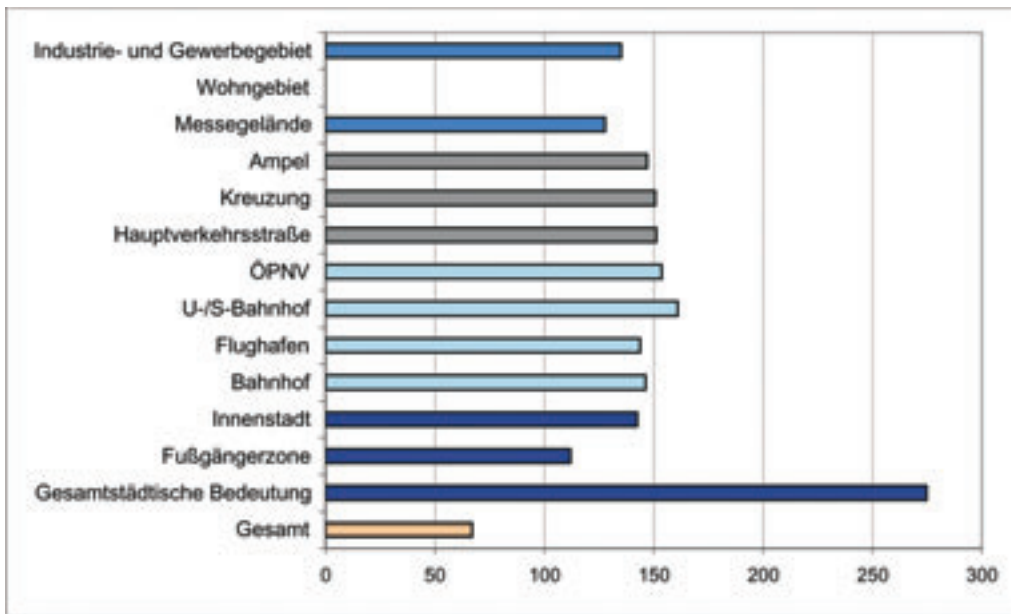


Abb. 6.11:
Durchschnittliche Größe
(in m²) nach Standorttypen
(2003)

Großformatige Werbung ist nur scheinbar teuer

Die in der Datenbank erfassten Standorte haben angegebene Vermietungspreise zwischen 9700,00 Euro (30 Tage, 120 m² an einem Kaufhaus in Berlin) und 195 300,00 Euro (30 Tage, 1025 m² am Ernst-Reuter-Platz in Berlin), in Abhängigkeit vor allem von Größe, Standort und Wahr-

nehmbarkeit. Der Mindestpreis der erfassten Standorte für 10 m² pro Monat liegt bei 744,90 Euro (ein Standort an der Autobahn an der Flughafenzufahrt Düsseldorf), der Höchstpreis bei 7019,70 Euro (ein mit 29 m² eher kleiner Standort in der Fußgängerzone der Duisburger Innenstadt). Dies scheint auf den ersten Blick relativ teuer zu sein und begründet auch mit Sicherheit, dass großformatige Wer-

bung im Wesentlichen von größeren Unternehmen genutzt wird. Ein Vergleich mit anderen Werbemedien zeigt jedoch, dass großformatige Werbung im öffentlichen Raum für die Werbetreibenden nur scheinbar teuer ist: So kostet z. B. eine ganzseitige Anzeige in der Tageszeitung in Bremen ca. 20 000,00 Euro (Stand 2006). Bei einer Auflage von 170 000 werden dabei potenziell mehr Menschen erreicht als an den meisten Standorten großformatiger Werbeflächen (die meisten angegebenen GTKC liegen bei Werten zwischen 20 000 und 200 000), jedoch erscheint die Anzeige in der Zeitung für diesen Preis an nur einem Tag; auf 30 Tage hochgerechnet (analog zur Mietdauer der genannten großformatigen Werbeflächen) ergäbe sich ein Preis von 600 000,00 Euro.

6.1.3 Fazit: Ein Großstadtphänomen mit deutlicher Innenstadtorientierung

Großformatige Werbeanlagen sind (bisher) eindeutig ein Großstadtphänomen. Da sich hier vor allem das Interesse der Werbetreibenden an vielen Sichtkontakten ausdrückt, ist davon auszugehen, dass dieser Trend anhält. Dies wird zumindest so lange gelten, wie die Kosten für großformatige Werbung so hoch bleiben wie bisher und nicht durch Einsatz neuer Technologien (Beamer, Projektionen) ggf. deutlich gesenkt werden können.⁶²

Die räumliche Verteilung auf die Bundesländer ist sehr unterschiedlich mit einem Schwerpunkt in den alten Bundesländern.

Weit über die Hälfte der erfassten Werbeflächen ist nicht größer als 200 m². Größere Werbeflächen mit über 1000 m² kommen nahezu ausschließlich in Städten mit mehr als 500 000 EinwohnerInnen vor. An Standorten mit gesamtstädtischer Bedeutung sind die großformatigen Werbeflächen besonders groß, in Fußgängerzonen besonders klein.

Die Schnelllebigkeit der Werbung drückt sich bei den temporären Werbeflächentypen und durch häufigen Motivwechsel auch bei den dauerhaften Werbeflächentypen aus. Es lassen sich Bezüge herstellen zwischen den Werbeflächentypen in einzelnen Städten und der jeweiligen Genehmigungspraxis. Hierauf wird in den folgenden empirischen Untersuchungen näher eingegangen.

Fast drei Viertel der Standorte liegen an Hauptverkehrsstraßen und sind damit überwiegend auf den motorisierten Verkehr als Zielgruppe ausgerichtet. Über die Hälfte aller Standorte liegen in der Innenstadt oder in Innenstadtrandlage. Die besondere Lagegunst in Innenstädten aus Sicht der Werbetreibenden lässt sich auch daran festmachen, dass die Durchschnittspreise pro 10 m² pro Monat für Standorte in Innenstadtlage und insbesondere in Fußgängerzonen auffallend hoch sind.

Die Verteilung auf einzelne Standorttypen entspricht nicht den in der durchgeführten Befragung von den Städten geäußerten Einschätzungen zu geeigneten und ungeeigneten Standorten. Auch diese Zusammenhänge werden deutlicher, wenn die Ergebnisse der Befragungen der Städte und der Werbeunternehmen hinzugezogen werden (vgl. Kapitel 6.2 und 6.3).

6.2 Befragung aller deutschen Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen

Da es sich eindeutig um ein Großstadtphänomen handelt, wurden für die Befragung alle 40 deutschen Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen ausgewählt. Befragt wurden von Mai bis September 2003 – abhängig von der jeweiligen Zuständigkeit – Planungs- und Bauordnungsämter. Anlass, Vorgehen und Aufbau des Fragebogens sowie die Inhalte des Anschreibens wurden im Vorfeld mit dem Deutschen Städtetag abgestimmt, der seinen Mitgliedern dankenswerterweise die Teilnahme an der Befragung empfahl.

6.2.1 Ziele, Form und Rücklauf der Befragung

Die Befragung diente folgenden Zielen:

- Einschätzungen der Städte zu:
 - Bedeutung der großformatigen Werbeflächen

62 Projektionen waren nicht Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, da die Eingrenzung auf eine Werbeform Voraussetzung abgrenzbarer und auswertbarer empirischer Untersuchungen ist.

- geeigneten und ungeeigneten Standorten
- Überblick über Genehmigungspraxis und Zuständigkeiten
- Überblick über rechtliche Rahmenbedingungen und informelle Regelungen
- Klärung, in welchen Städten konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit großformatiger Werbung bestehen, und Erfassung von »best practice«
- Ermittlung von Städten, in denen Interesse an Erfahrungsaustausch und weiterführender Diskussion besteht

Die Befragung erfolgte schriftlich mit einem teilstandardisierten Fragebogen (vgl. Anhang).

Die Befragung ist bei den Kommunen auf großes Interesse gestoßen: 29 Städte antworteten, das entspricht einer Rücklaufquote von 72,5 %. 15 Städte schickten weitergehende Materialien (Werbesatzungen, Gestaltungssatzungen, Konzepte für Werbeanlagen in der Stadt usw.). Der Rücklauf bei den Städten mit mehr als 500 000 EinwohnerInnen lag bei 91,6 % – nur eine Stadt dieser Größenklasse antwortete nicht. Offenbar ist dort, wo die meisten Standorte liegen, der Handlungs- und Entscheidungsdruck größer.

6.2.2 Ergebnisse der Befragung der Städte

Die Einschätzung der Städte über die *quantitative Entwicklung* der Anzahl großformatiger Werbeanlagen ergibt ein recht deutliches Bild: Überwiegend (von 21 Städten) wird diese Entwicklung, die ab 1992 einsetzte, als zunehmend eingeschätzt, als gleich bleibend von 4 Städten, als abnehmend von 3 Städten, eine Stadt macht hierzu keine Angabe. Als Grund für abnehmende Tendenzen wird die allgemeine konjunkturelle Entwicklung genannt. Genaue Angaben zu Quantitäten, Art und Lage der vorhandenen Standorte waren den meisten Städten nicht möglich, da keine Statistiken darüber geführt werden.

Genehmigungspraxis

In der Genehmigungspraxis wird überwiegend mit Einschränkungen großformatiger Werbung gearbeitet:

- Zeitliche Einschränkungen: Genehmigungen werden nur befristet erteilt.
- Einschränkungen der Werbeflächen- und Standorttypen:
 - Genehmigungen werden nur an Baugerüsten erteilt.
 - Für Werbung auf öffentlichen Verkehrsflächen werden keine Sondernutzungserlaubnisse erteilt (für das Aufstellen von Werbeflächen im öffentlichen Straßenraum ist eine Sondernutzungserlaubnis nach den jeweiligen Straßen- und Wegegesetzen der Länder notwendig, vgl. Kapitel 8.1.4).
- Einschränkungen des Werbebezweckes: Genehmigungen werden ausschließlich für temporäre städtische Imagekampagnen oder kulturelle Großveranstaltungen an der »Stätte der Leistung«⁶³ erteilt.

Verstärkt wird die These der überwiegenden Einschränkungen durch jene Aussagen, die Gründe für die Versagung von Genehmigungen enthalten:

- Man befürchtet eine Verunstaltung des Orts- und Straßenbildes.
- Eine Werbefläche fügt sich an einem Standort nicht in die Umgebung ein.
- Eine Werbefläche ist in der beantragten Form, an dem Standort bauordnungsrechtlich nicht zulässig.
- Eine vorhandene Gestaltungssatzung schließt großformatige Werbung aus.
- In der Innenstadt wird aus Denkmalschutzgründen keine Werbung an Baugerüsten genehmigt.

Gründe für Versagungen werden insgesamt überwiegend aus städtebaulichen Argumenten oder formalrechtlichen Gegebenheiten abgeleitet. Die in Kapitel 4 aufgezeigten Wirkungszusammenhänge zwischen Werbung und dem »Öffentlichen« des öffentlichen Raumes (Dauerhaftigkeit/Schnelllebigkeit, Wahrnehmbarkeit/Zeichenfülle) spielen in der Regel keine Rolle bei Genehmigungsfragen. Ein gegenläufiger Trend drückt sich in den Änderungen der Landesbauordnungen Berlin und Bremen aus: Hier sind seit 2003 großformatige Werbeanlagen an Baugerüsten baugenehmigungsfrei.

63 »Stätte der Leistung«: Terminus technicus (verwendet z. B. in Landesbauordnungen und Werbesatzungen) für Werbung entweder auf dem Gelände des Betriebes selber oder am Veranstaltungsort direkt.

Offensichtlich ist das Thema von temporärer Werbung in vielen Städten von besonderer Relevanz. Ein Zeichen für den »kreativen« Umgang mit Einschränkungen oder Verboten ist, dass teilweise Baugerüste ausschließlich zu dem Zweck errichtet werden, daran Werbeflächen anzubringen. Einige Städte versuchen immer häufiger, die Zulässigkeit bestimmter Werbeträger im Rahmen von Bebauungsplänen zu regeln, da sie sonst keine rechtliche Handhabe sehen.

In Gesprächen erwähnten VertreterInnen einiger Städte, dass es Probleme in der Abstimmung zwischen Verwaltung und Politik gibt, da immer wieder politisch durchgesetzt wird, was nicht genehmigt wird oder würde (»Das meiste von dem, was hängt, hängt ungenehmigt.« Aussage eines Mitarbeiters einer Stadt mit mehr als 500 000 EinwohnerInnen). Jedenfalls ist die Haltung zu großformatigen Werbeanlagen nicht einhellig, neben den Unterschieden zwischen Verwaltung und Politik gibt es auch Differenzen innerhalb der Verwaltung oder unterschiedliche Umgangsweisen in verschiedenen Stadtteilen.

Standorteignung

Bei den Aussagen zu gut oder schlecht geeigneten Standorten werden Unterschiede zwischen den Einschätzungen der Städte und den in der Standortdatenbank erfassten Standorten auffällig. An dieser Stelle gehen die Interessen von Werbetreibenden und den Städten deutlich auseinander:

Die Aussagen der Städte zu *gut geeigneten Standorten* lassen sich in zwei Gruppen einteilen, die akzeptierenden und die positiv-fördernden:

Als *akzeptierend* können Aussagen bezeichnet werden, die davon ausgehen, dass großformatige Werbeflächen unter bestimmten Bedingungen *nicht stören*:

- in Industrie- und Gewerbegebieten,
- an Stadteinfahrten mit großflächigem Einzelhandel,
- in peripheren Lagen mit autoorientierter und stadträumlicher Maßstäblichkeit,
- an zentralen Plätzen mit hohem Besucherverkehr bzw. in Fußgängerzonen,
- an Parkhäusern und Brandwänden,
- an Baugerüsten.

Am häufigsten werden Industrie- und Gewerbegebiete genannt. Die Standortdatenbank enthält jedoch lediglich 3 Standorte in Industrie- und Gewerbegebieten. Offensichtlich sind die Standorte für Werbetreibende uninteressant,

sowohl aufgrund geringer Kontaktchancen als auch aufgrund des Images der Gebiete. Weitere von den Kommunen häufig als geeignet genannte Standorte sind Ausfallstraßen und Baugerüste.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 4 aufgezeigten Wirkungszusammenhänge stellt sich die Frage, ob »zentrale Plätze mit hohem Besucherverkehr« per se als geeignet für großformatige Werbeflächen eingeordnet werden können, da diese Plätze i. d. R. eine besondere Bedeutung, insbesondere als »öffentliche« Räume einnehmen.

Als *positiv-fördernd* können Aussagen bezeichnet werden, nach denen unter bestimmten Bedingungen durch großformatige Werbung die *Standortqualität verbessert* werden kann:

- Betonung oder Schaffung von Raumkanten durch die Werbefläche,
- Verbesserung der architektonischen Erscheinung von Gebäuden.

Ebenso wie bei Genehmigungseinschränkungen oder -versagungen spielen hierbei architektonisch-gestalterische und städtebauliche Gründe die ausschlaggebende Rolle.

Zu diesen beiden Gruppen (akzeptierend und fördernd) kommen noch Standorte hinzu, bei denen bereits bei Planung des Gebäudes die Werbefläche architektonisch berücksichtigt wurde. Nach Aussagen aus verschiedenen Städten sind das noch Einzelfälle, sie kommen aber immer häufiger vor.

Als *ungeeignete Standorte* werden von den Städten genannt:

- Denkmalschutz (mit besonderer Bedeutung)
- Innenstadt
- Wohngebiete
- Plätze
- verkehrsreiche Punkte/Unfallsschwerpunkte.

Die Auswertung der Standortdatenbank hat demgegenüber einen deutlichen Schwerpunkt in der Innenstadt ergeben, auch an Kreuzungen liegen über die Hälfte der erfassten Standorte. Vereinzelt als nicht geeignet werden u. a. genannt: kleinteilige Bebauung, »sensible« Nutzungen (Altenheime, Friedhöfe, Kindergärten, Schulen usw.), Grünanlagen, Sichtachsen, Außenbereich.

Eine generell *ablehnende* Haltung wird bei drei Städten deutlich, die äußern, dass großformatige Werbung grundsätzlich stört und es keine geeigneten Standorte gibt. Dem steht die generell befürwortende Äußerung einer

anderen Stadt gegenüber, dass es wenig »a priori« völlig ungeeignete Standorte gibt.

Weiter gehendes Interesse am Thema wird vor allem bei jenen 11 Städten deutlich, die angaben, an einem zweitägigen interdisziplinären Expertenworkshop teilnehmen zu wollen.⁶⁴ Auch fünf VertreterInnen der Werbewirtschaft äußerten Interesse daran. Dieses von beiden Seiten geäußerte Interesse bestätigt die Anfangsthesen, dass Kommunikationsbedarf besteht und dass auf beiden Seiten Möglichkeiten gesehen werden, durch gemeinsames Gespräch zu besseren Lösungen zu kommen. Die am häufigsten genannte Erwartung an einen solchen Workshop ist der Erfahrungsaustausch. Wie sehr die Grundhaltungen einzelner Städte auseinandergehen, lässt sich an folgenden Erwartungshaltungen ablesen:

- »Sensibilisierung der Verantwortlichen für die städtebaulichen Werte der Architektur und die zerstörerische Kraft großflächiger Werbung« (München),
- »Gemeinsame Einschätzung der Tendenzen und Möglichkeiten für großflächige Werbung im Stadtraum« (Frankfurt am Main),
- »ambitionierte Lösungen für die Integration von Werbeanlagen« (Mannheim).

Konzeptionelle Überlegungen

Vierzehn Städte geben an, dass es bei ihnen konzeptionelle Überlegungen zu Standorten und Arten großformatiger Werbeflächen gibt. Konzeptionelle Aussagen zur Gesamtstadt treffen die Städte Berlin, Braunschweig, Frankfurt am Main und München. Vergleichbare Konzepte werden in den Städten Aachen, Essen, Kiel und Stuttgart vorbereitet (Stand: Sommer 2003). In den anderen Städten handelt es sich um Werbe- bzw. Gestaltungsatzungen oder Bebauungspläne für einzelne Stadtbereiche, die als Instrument der Genehmigungspraxis für großformatige Werbeflächen genutzt werden.

Die vier vorliegenden Konzepte mit gesamtstädtischem Bezug unterscheiden sich deutlich. Es bestätigen sich in ihnen die drei unterschiedlichen Haltungen gegenüber großformatigen Werbeflächen, die bereits bei der Auswertung der Einschätzungen zu geeigneten und ungeeigneten Standorten benannt wurden: *positiv-fördernd*, *akzeptierend* und *ablehnend*.

Die Stadt *Berlin* als Beispiel für Städte mit einer im

Allgemeinen positiv-fördernden Haltung gegenüber großformatiger Werbung nennt eine von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung herausgegebene CD: »Außenwerbung intelligent nutzen«.⁶⁵ Unter der These, dass Werbung als Basis menschlichen Sozialverhaltens integraler Bestandteil der Gesellschaft ist, wird vor allem auf wirtschaftliche Effekte eingegangen. Insbesondere werden die ökonomischen Vorteile von Public Private Partnership bei der Sanierungsfinanzierung von denkmalgeschützten Gebäuden durch großformatige Werbeflächen hervorgehoben. Fragen des öffentlichen Raumes werden nicht thematisiert. Die grundsätzlich positive Haltung drückt sich auch in der Genehmigungsfreiheit von Baugerüstwerbung aus (§ 56 Nr. 8 Bau-OBln). Baugerüstwerbung an Denkmälern oder in Denkmalschutzbereichen bedarf auch in Berlin nach wie vor einer denkmalschutzrechtlichen Genehmigung; allerdings gibt es eine Grundsatzempfehlung der Senatsverwaltung, nach der diese Werbung grundsätzlich zu genehmigen ist, wenn sie dazu beiträgt, die optische Beeinträchtigung des Bauwerkes, die durch die Einrüstung erfolgt, zu verringern.

Die Städte Braunschweig und Frankfurt/Main haben Konzepte erarbeitet, die Bereiche der jeweiligen Stadt bestimmen, die in unterschiedlichem Maß und unterschiedlicher Art für verschiedene Werbeträger, u. a. auch großformatige Werbeflächen, geeignet sind. Diese Konzepte sollen dazu dienen, die Kommunikation zwischen Werbetreibenden und Genehmigungsbehörden zu erleichtern, und sie sollen Rahmensetzungen bieten. In beiden Städten wird davon ausgegangen, dass die Entscheidungen über großformatige Werbeanlagen Einzelfallentscheidungen bleiben müssen. Beide Konzepte haben keine bindende Satzungswirkung. Das *Braunschweiger Konzept* kommt – ausgehend von einer Analyse der historischen Bezüge, der Siedlungsstruktur, der Art der baulichen Nutzung, der Verkehrsmengen und der Bereiche mit überdurchschnittlicher Personenfrequenz – zu drei nach der

64 Die Idee zu einem solchen Workshop ergab sich in Gesprächen mit dem Deutschen Städtetag. Die Durchführung scheiterte bisher an der Frage der Finanzierung.

65 Im Rahmen der Fallstudien (vgl. Kapitel 7) wurde von verschiedenen GesprächspartnerInnen darauf hingewiesen, dass einer der Verantwortlichen für diese Veröffentlichung, der früher bei der Stadt im Bereich Denkmalschutz tätig war, inzwischen zu einem Werbeunternehmen gewechselt hat.

Empfindlichkeit gegenüber Werbeanlagen abgestuften »Zielbereichen für den Einsatz von Werbeanlagen«. Großformatige Werbeflächen werden nicht ausdrücklich genannt, das Konzept beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Großflächen (< 10 m²), City Light Boards und City Light Postern. Öffentlicher Raum wird definiert als Raum der Kommunikation außerhalb der Privatsphäre. Der Begriff der »Öffentlichkeit« wird definiert als Vielzahl von Personen an einem Ort und in dieser Bedeutung als positiver Standortfaktor für Werbeflächen angesehen. Ziel des Konzeptes ist es, der Werbewirtschaft in stadträumlich geeigneten Gebieten hoher »Öffentlichkeit« attraktive Standorte anbieten zu können und gleichzeitig Werbeflächen an anderen, weniger geeigneten Standorten zu reduzieren.

Das *Frankfurter Konzept* untersucht 20 Pilotbereiche in der Stadt sowie sechs Pilotthemen (Standorttypen und Werbeträger) und leitet daraus einen »Zonenplan« ab, in dem – abhängig vom Gebietstyp – die jeweils möglichen Werbeformen benannt werden. Großformatige Werbeflächen finden Berücksichtigung als temporäre Megaposter. Das Konzept unter dem Titel »Stadtgestalt und Werbung« macht die Eignung für die verschiedenen Werbeträger abhängig vom jeweiligen baulichen und landschaftlichen Charakter der Standorte. Es wird davon ausgegangen, dass Werbung intensiv auf den öffentlichen Raum wirke, da das schließlich ihre Absicht sei und sie deshalb erhebliche stadtgestalterische Wirkungen entfalte (vgl. DKS 2002, S. 6). Weiter gehende Auseinandersetzungen mit dem »öffentlichen Raum« oder dem »Öffentlichen« sind nicht enthalten.

In der Stadt *München* ist die Haltung gegenüber großformatiger Werbung im Vergleich zu anderen Städten eher ablehnend. Diese Haltung wird damit begründet, dass die Identität einer Stadt sich wesentlich durch die bauliche Ausprägung des öffentlichen Raumes bestimme. Werbung als Ausdruck von Einzelinteressen im öffentlichen Raum müsse daher nach ihrer sozialen Auswirkung auf den öffentlichen Raum und ihrer Verträglichkeit mit dem Gemeingebrauch beurteilt werden. Insbesondere bei großformatigen Werbeflächen wird allein aufgrund ihrer Größe von einer unverhältnismäßig großen Auswirkung auf den öffentlichen Raum und einer überproportionalen Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes durch Einzelinteressen ausgegangen (vgl. Planungsreferat München 1996). Hieraus wird ein erhöhter Steuerungsbedarf abgeleitet. Dem entspricht eine Genehmigungspraxis, nach der groß-

formatige Werbung ausschließlich an Baugerüsten genehmigt wird. Es liegen Konzepte zu Werbung an Baugerüsten und im öffentlichen Straßenraum vor.

Bei einem Vergleich der Zielsetzungen und der zugrunde liegenden Thesen über die Bedeutung von öffentlichem Raum und von Werbung werden die drei unterschiedlichen Haltungen erneut deutlich (vgl. Tabelle 6.2). Hintergrund einer positiv-fördernden Haltung wie in Berlin ist ein Verständnis des öffentlichen Raumes als Ort der Kommunikation und der Werbung als Mittel der Kommunikation. Dem stehen bei einer eher ablehnenden Haltung wie in München die Thesen gegenüber, dass der öffentliche Raum vor allem der freien Entfaltung der BürgerInnen diene und Wirtschaftswerbung als private Nutzung dem Gemeingebrauch öffentlicher Räume widerspräche.

6.2.3 Fazit: Einschränkungen bei grundsätzlicher Akzeptanz als überwiegende Genehmigungspraxis

Wie schon die Auswertung der Standortdatenbank ergibt auch die Auswertung der Befragung der Städte, dass großformatige Werbeanlagen ein Großstadtphänomen sind. Der Rücklauf und die Art der Antworten belegen, dass das Interesse der Städte am Thema sehr groß ist. Es herrscht die Einschätzung vor, dass großformatige Werbeanlagen weiter zunehmen werden.

Genehmigungspraxis sind überwiegend einschränkende Rahmensetzungen bei einer grundlegenden Akzeptanz des Phänomens, in einzelnen Städten dagegen aber auch bewusst fördernde oder ablehnende Haltung und Praxis. Die Genehmigung (oder Versagung der Genehmigung) ist nicht immer ausschlaggebend für die tatsächliche Installation der Werbeanlagen. Dies wird als Hinweis auf Spannungsfelder zwischen Verwaltung und Politik sowie zwischen Verwaltung und Werbung gewertet.

Als »gut geeignet« werden in vielen Fällen Standorte bezeichnet, an denen großformatige Werbeanlagen optisch den umgebenden Stadtraum nicht stören, in Einzelfällen wird eine Verbesserung der Standortqualität für möglich gehalten. Argumente für ungeeignete Standorte sind vor allem Denkmalschutz/Architektur, Lage und umgebende Nutzungen (z. B. Innenstadt, Wohngebiet, Grünanlagen, sensible Nutzungen) sowie Verkehrssicherheit.

Tab. 6.2: Konzeptionelle Überlegungen der Städte

	positiv – fördernd	akzeptierend	ablehnend
Zielsetzung	positive Beispiele großformativer Werbung Bedeutung der wirtschaftlichen Seite vermitteln	Erleichterung der Konsensfindung zwischen Werbewirtschaft und Stadtplanung	Einschränkung und Steuerung der Werbeflächen zur Verhinderung von »Wildwuchs«
Öffentlicher Raum	»Der öffentliche oder urbane Raum ist der für den Menschen prädestinierte Bereich für Kommunikation außerhalb seiner Privatsphäre.« ¹	»Der öffentliche Raum soll für Bürger und Besucher der Stadt attraktiv sein bzw. attraktiver werden.« ⁴	»Öffentliche Flächen sind für den Gemeingebrauch bestimmt ... da sie ein Raum sind, in dem jeder Bürger sich frei bewegen und sich auch frei entfalten können soll.« ⁶
Werbung	»Werbung im Allgemeinen ist Basis unseres menschlichen Sozialverhaltens und somit integraler Bestandteil unserer Gesellschaft.« ² »Außenwerbung ist ein wichtiges Medium der Kommunikation mit einer öffentlichen Präsenz« ³	»Die verschiedenen Werbeträger sind raumwirksame Elemente, die unterschiedliche Aufgaben im städtischen Gefüge übernehmen.« ⁵	»... dass Wirtschaftswerbung eine private Nutzung darstellt, die dem Gemeingebrauch der öffentlichen Flächen widerspricht.« ⁷
<p>1 Crayen, Volker (1999), S. 4 2 Oberste Denkmalschutzbehörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2002), CD 3 Crayen, Volker (1999), S. 4 4 Stadt Frankfurt am Main, Der Magistrat, Bauaufsicht (2002), S. 1 5 DKS Städtebau Stadtentwicklung Projektentwicklung (2002), S. 10 6 Stadt München (1997), S. 6 7 Stadt München (1997), S. 6</p>			

Wirkungszusammenhänge zwischen Werbung und öffentlichem Raum, wie sie in Kapitel 4 aufgezeigt werden, spielen i. d. R. keine Rolle. Weder das Thema der Beeinträchtigung von Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum noch der Zeichendichte oder der simulativen Charakter der Werbung werden als Argumente für Ein-

schränkungen großformatiger Werbeflächen benannt. Allerdings hängt die Haltung der Städte gegenüber großformatigen Werbeanlagen mit grundlegenden Positionen zu Werbung und zu Funktionen und Bedeutung von öffentlichen Räumen zusammen.

6.3 Befragung von Unternehmen der Werbewirtschaft

In Ergänzung der Befragung der Städte wurde im Januar 2004 eine Befragung einiger Werbeunternehmen durchgeführt. Der Fragebogen wurde an die fünf zu diesem Zeitpunkt marktführenden Werbeunternehmen für den Bereich großformatiger Werbeflächen in Deutschland geschickt,

deren Standorte auch in der Datenbank berücksichtigt sind. Andere Agenturen vermarkten punktuell großformatige Werbeflächen, so dass bei ihnen auch nur punktuelle Erfahrungen vorliegen. Darüber hinaus wurden drei Interessensverbände der Werbewirtschaft angeschrieben.⁶⁶

6.3.1 Ziele, Form und Rücklauf der Befragung

Die Befragung einiger VertreterInnen der Werbewirtschaft diente der Erfassung ihrer Interessenslagen, Erfahrungen und Einschätzungen. Im Vergleich mit den Ergebnissen der Befragung der Kommunen können daraufhin Konsens- und Konfliktlinien zwischen Werbewirtschaft und Stadtplanung benannt werden.

Die schriftliche Befragung umfasste 8 Fragen zu folgenden Themenblöcken:

- Standorte großformatiger Werbeflächen: Einschätzung der quantitativen Entwicklung, von geeigneten und ungeeigneten Standorten,
- gute und schlechte Erfahrungen mit Anträgen und Genehmigungen,
- Interesse an einem interdisziplinären Expertengespräch.

Die Fragen des teilstandardisierten Bogens wurden soweit möglich analog zu denen der Befragung der Städte formuliert, so dass eine Vergleichbarkeit gegeben war.

Die befragten Unternehmen repräsentieren einen Großteil der großformatigen Werbeflächen in Deutschland. Da jedoch nur acht Unternehmen befragt werden konnten, können die Ergebnisse als Eindruck der Interessenslage interpretiert werden, erheben aber nicht den Anspruch, umfassend zu sein. Darüber hinaus wies einer der Befragten darauf hin, dass es in einzelnen Punkten sein kann, dass seine wiedergegebenen persönlichen Meinungen von der seines Unternehmens abweichen. Alle befragten Werbeunternehmen beantworteten den Fragebogen. Außerdem liegen Antworten des Fachverbandes Außenwerbung und des Zentralverbandes der Deutschen Werbewirtschaft vor.

6.3.2 Ergebnisse der Befragung der Werbeunternehmen

Die quantitative Entwicklung großformatiger Werbeanlagen wird von den befragten VertreterInnen der Werbewirtschaft anders eingeschätzt als von den Kommunen: Nur eine Antwort geht von einer zunehmenden Anzahl aus, alle anderen von einer gleich bleibenden oder sogar (in zwei Fällen) von einer abnehmenden.

Standorteignung

Interessant ist ein Vergleich der Aussagen der Städte und der Werbewirtschaft zu geeigneten und ungeeigneten Standorten. Aus ihrer Interessenslage heraus benennt die Werbewirtschaft eher *gut geeignete Standorte* als ungeeignete Standorte. Hierbei sind mit Frequenz und Sichtbarkeit zwei Kriterien wichtig, die aus Sicht der Stadtplanung keine Rolle spielen. Dies sind die Hauptkriterien des Bewertungssystems OSCAR, nach dem in Deutschland Standorte großformatiger Werbeflächen bewertet werden.⁶⁷ Besonders gut geeignet sind Standorte mit hoher Passanten-/Verkehrsfrequenz und guter Einsehbarkeit. Darüber hinaus werden Verfügbarkeit und Genehmigungsfähigkeit als Kriterien für gut geeignete Standorte genannt. Nur ein Standort, dessen zeitliche und formale Verfügbarkeit geklärt ist, lässt sich vermarkten.

Im Bereich der Standorttypen gibt es einige Übereinstimmungen zwischen Städten und Werbewirtschaft. Als Übereinstimmung wird hierbei auch angesehen, wenn die Werbewirtschaft von »gut geeignet« spricht und die Städte von »nicht störend«. Von beiden als geeignet bzw. nicht störend werden folgende Standorte angesehen:

- Hauptverkehrsstraßen,
- Fußgängerzonen (mit hoher Frequenz).

Aus Sicht der Werbewirtschaft sind darüber hinaus weitere Standorte geeignet, die von einigen Städten explizit als ungeeignet genannt wurden:

- Namhafte Plätze, repräsentative Umgebung, »landmarks« mit emotionalem Mehrwert,
- innerstädtische Lagen/Zentrum,
- lange Sichtachsen.

66 Befragt wurden folgende Werbeunternehmen: Complac Medienservice Berlin GmbH, DSM Megaposter GmbH, Fubac Media Solutions AG, Plakativ GmbH, PosterNetwork AG. Darüber hinaus folgende Interessensverbände: Fachverband Außenwerbung FAW e. V., Gesamtverband Kommunikationsagenturen GWA e. V., Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW.

67 OSCAR (Outdoor Site Classification and Audience Research) ist ein aus England übernommenes System zur Bewertung von Außenwerbemedien – in erster Linie Großflächen, aber auch übertragen auf Megaposter. Bewertungsfaktoren sind die Anzahl der Personen, die die Werbefläche passieren, und die Sichtbarkeit der Fläche. Daraus wird die gewichtete tägliche Kontaktchance (GTKC) jedes Standortes ermittelt.

Nur von VertreterInnen der Werbewirtschaft als geeignet genannt und von den Städten nicht erwähnt sind folgende Standorte:

- Gepflegtes Umfeld mit wenig Ablenkung,
- Szene-Viertel/Viertel mit Nachtleben,
- Bahnhöfe,
- Zufahrtsstraßen zu großen Einkaufszentren,
- extrem große Standorte.

Auch ein Vergleich der von den Städten und der Werbewirtschaft als *ungeeignet* genannten Standorte verdeutlicht Konsens- und Konfliktlinien. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass Wohngebiete und kleinteilig strukturierte Gebiete ungeeignet für großformatige Werbeflächen sind. Gewerbegebiete werden hingegen sehr unterschiedlich eingeschätzt: Während die Städte sie häufig in die Gruppe der nicht störenden Standorte einordnen, bezeichnen VertreterInnen der Werbewirtschaft sie i. d. R. als ungeeignet, zumindest dann, wenn es keine hohe Pkw-Frequenz gibt. Analog zu den geeigneten Standorten werden geringe Frequenz, schlechte Einsehbarkeit und zu geringer Betrachtungsabstand als Kriterien für ungeeignete Standorte genannt. Auch im Bereich des Denkmalschutzes gibt es völlig unterschiedliche Einschätzungen: Viele Städte nennen den Denkmalschutz an erster Stelle unter den Versagungsgründen von Genehmigungen. Demgegenüber spricht sich ein Vertreter der Werbewirtschaft dafür aus, dass der Denkmalschutz nicht das »Ob« sondern das »Wie« der Werbefläche bestimmen sollte.

Interessant ist darüber hinaus eine Äußerung, nach der verschiedene Produkte, für die geworben werden soll, unterschiedliche Standortkategorien benötigen. Vergleichbar dem Ansatz einiger Städte, dass unterschiedliche Standorte unterschiedliche Werbeformen und -inhalte erfordern, wird auch aus Sicht der Werbewirtschaft formuliert, dass differenziert nach Standorten gesucht werden muss – allerdings hier ausgehend vom Produkt, für das geworben wird, und nicht ausgehend von der stadträumlichen Lage.

Anträge und Genehmigungen

Bei bestimmten Standortbedingungen verlaufen Genehmigungsverfahren offenbar eher positiv:

- Baugerüste, die für bauliche Maßnahmen tatsächlich notwendig sind,
- zeitlich befristete Standorte,

- Mischgebiete,
- Gebäudeverhüllungen, wenn nur ein bestimmter Prozentsatz der Verhüllung als Werbefläche genutzt werden soll,
- denkmalgeschützte Objekte, wenn die Werbeeinnahmen zur Finanzierung der Sanierung beitragen. Als weitere positive Rahmenbedingungen werden genannt:

- Positive Einstellung der administrativen und politischen EntscheiderInnen,
- kreative Werbeidee und hohe Umsetzungsqualität,
- intensive, direkte Kommunikation mit den beteiligten Behörden,
- »Goodwill« der BearbeiterInnen.

Eine Agentur gibt an, dass sie keine guten Erfahrungen hat, da die Rahmenbedingungen allgemein schlecht seien. Etwas differenzierter äußern sich die anderen Agenturen, die vor allem darauf hinweisen, dass das Fehlen einheitlicher Rahmenbedingungen für alle Beteiligten schlecht sei. Offensichtlich haben verschiedene Agenturen Erfahrungen mit Gerichtsverfahren, die zu ihren Gunsten entschieden wurden.

Als Standortbedingungen, unter denen Genehmigungen eher schwer zu bekommen sind, werden genannt:

- Denkmalschutzgebiete,
- langfristige Nutzung von Hausfassaden/Giebelwänden,
- zu starke Häufung von Werbung/Überangebot an genehmigten Werbeflächen.

Als negative Rahmenbedingungen werden genannt:

- Grundsätzlich ablehnende Haltung der Kommune gegenüber großflächiger Außenwerbung,
- schlechte Vorbereitung und Durchführung der genehmigungstechnischen Voraussetzungen und Verfahren.

Das Vorhandensein geeigneter Standorte hängt aus Sicht der Werbewirtschaft demnach zum einen davon ab, ob günstige Standortbedingungen vorhanden sind, zum anderen aber davon, welche Haltung die zuständigen Stellen in der Kommune gegenüber großformatigen Werbeanlagen haben und wie der Kontakt zu den EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung ist. Der wiederholte Hinweis auf Gerichtsverfahren, in denen Werbeunternehmen bestimmte Standorte durchsetzen, ist ein Indiz für fehlende Regelungen und damit Handlungsbedarf. Die empirischen Untersuchungen haben ergeben, dass die ungeklärten Rahmenbedingungen sowohl für die Werbewirtschaft als auch für die Städte unbefriedigend sind.

Das Interesse der Werbetreibenden an einem weitergehenden Austausch auch mit den Kommunen drückt sich darin aus, dass fünf der Befragten Interesse an der Teilnahme an einem interdisziplinären Expertenworkshop haben. Man erwartet sich davon eine Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses und das Finden einheitlicher Regeln. Als Grund für Desinteresse wird von dem Vertreter einer Agentur genannt, dass es sowieso nur zu einem Streitgespräch mit den kommunalen VertreterInnen kommen würde.

6.3.3 Fazit: Frequenz und Sichtbarkeit als Standortgunst

Die zentralen Kriterien der Standortgunst aus Sicht der Werbewirtschaft sind Frequenz und Sichtbarkeit. Demzufol-

ge unterscheiden sich die von der Werbewirtschaft und den Städten als geeignet oder ungeeignet eingestuft Standorte im Einzelnen deutlich, insbesondere beim Umgang mit »landmarks« und denkmalgeschützten Gebäuden. Allerdings gibt es auch einige Übereinstimmungen, u. a. bei der Eignung von Hauptverkehrsstraßen.

Etliche Genehmigungsverfahren enden vor den Gerichten – offensichtlich mit unterschiedlichen Ausgängen. Diese Situation wird von allen Beteiligten als negativ eingeschätzt. Es besteht auch von Seiten der Werbeunternehmen Interesse an verbindlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer eine größere Handlungsfähigkeit für die Werbeunternehmen bestünde. Das Interesse auch der Werbewirtschaft an einem weiteren Austausch ist groß.

6.4 Umgang der Städte mit großformatiger Werbung

Die Ergebnisse der ersten drei empirischen Arbeitsschritte (Standortdatenbank sowie Befragungen der Städte und Werbeunternehmen) geben einen Überblick über die quantitative und qualitative Situation sowie den kommunalen Umgang und die kommunalen Strategien. Beim Umgang der Städte mit großformatigen Werbeflächen werden deutliche Unterschiede erkennbar, sowohl, was die grundlegende Haltung gegenüber großformatigen Werbeflächen betrifft, als auch Art und Grad der Aktivität der einzelnen Städte in diesem Themenfeld. Um Städte für Fallstudien auswählen zu können (vgl. Kapitel 7), wurden diese Unterschiede strukturiert und in der folgenden Matrix veranschaulicht (vgl. Abb. 6.12).

Für alle 29 Städte, die an der Befragung teilgenommen haben, werden zwei Aspekte herausgearbeitet: Zum einen wird die Haltung der Städte gegenüber großformatiger Werbung auf einer Achse von »ablehnend« über »akzeptierend« bis hin zu »positiv-fördernd« eingeordnet (X-Achse der Abbildung). Zum anderen wird der Aktivitätsgrad auf einer Achse von »keine Aktivitäten« über u. a. »einzelne Satzungen« bis hin zu »gesamstädtische Konzepte« eingeordnet (Y-Achse der Abbildung).

Die Städte werden in den vier Feldern der Matrix entsprechend ihrem Umgang mit großformatiger Werbung zu Gruppen zusammengefasst: zurückhaltend, abwartend, restriktiv, offensiv. Die Einordnung entlang der »Aktivitäts-

Achse« ist relativ unproblematisch, da sie sich weitgehend auf Fakten stützen kann. Problematischer ist die Einordnung entlang der »Haltungs-Achse«, da hier Interpretationen der Befragungsergebnisse notwendig sind. Da die Befragungsergebnisse darüber hinaus nicht in allen Fällen oder nicht in allen Punkten repräsentativ für die einzelnen Städte sein können – da sie immer auch individuelle Meinungen der Befragten wiedergeben –, sind dem Versuch der Gruppierung und Einordnung Grenzen gesetzt. Insbesondere entlang der Übergänge zwischen den einzelnen Feldern kann es zu Ungenauigkeiten oder Abgrenzungsproblemen kommen. Zwischen den beiden Matrixfeldern mit hohem Aktivitätsgrad sind die Unterschiede deutlicher erkennbar, als zwischen den beiden unteren Matrixfeldern mit geringerem Aktivitätsgrad.

Schwierig ist die Einstufung z. B. dann, wenn – wie in Bremen – über eine Änderung der Landesbauordnung großformatige Werbung an Baugerüsten durch Genehmigungsfreiheit sehr erleichtert wurde, aber bei der Genehmigungsbehörde eine eher ablehnende Haltung zum Ausdruck kam. In diesen Fällen wird die Einstufung nach den Aspekten vorgenommen, die die tatsächliche Praxis deutlicher bestimmen (im genannten Beispielfall die Änderung der Landesbauordnung). Auch bei Hamburg ist die Einstufung schwierig (»restriktiv« oder »offensiv«), da hier deutliche Unterschiede zwischen Verwaltung und Politik beste-

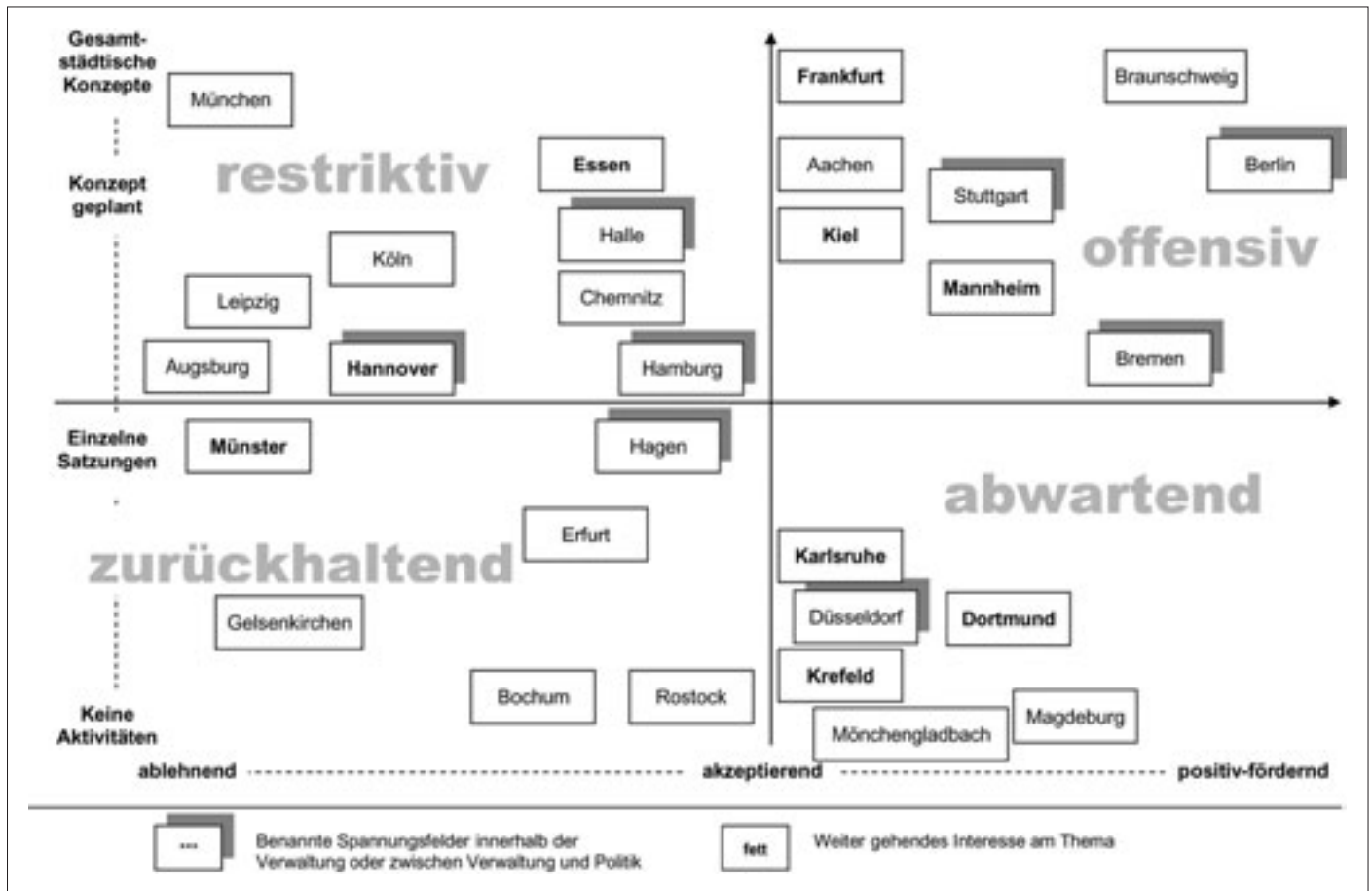


Abb. 6.12: Umgang der Städte mit großformatiger Werbung

hen. In der Matrix sind jene Städte gekennzeichnet, die explizit auf Interessenskonflikte oder Spannungsfelder innerhalb der Verwaltung oder zwischen Verwaltung und Politik hingewiesen haben. Darüber hinaus sind jene Städte gekennzeichnet, die weiter gehendes Interesse am Thema großformatiger Werbeflächen äußerten.

Die vier Felder der Matrix lassen sich wie folgt kennzeichnen:⁶⁸

- Zurückhaltend: Bei einer grundsätzlich eher ablehnenden Haltung gegenüber großformatiger Werbung gibt es wenige Ansätze, das Problem anders als über Einzelfallentscheidungen im Rahmen der Baugenehmigungen zu steuern.
- Abwartend: Bei einer eher positiven Haltung gegen-

über großformatiger Werbung wird wenig Handlungs- und Steuerungsbedarf gesehen.

- Restriktiv: Bei einer eher ablehnend bis akzeptierenden Haltung werden verschiedene Ansätze der Steuerung und Einschränkung verfolgt, sowohl auf der formalen (rechtlichen) Ebene als auch auf der informellen Ebene (Konzepte).
- Offensiv: Bei einer eher akzeptierend bis positiv-fördernden Haltung gegenüber großformatiger Werbung

68 Eine genauere Darstellung der Kriterien und eine Einstufung der einzelnen Städte sind im Anhang enthalten, um die Einstufungen nachvollziehbar zu machen.

wird Steuerungsbedarf gesehen. Bei eher akzeptierender Haltung geht es um eine Steuerung, die stadtplanerische Interessen mit denen der Werbewirtschaft vereinen kann, bei einer eher positiven Haltung um die Schaffung fördernder Rahmenbedingungen formaler und/oder informeller Art.

Die Matrix macht deutlich, dass die Gruppen mit geringerem Aktivitätsgrad (zurückhaltend und abwartend) weniger stark vertreten sind als die beiden Gruppen mit höherem Aktivitätsgrad (restriktiv und offensiv). Ggf. liegt dies auch daran, dass sich tendenziell mehr aktivere Städte an der Befragung beteiligt haben könnten. In Bezug auf die Grundhaltung bewegen sich diese beiden Gruppen eher im akzeptierenden Mittelfeld. Eine exponiertere Position

gegenüber großformatiger Werbung führt offensichtlich – und logischerweise – zu mehr Aktivitäten. Auch in den zurückhaltenden und abwartenden Gruppen sind jedoch vier Städte vertreten, deren befragte VertreterInnen ein weiter gehendes Interesse am Thema bekundet haben.

Die beiden Gruppen mit höherem Aktivitätsgrad sind nahezu gleich stark vertreten. Die Felder sind gleichmäßig besetzt als bei den beiden anderen Gruppen. Es fällt auf, dass bei den aktiveren Gruppen mehr Städte auf Konflikte zwischen Politik und Verwaltung oder innerhalb der Verwaltung hingewiesen haben. Auch dies erklärt sich aus dem höheren Aktivitätsgrad. Hierbei scheint es keine Rolle zu spielen, ob es sich um eher restriktive oder offensive Strategien handelt – beide können zu Konflikten führen.

6.5 Zusammenfassung

Die Ergebnisse der drei empirischen Untersuchungen machen deutlich, dass im Bereich der großformatigen Werbung Handlungs- und Steuerungsbedarf besteht. Die heute vielfach noch bestehende Situation, in der Einzelfallentscheidungen die Situation sowohl für die Stadtplanung als auch für die Werbebranche unkalkulierbar machen, wird von allen Beteiligten als nicht zufrieden stellend empfunden. Genehmigungs- und Steuerungsinstrumente liegen im Wesentlichen bei der Stadtplanung (Regelungen in Bebauungsplänen, Werbesatzungen, Entwicklung von Konzepten) und der Bauordnung (Baugenehmigungen).

Phänomenbeschreibung

Großformatige Werbeflächen sind vor allem in großen Städten beheimatet, das gilt für Deutschland und vermutlich auch weltweit. Große Ansammlungen von Menschen und damit KundInnen sind attraktive Magneten für die Werbung. Die Werbeflächen sind dabei im Durchschnitt 140 m² groß – das entspricht der Fläche einer gut ausgestatteten Wohnung. Sie setzen sich zusehends an bestimmten Orten fest, besonders an Hauptverkehrsstraßen in Innenstadtnähe. Während die Städte überwiegend eine Zunahme großformatiger Werbeflächen beobachten, gehen die befragten VertreterInnen der Werbewirtschaft eher davon aus, dass der derzeitige quantitative Level gleich

bleiben wird. Die Schnelllebigkeit der Werbung findet Ausdruck in den zahlreichen temporären Anlagen und wird auch bei dauerhaften Werbeflächen bestärkt durch häufigen Wechsel der Werbemotive einer Fläche.

Grundhaltungen

In vielen Städten stehen stadtgestalterische Aspekte im Vordergrund. An den Stellen, an denen grundsätzliche Überlegungen zu öffentlichen Räumen deutlich werden, wird ebenso deutlich, dass diese Überlegungen den Umgang mit der großformatigen Werbung prägen. Deutlichere Haltungen gegenüber großformatiger Werbung – seien sie positiv-fördernd oder ablehnend – führen dabei offenbar zu stärkeren Aktivitäten in dem Bereich.

Weiter gehende Überlegungen wie zu »branded spaces« (Naomi Klein), zu Zeichen im öffentlichen Raum (Kevin Lynch), zu den Zusammenhängen zwischen Wahrnehmbarkeit und gesellschaftlicher Wirklichkeit (Hannah Arendt), zur Bedeutung des öffentlichen Raumes in einer Netzwerkgesellschaft (Manuel Castells) oder zu Fragen der Simulationen auch in der Stadt (Jean Baudrillard) sind in der Genehmigungspraxis offenbar selten bewusst handlungsleitend. Zwar werden in zwei der vorliegenden Konzepte (Braunschweig und Frankfurt am Main) unterschiedliche Gebietstypen in der Stadt benannt, die in unter-

schiedlicher Art für großformatige Werbung geeignet sind. Doch spielen genauere Auseinandersetzungen mit dem »Öffentlichen« in den jeweiligen öffentlichen Räumen im Rahmen der Konzepte keine Rolle. Die beiden in Kapitel 4 abgeleiteten Wirkungszusammenhänge (Dauerhaftigkeit/Schnelllebigkeit, Wahrnehmbarkeit/Zeichen) werden nicht thematisiert. Das oft formulierte Unbehagen gegenüber großformatiger Werbung ließe sich jedoch anhand solcher Diskussionen auf eine tragfähigere Basis stellen, die über Fragen des individuellen Geschmacks weit hinausreicht.

Planungs- und Genehmigungspraxis

Die Planungs- und Genehmigungspraxis geht überwiegend mit Einschränkungen vor und betrachtet letztlich den Einzelfall. In Abhängigkeit vom Aktivitätsgrad in dem Themenfeld und der Grundhaltung gegenüber großformatiger Werbung lassen sich die Städte in die vier Gruppen zurückhaltend, abwartend, restriktiv und offensiv einteilen. Die jeweilige Genehmigungspraxis wird teilweise unterlaufen, zum einen durch die Werbeindustrie und Antragstellenden (u. a. ungenehmigt hängende Werbeflächen oder Baugerüste, die nur zu Werbezwecken errichtet werden), zum anderen durch Entscheidungen auf politischer Ebene (s. u.)

Der konzeptionelle Umgang mit Werbeflächen auf Seiten der öffentlichen Hand ist noch deutlich unterentwickelt, wenn auch in einigen Städten Konzepte vorliegen oder erarbeitet werden. Die Konzepte bestehen im Wesentlichen in Aussagen zu einzelnen Werbeformen und ihrer Verträglichkeit für verschiedene Bereiche der Stadt.

Interessenskonflikte

Die Interessen der Werbeindustrie erschöpfen sich häufig in den »Kontaktchancen«, weiter gehende Wirkungen ihrer Werbung auf den öffentlichen Raum und seine soziale Nutzung stehen für sie außen vor. Sie interessiert die Wirkung auf die potenziellen KonsumentInnen, nicht die Wirkung auf den Raum und die Gesellschaft. Die empirischen Untersuchungen machen Konfliktlinien – aber auch Chancen auf Konsenslinien – zwischen Werbewirtschaft und Stadtplanung deutlich.

Auch innerhalb der Verwaltungen sowie zwischen Verwaltung und Politik werden Spannungsfelder und Konfliktlinien deutlich, die zu Reibungsverlusten führen und die Situation sowohl für die Städte als auch die Werbebranche erschweren. Hierbei können stärkere Aktivitäten der Verwaltung offenbar vermehrt zu solchen Konflikten führen. Insbesondere Entscheidungen auf politischer Ebene über Werbestandorte, auch gegen den Willen der Verwaltung oder geltende Rechtsvorschriften, führen zu Konflikten.

Die auf Basis der bisherigen empirischen Untersuchungen getroffenen Aussagen lassen – insbesondere bei Fragen des Zusammenspiels der unterschiedlichen AkteurInnen aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft – einige Fragen offen. Vor diesem Hintergrund werden in einer zweiten empirischen Phase vertiefende Fallstudien in drei Städten durchgeführt.

7 Fallstudien: Frankfurt am Main, München, Berlin

Im Folgenden werden die Ergebnisse der drei Fallstudien Frankfurt am Main, München und Berlin vorgestellt. Nach einem Vergleich der Ergebnisse der drei Fallstudien werden sie Einschätzungen von VertreterInnen der Werbewirtschaft zu der Situation in den drei Städten gegenübergestellt. Ein internationaler Vergleich mit der Stadt Zürich, die als eine

der ersten Städte konzeptionell mit großformatiger Werbung umgegangen ist, rundet das Bild ab. In einem abschließenden Fazit wird die Bandbreite kommunaler Handlungsmöglichkeiten, die sich aus der Auswertung der Fallstudien ergibt, umrissen.

7.1 Zielsetzung der Fallstudien

Im Rahmen der Befragung wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die komplexe und vielschichtige Situation vor Ort nicht in allen Punkten durch Beantwortung des Fragebogens wiedergegeben werden konnte. Letztlich konnten durch den Fragenbogen »nur« persönliche Meinungen erfasst werden und die innerhalb einer Stadt teilweise sehr unterschiedlichen Ansichten kommen nicht zum Ausdruck. Um die Komplexität, die Vielschichtigkeit und die unterschiedlichen Meinungen – in denen immer wieder auch Spannungsfelder und Konflikte liegen – erfassen zu können, wurden im Sommer 2004 drei Fallstudien durchgeführt. Um auch hier wieder Selbsteinschätzung und Fremdeinschätzung gegeneinanderstellen zu können, wurden auch Werbeunternehmen zur Situation in den drei Städten befragt.

- Mit den Fallstudien wurden folgende Ziele verfolgt:
- Das sich aus den Befragungen ergebende Bild der Situation in einzelnen Städten wird differenzierter betrachtet.
 - Vorhandene oder geplante Konzepte (sowohl offensiv wie restriktiv) werden genauer untersucht. Hierbei geht es zum einen um die inhaltliche Beschreibung, zum anderen auch um ggf. bereits vorhandene Erfahrungen in den Städten.
 - Angewendete Steuerungsinstrumente und die Konzepte werden auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.
 - Ein Schwerpunkt ist die Auseinandersetzung mit Spannungsfeldern und Konflikten innerhalb der Verwaltung oder zwischen Verwaltung und Politik.

7.2 Auswahl und Aufbau der Fallstudien

Für die Fallstudien wurden aufgrund der Befragungsergebnisse und der daraus abgeleiteten Matrix (vgl. Kapitel 6.4) drei Städte ausgesucht, in denen jeweils eine der drei Grundhaltungen (ablehnend, akzeptierend, positiv-fördernd) vorherrscht. Es wurden Städte ausgesucht, in denen konzeptionelle Überlegungen vorhanden oder für die nächste Zeit geplant sind.

Im Rahmen der Fallstudien wurden Gespräche mit verschiedenen AkteurInnen aus Politik und Verwaltung geführt. Die AnsprechpartnerInnen kamen aus folgenden Bereichen: Bauaufsicht, Stadtplanung,

Denkmalschutz, Wirtschaftsförderung, Straßenbau und Politik.

Nach Möglichkeit wurde in den drei Städten mit AnsprechpartnerInnen aus allen Bereichen persönlich gesprochen, in München wurden einige Personen schriftlich befragt. Unterschiede und verschiedene Schwerpunktsetzungen ergaben sich durch die jeweiligen Ausbildungen und Fachrichtungen der GesprächspartnerInnen (Architektur, Stadtplanung, Jura u. a. m.).

Die Leitfadengespräche behandelten folgende Themen:

- formelle und informelle Instrumente
 - Konzepte und Strategien
 - AkteurInnen und Konflikte
 - Selbsteinschätzung und Fremdeinschätzung der Haltung verschiedener AkteurInnen zu großformatiger Werbung
 - gelungene und misslungene Beispiele
Die GesprächspartnerInnen fügten je nach Position einzelne Themen hinzu, die aus ihrem Blickwinkel darüber hinaus wichtig sind. Die Ergebnisse aus den Gesprächen wurden ergänzt durch Auswertung schriftlichen Materials der Städte.⁶⁹
-

7.3 Akzeptierende Haltung: Frankfurt am Main

7.3.1 Auswahlkriterien

Die Stadt Frankfurt am Main wurde im Ergebnis der Befragungen (vgl. Kapitel 6) im akzeptierenden Mittelfeld angeordnet und hat sich mit dem Thema der Werbung über ein Gutachten und eine daraus abgeleitete Dienstanweisung konzeptionell auseinandergesetzt. In der Stadt liegen aus der Zeit seit 2002 Erfahrungen in der Auswirkung des konzeptionellen Ansatzes vor. Neben Frankfurt am Main verfügt die Stadt Braunschweig über ein vergleichbares Konzept. Bei der Auswahl der Fallstudien sollten jedoch drei Städte mit unterschiedlicher Grundhaltung gegenüber großformatiger Werbung berücksichtigt werden. Frankfurt am Main liegt dabei eher als Braunschweig in der Mitte zwischen den beiden Exponenten München und Berlin. Die Fallstudie Frankfurt am Main verdeutlicht die Handlungsoptionen im Spannungsfeld zwischen akzeptierender Haltung und relativ hohen eigenen Ansprüchen an das Ausschöpfen von Steuerungsmöglichkeiten. Im Rahmen der Fallstudie Frankfurt am Main bestätigte sich die Einordnung der Stadt im akzeptierenden Mittelfeld.

7.3.2 Einsatz formeller und informeller Instrumente in Frankfurt am Main

Formelle Instrumente

Im Bereich der Bauaufsicht werden das *Bauordnungsrecht* nach HBO und die Regelungen des *Bauplanungsrechtes* (BauGB §§ 29–36 und BauNVO § 15) als formelle Instrumente genutzt. Nach § 81(1)1 HBO können örtliche Bauvorschriften über Werbeanlagen erlassen werden, die sich auf Art, Größe und Anbringungsort erstrecken, auch können bestimmte Arten von Werbeanlagen in Abhängig-

keit von den örtlichen Gegebenheiten eingeschränkt werden (§ 81(1)2 HBO). In bestimmten Gebieten können Werbeanlagen generell eingeschränkt werden (§ 81(1)7 HBO). Im Stadtgebiet gibt es vier verschiedene Baugestaltungssatzungen mit Vorschriften für Werbeanlagen. Für die Innenstadt gibt es keine Werbesatzung.

Aus der Genehmigungspraxis:

Bei Werbung an Fassaden versucht die Bauaufsicht durchzusetzen, dass mindestens 50 % der verdeckten Fläche eine Fassadennachbildung darstellen und nur 50 % als Werbefläche genutzt werden. An Hochhäusern werden wegen der starken Fernwirkung i. d. R. nur Logos genehmigt. Nach Möglichkeit werden großformatige Werbeflächen an Kreuzungen nicht mehr genehmigt. Gründe hierfür sind Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss. Bei Werbeanlagen an Kreuzungen, die von verschiedenen Richtungen aus sichtbar sind, kann es zu störenden Häufungen kommen. Hier wie auch in anderen Bereichen fällt erschwerend auf, dass früher solche Anlagen genehmigt wurden. Dadurch wird es schwer, neuere Anlagen abzulehnen.⁷⁰ In der Regel werden beantragte Standorte besichtigt, da sich vor Ort in fast jedem Fall eine eindeutige Entscheidung treffen lässt. Bei Versagungen von Genehmigungen wird häufig Widerspruch eingelegt, dann wird vor einem Schiedsgericht entschieden. Zeitliche Probleme traten dabei oft bei Werbung an Baugerüsten auf, da der zeitliche Verfahrensablauf nicht mit der

69 Zu den GesprächspartnerInnen, verwendeten Materialien und zur Methodik von Gesprächsführung und Dokumentation vgl. Anhang.

70 Dies mag der Grund dafür sein, dass in der Standortdatenbank 22 der erfassten 46 Standorte in Frankfurt am Main an Kreuzungen liegen.

meist kurzfristigen Bauzeit übereinstimmt. Inzwischen wissen aber viele AntragstellerInnen, dass sie mit Verfahrenslaufzeiten von bis zu 2 Monaten rechnen müssen und richten sich darauf ein, so dass es zu weniger Konflikten kommt. Auch in Frankfurt gibt es – wie in vielen Städten – das Phänomen der Baugerüste ohne Baustelle, die lediglich als Werbeträger errichtet werden.

Im Bereich des *Denkmalschutzes* ist § 16 Denkmalschutzgesetz Hessen Instrument und Grundlage des Handelns. Demnach sind Werbeanlagen an Denkmälern genehmigungspflichtig. Sofern Auswirkungen auf Bestand oder Erscheinungsbild des Denkmals nicht auszuschließen sind, sind auch Werbeanlagen in der Umgebung von Denkmälern genehmigungspflichtig. Die denkmalschutzrechtliche Genehmigung kann erteilt werden, mit Auflagen erteilt werden (z. B. Farbe, Bild-/Textanteil) oder versagt werden, insbesondere, wenn es um dauerhafte Anlagen geht.

Aus der Genehmigungspraxis:

Grundsätzlich wird auch im Bereich des Denkmalschutzes versucht, eher mit Überzeugungskraft als ausschließlich mit dem Buchstaben des Gesetzes zu arbeiten. Baugerüstwerbung an Denkmälern wird i. d. R. für maximal 6 Monate genehmigt. Wenn eine Werbeanlage nicht länger als 3 Monate hängen soll, werden Bedenken wegen der Kürze der Zeit ggf. zurückgestellt. Im Bereich des Umgebungsschutzes werden z. B. City Light Boards vor Denkmälern oder in wichtigen Sichtachsen nicht genehmigt. Eine Versagung aus Gründen des Umgebungsschutzes ist nur bei Vorliegen schwerwiegender Argumente durchsetzbar.

Das Straßenbauamt Frankfurt ist als Straßenbaulastträger zuständig für die *Genehmigung von Sondernutzungen auf Straßen- und Verkehrsflächen* im Eigentum der Stadt Frankfurt. Hierzu gehört auch der Luftraum über diesen Flächen. Ragt also eine Werbeanlage über die Fassade hinaus und in die öffentliche Straßenfläche hinein, so ist sie als Sondernutzung genehmigungspflichtig. Das gilt sogar für geklebte Plakate, die millimeterweise über die Grundstücksgrenze ragen. Dem geht das Amt aber bisher nicht nach. Werbung ist nach der Sondernutzungssatzung gebührenpflichtig. Bei Flächenwerbung liegt die Gebühr bei 0,25 Euro/m² Ansichtsfläche/Tag. Zusätzlich werden einmalige Verwaltungskosten von 2000,00 Euro/Standort berechnet. Die

Satzung stammt noch aus einer Zeit, in der es keine großflächigen Werbeanlagen gab. Sie soll geändert werden, die Gebühren sollen steigen.

Aus der Genehmigungspraxis:

Meist wird eine Sondernutzungserlaubnis nur erteilt, wenn eine Baugenehmigung vorliegt. Allerdings kann es auch sein, dass die Sondernutzungsgenehmigung versagt wird, auch wenn eine Baugenehmigung vorliegt. Wichtigste Kriterien für die Sondernutzungsgenehmigung sind Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss. Darüber hinaus gibt es »politische« Vorgaben, nach denen gehandelt wird (z. B. werbefreie Zone am Römer). Wenn eine Sondernutzungsgenehmigung versagt wird, kann es ein Widerspruchsverfahren mit anschließendem Verwaltungsverfahren geben. Dann muss die Versagung stichhaltig begründet werden. Hierbei muss der Gleichbehandlungsgrundsatz eingehalten werden. In der Praxis gab es in Frankfurt bisher rechtliche Auseinandersetzungen nur über die Gebührenhöhe, obwohl gerade diese in der entsprechenden Satzung geregelt ist. Die Gebührenstaffel ist bisher so ausgelegt, dass sie kürzere Bauzeiten fördert. Diese Absicht kann dadurch unterlaufen werden, dass durch Werbung an Baugerüsten mehr Einnahmen entstehen, als Ausgaben für die Sondernutzungsgenehmigung fällig werden. Problematisch sind ungenehmigte Werbeflächen. Selbst wenn sie bemerkt werden, können Sondernutzungsgebühren erst ab dem Zeitpunkt berechnet werden, ab dem die Werbung nachweislich gegangen hat.

Informelle Instrumente

Alle GesprächspartnerInnen betonen die große Bedeutung informeller Instrumente. Hierzu kann das vorhandene Konzept (s. u.) gezählt werden. Durch Gespräche und Überzeugungsarbeit im Vorfeld von Genehmigungen kann offenbar viel erreicht werden, was nach Gesetzeslage nicht ohne weiteres ginge. Wichtig ist dabei, dass ein gutes Klima zwischen AntragstellerInnen und Behörde erzielt wird, dass die verschiedenen Anträge gleich behandelt werden und dies glaubhaft nach außen vermittelt wird. Gerade darin wird der große Vorteil des Konzeptes gesehen.

Innerhalb der Verwaltung zählen monatliche Abstimmungsgespräche zwischen Bauaufsicht, Denkmalschutz, Stadtplanung und Straßenbauamt zu den informellen

Instrumenten. Die dadurch ermöglichte »gleiche Linie« erleichtert auch die Gleichbehandlung der AntragstellerInnen.

7.3.3 Konzepte zur Werbung in Frankfurt am Main

Impulsgeberin für die Erstellung eines Konzeptes war die Bauaufsicht, unterstützt von der Stadtplanung. Die Motivation kam von außen, dadurch, dass die Werbewirtschaft sich wiederholt über Ungleichbehandlung beschwert hatte. Bevor es zur tatsächlichen Vergabe des Gutachtens kam, gab es jahrelange Auseinandersetzungen. Die Erarbeitungsphase wurde von verschiedenen MitarbeiterInnen der Verwaltung begleitet, die dadurch die Dinge selbst neu durchdenken mussten. Auf Grundlage des Gutachtens (vgl. DKS 2002) wurde eine »Dienstanweisung« erarbeitet und vom Magistrat beschlossen. Die Dienstanweisung ist an die Verwaltung adressiert, sie hat keine rechtliche Wirkung nach außen.

Die Erfahrungen mit dem Konzept sind »in der Theorie« ganz gut. Es wirkt vor allem durch seine Existenz, oft sogar mehr als durch die konkreten Inhalte. Bestandteil der täglichen Arbeit der Bauaufsicht ist die aus dem Gutachten abgeleitete Dienstanweisung. Einem der befragten politischen Vertreter war das Konzept nicht bekannt. Der politische Vertreter, der sich damit vertraut gemacht hatte, fand die Regelungen teilweise gut (beleuchtete Werbung in Bahnunterführungen), teilweise zu restriktiv (Werbung in der Innenstadt), war aber auch der Ansicht, dass z. B. in Gebieten von Bebauungsplänen eine abgestimmtere Planung im Bereich der Werbung notwendig sei.

Die Inhalte des Gutachtens (20 Pilotbereiche, 6 Pilotthemen, Zonenplan) sind in Kapitel 6.2.2 kurz beschrieben. Die aus dem Gutachten abgeleitete Dienstanweisung enthält u. a. eine Auflistung der zu prüfenden Kriterien (Art, Form, Größe, Lage, Material und Proportionen der Werbeanlage). Als störende Häufung wird definiert, wenn drei und mehr Anlagen der Außenwerbung von einem Blickpunkt aus gleichzeitig wahrgenommen werden können. Großflächige Werbung an Hochhäusern soll aufgrund der Fernwirkung und der Bedeutung für die Skyline als »Visitenkarte« der Stadt sehr sorgfältig geprüft werden. Als temporäre Werbung werden Werbeanlagen definiert, die nicht länger als 8 Wochen angebracht werden. Werbung an Baugerüsten ist auf die Bauzeit zu beschränken. Als

besonders hochwertig werden Gebäudeverhüllungen eingeschätzt, die eine fotografische oder künstlerisch gestaltete Fassadennachbildung enthalten. Wegen der Größe dieser Anlagen ist die Verkehrsgefährdung besonders sorgfältig zu prüfen. Für Werbung bis max. 4 Wochen an Abbruchgebäuden werden die formalen Rahmenbedingungen genannt.

7.3.4 AkteurInnen und Konflikte in Frankfurt am Main

Als AkteurInnen werden in Frankfurt von den Befragten übereinstimmend die für Genehmigungen zuständigen Ämter genannt (*Bauaufsicht, Denkmalamt, Stadtplanung, Straßenbauamt*), außerdem die *Wirtschaftsförderung* und das *Grünflächenamt*. Als *private AkteurInnen* werden Werbefirmen, HausbesitzerInnen, Bau- und Gerüstbaubetriebe und die DSM⁷¹ genannt. Zwei Befragte geben an, dass AkteurInnen aus dem politischen Raum keine Rolle spielen. Von den anderen Befragten werden die zuständigen DezernentInnen sowie auch die Stadtverordneten und Ortsbeiräte genannt.

Die Frage nach der jeweiligen Haltung der AkteurInnen gegenüber großformatiger Werbung zeigt, dass man sich in Frankfurt recht gut kennt: Die Eigeneinschätzungen und Fremdeinschätzungen liegen i. d. R. nicht weit auseinander – soweit sich dies aus dem zur Verfügung stehenden, begrenzten Material schlussfolgern lässt. Vom Straßenbauamt selber wurde darauf hingewiesen, dass ihre Haltung auch dadurch beeinflusst wird (jenseits persönlicher Einschätzungen der Werbung), dass sie über die Sondernutzungsgebühren an den großformatigen Werbeflächen verdienen.

Im Bereich der Bauaufsicht gibt es in Frankfurt am Main seit 2001 eine gesonderte Abteilung für die Genehmigung von Werbeanlagen im gesamten Stadtgebiet. Der Amtsleiter des Bereiches Bauordnung ist am Thema der Werbeanlagen interessiert. Vor diesem Hintergrund ist auch das Zustandekommen des Gutachtens über Stadtgestalt und Werbung zu sehen. Nach Gründung der neuen Abteilung bei der Bauaufsicht gab es viel Unruhe. Die Konflikte

71 DSM: Deutsche Städte Medien, ursprünglich im Eigentum der Städte, nach Verkauf an die Firma Ströer im Dezember 2003 als privatwirtschaftliches Unternehmen tätig.

wurden bei Treffen der KonfliktpartnerInnen (Bauaufsicht, VertreterInnen der Werbewirtschaft, Wirtschaftsförderung) geklärt. Inzwischen wird die Arbeit der Abteilung für Werbung von anderen Verwaltungsstellen überwiegend als effektiv und konstruktiv bewertet. Im Bereich der Stadtplanung gibt es eine gesonderte Abteilung für den öffentlichen Raum (s. Kapitel 7.3.5).

Nach Konflikten befragt, wird häufig auf Konflikte zwischen Verwaltung und Politik hingewiesen, da letztendlich die Politik entscheide, was hängt und was nicht. Es wird beobachtet, dass die Stimmung in der letzten Zeit wieder werbefreundlicher wird, was in direktem Zusammenhang mit der schwieriger werdenden konjunkturellen Lage insgesamt und auch in der Stadt Frankfurt gebracht wird.

7.3.5 Konzepte zum Umgang mit öffentlichem Raum in Frankfurt am Main

Der öffentliche Raum in Frankfurt wird als von besonderer Bedeutung für die Stadt angesehen, da »sich eine Stadt insbesondere mit dem öffentlichen Raum präsentieren kann, das Erscheinungsbild über den öffentlichen Raum wirkt. Gut gestaltete öffentliche Räume sind die Basis für urbanes Leben in einer Stadt und damit auch für deren Attraktivität« (Vortrag des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung, Betreff: »Schöneres Frankfurt«, 18. 02. 2000, S. 3).

Aufgrund eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung 1998 wurde erstmals im Haushalt 1998/99 ein Etat von zunächst 10 Mio. DM für das Sonderprogramm »Schöneres Frankfurt« zur Verfügung gestellt. Zu den im Rahmen des Sonderprogrammes formulierten Zielen für den öffentlichen Raum gehören u. a.: Struktur und Erscheinungsbild verbessern, Aufenthaltsqualität erhöhen, öffentliche Räume als Chance für Kommunikation und Erholung nutzen, adäquate Nutzungen und Funktionen definieren, Verödung beseitigen, störende und verunstaltende Maßnahmen und negative Veränderungen durch Dritte frühzeitig unterbinden, attraktivere öffentliche Räume zur Imageverbesserung der Stadt nutzen (vgl. Hootz 2002, S. 241). Dadurch soll das Missverhältnis von zum Teil in sehr gutem Zustand befindlichen privaten Gebäuden und dem Zustand von öffentlichen Räumen beseitigt werden (vgl. Etatantrag vom 06. 03. 2002, E 21). Mit ganz unterschiedlichen Auf-

gaben und Schwerpunkten sollen in Frankfurt 35 *verschiedene Stellen der Verwaltung* in irgendeiner Form mit öffentlichem Raum zu tun haben. Im Bereich der Stadtplanung wurde im Jahr 2000 eine gesonderte Abteilung »Öffentlicher Raum« geschaffen, da der öffentliche Raum zunehmend *als Standortfaktor* begriffen wurde. Die Abteilung ist zuständig für befestigte Straßen und Plätze sowie Grünanlagen (in Abstimmung mit dem Grünamt), sofern sie im öffentlichen Eigentum stehen. Sie arbeitet gesamtstädtisch, nicht nur innenstadtbezogen. Es wurde u. a. ein Bausteinkatalog zur Ausstattung und Gestaltung öffentlicher Räume entwickelt. Anhand einer Prioritätenliste von 100 Projekten im öffentlichen Raum sollen Qualitätsverbesserungen erfolgen. Falsche Werbekonzepte werden als Teile der »kleinen und alltäglichen Mängel« im öffentlichen Raum angesehen (Hootz 2002, S. 242). Man verfolgt das Ziel, Werbung im öffentlichen Raum in geregelten Bahnen ablaufen zu lassen, weswegen auch das Gutachten über Werbung und Stadtgestalt ausdrücklich begrüßt wird. Es besteht eine enge Kooperation mit der Bauaufsicht. Aufgrund des zwangsläufig eintretenden Maßstabssprunges wird großformatige Werbung aus Sicht der Abteilung »öffentlicher Raum« eigentlich immer als störend angesehen. Nichtsdestotrotz versucht man Kooperationen mit der Werbewirtschaft, um auf diesem Weg zu verträglichen Lösungen zu kommen.

Bei Konzepten zum öffentlichen Raum in Frankfurt spielen insgesamt stadtgestalterische Aspekte offenbar eine große Rolle (schon erkennbar am Titel des Sonderprogrammes »Schöneres Frankfurt« – Hervorhebung durch die Verf.). Aus den vorliegenden Materialien geht nicht hervor, welche weiter gehenden Auseinandersetzungen mit dem Thema des öffentlichen Raumes letztendlich zu dem Sonderprogramm und der Einrichtung der Abteilung »öffentlicher Raum« geführt haben oder inwieweit beides auf die Einstufung des öffentlichen Raumes als Standortfaktor zurückzuführen ist.

7.3.6 Beispiele aus Frankfurt am Main

Umstrittene Werbung am Dom

An der Sanierung des Domes entzündeten sich in der Stadt kontroverse Diskussionen über Werbung an Baugerüsten, da hier, wie an vielen Stellen, ein Teil der Sanierungskosten

Abb. 7.1:
Werbung am Frankfurter Dom
2004



durch Gerüstwerbung finanziert werden sollte. Hierbei war die Sonderstellung des Domes als Kirche auch Teil der Diskussion. Seit Sommer 2003 steht das Gerüst. Die Werbeflächen sind nicht lückenlos zu vermarkten (vgl. Abb. 7.1). Dies wird als ein Indiz dafür gewertet, dass die Nachfrage generell zumindest nicht ansteigend ist. Die zuständige Werbeagentur beschreibt die besondere Standortgunst wie folgt:

»Der Standort befindet sich mitten im Altstadtzentrum der Finanzmetropole, ... großer Zustrom von Touristen aus vielen Ländern, unweit der Einkaufsstraße Zeil, durch die Anbringung der Werbeflächen in großer Höhe von unzähligen Blickwinkeln weither sichtbar ... Landmark mit großer Fernwirkung« (Aus der Internetpräsentation der Firma Megaposter).



Abb. 7.2: Gebäudeverhüllung und Genehmigungsalltag in Frankfurt: Römer und Hanauer Landstraße 2004

Werbung an der Alten Bibliothek

Die alte Stadtbibliothek in Frankfurt steht unter Denkmalschutz und soll saniert werden. Im Vorfeld der Genehmigung der Werbefläche gab es intensive Gespräche. Es wurde ausgehandelt, dass auch bei Ausnutzung der Fläche für Werbezwecke Porticus und Säulen sichtbar bleiben müssen. Die Bauaufsicht stuft die Werbeanlage aus diesem Grund als gelungen ein. Die Motivgestaltung nimmt jedoch auf das historische Gebäude und seine Maßstäblichkeit keine Rücksicht.

Gebäudeverhüllung am Römer

Anlässlich der Sanierung der Fassade des Römers wurde dieser mit einer vollständigen Fassadenrekonstruktion verkleidet. Offensichtlich gehen die Ansichten darüber, inwieweit die Aktion als gelungen zu betrachten ist, in der Stadt auseinander. Zum einen wird die Darstellung als gelungen bezeichnet, zum anderen werden Material und Farbe als billig angesehen. Für Werbung stehen die

angrenzenden, ebenfalls verhüllten Fassadenflächen zur Verfügung (vgl. Abb. 7.2). Am Beispiel des Römers wurde von einer Gesprächspartnerin die Frage aufgeworfen, warum denn eigentlich niemand sehen sollte, dass und wie Gebäude saniert werden.

Ein Beispiel für den Genehmigungsalltag ist die Werbefläche an einer Brandwand in der Hanauer Landstraße (vgl. Abb. 7.2).

7.3.7 Frankfurter Besonderheiten

Wie im Vergleich mit den anderen untersuchten Städten deutlich wird, scheint die relativ starke Stellung der Bauaufsicht eine Besonderheit der Stadt Frankfurt am Main zu sein – zumindest im Vergleich mit München und Berlin. Ganz offensichtlich lassen die rechtlichen Rahmenbedingungen genug Spielraum, um unterschiedliche Strategien zu verfolgen. Ebenso offensichtlich hängen Art und Umfang des Engagements im Bereich großformatiger Werbeanlagen von den damit beschäftigten Personen ab – und dies nicht nur in Frankfurt am Main.

7.4 Restriktive Haltung: München

7.4.1 Auswahlkriterien

Die Stadt München hat gegenüber großformatiger Werbung eine eher ablehnende Haltung und führt bereits seit 1997 Diskussionen zu dem Thema, es liegen Konzepte über Werbung an Baugerüsten und im öffentlichen Straßenraum vor (vgl. Kapitel 6). Bei der einerseits deutlich ablehnenden Haltung und andererseits einem relativ hohen Aktivitätsgrad im Vergleich zu anderen Städten verdeutlicht die Fallstudie München Handlungsoptionen unter diesem Vorzeichen. Im Rahmen der Fallstudie bestätigte sich die Einordnung Münchens als Stadt mit einer eher restriktiven Strategie.

7.4.2 Einsatz formeller und informeller Instrumente in München

Formelle Instrumente

Von der Bauaufsicht wird das *Baurecht* in Bezug auf ortsfeste, großformatige Werbung als antiquiert bezeichnet, da es auf langfristige Bauten ausgelegt ist.

In der Novelle der Bayerischen Bauordnung 1997 wurde Werbung in durch Bebauungsplan festgesetzten Gewerbe- und Industriegebieten an der Stätte der Leistung genehmigungsfrei (Art. 61(1) Nr. 11g BayBO).⁷² Im Jahr 2004 steht erneut eine Novellierung der Landesbauordnung an. Auch nach der Novellierung wird temporäre Werbung an Baugerüsten noch genehmigungspflichtig sein. Nach Art. 91(1)2 BayBO können örtliche Bauvorschriften über das Verbot der Errichtung von Werbeanlagen erlassen werden.

Aus der Genehmigungspraxis:

In der Regel wird großformatige Werbung nur an Baugerüsten genehmigt.⁷³ Auch in München gibt es Baugerüste, die ausschließlich als Werbeträger errichtet werden. An Brandwänden darf nur maximal 1/3 der Fläche für Werbung genutzt werden. Diese »Restflächen« sollen nicht noch besonders auffallend gestaltet werden und es soll verhindert werden, dass Werbung für die EigentümerInnen lukrativer sein könnte als eine Neubebauung.

Dauerhafte Anlagen an Parkhäusern, Kinos und Kaufhäusern gibt es in München nur wenige. Allerdings wird

Kinowerbung i. d. R. in größeren Formaten genehmigt, da diese Werbung schon traditionell groß ist. Die Verwaltung würde es befürworten, wenn es mehr Bauanträge gäbe, bei denen Werbeflächen von vornherein im architektonischen Konzept berücksichtigt werden, aber solche Anträge sind bisher die Ausnahme.

Ein hoher Anteil der beantragten großformatigen Werbeflächen ist temporär. Da das normale Verfahren nach BayBO zu lange dauern würde, wird im Vorfeld eine Art »mündliche Genehmigung« erteilt – was so im Gesetz nicht vorgesehen ist und auf Vertrauensbasis funktioniert. Die Formalien werden im Anschluss daran abgewickelt und sind oft erst abgeschlossen, wenn die Werbeanlage nicht mehr hängt. Die Erfahrungen mit diesem Vorgehen sind bisher gut. In München sind vier bis fünf große Firmen in dem Bereich tätig. Die Anträge sind i. d. R. vorab besprochen, so dass innerhalb von 1–2 Tagen Bescheid gegeben werden kann. Wenn weitere Abstimmungen notwendig werden, kann sich diese Frist auf 1–2 Wochen verlängern (in Frankfurt am Main wird die Antragszeit mit bis zu zwei Monaten angegeben, vgl. Kapitel 7.3.2).

Das *Planungsrecht* spielt eine größere Rolle im Bereich der Genehmigung von Werbeanlagen, seitdem 1992 ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes Werbeanlagen an der Stätte der Leistung als Nebenanlagen, Fremdwerbung jedoch als Gewerbebetrieb einstuft (BVerwG 4. Senat, 3. Dezember 1992, Az C 27/91, vgl. WBRE 310577303). Daraus leiten sich die Unzulässigkeit großformatiger Werbeanlagen in reinen Wohngebieten und ihre bedingte Zulässigkeit in allgemeinen Wohngebieten ab. Insbesondere den Regelungen innerhalb von *Bebauungsplänen* wird

⁷² In der Musterbauordnung 2002 ist in § 61(1) Nr. 11e eine entsprechende Regelung enthalten. In einigen neueren Landesbauordnungen ist sie ebenfalls aufgenommen worden (§ 65(1) Nr. 33b BauO NRW, § 61(1) Nr. 8h Bauordnung für das Saarland, § 61(1) Nr. 11e SächsBO und § 63(1) Nr. 11 f. ThürBO).

⁷³ Diese Aussage wird durch die Auswertung der Datenbank bestätigt, nach der die weit überwiegende Anzahl von Werbeanlagen in München temporäre Anlagen an Baugerüsten sind (vgl. Kapitel 6.2.3).

zukünftig in Bayern weitere Bedeutung zukommen. Denn nach der Novellierung der Landesbauordnung werden Gestaltungssatzungen nur dann Gegenstand der Prüfung sein, sofern sie Teil eines Bebauungsplanes sind. Das Instrument »Werbesatzung« ist dadurch eigentlich ad absurdum geführt. Die zuständigen Gerichte in München empfehlen schon heute, sich auf das Planungsrecht zu konzentrieren, da das Verunstaltungsverbot der Bauordnung nur schwer handhabbar ist.

Eine weitere für Werbung relevante Satzung ist die Münchener Vorgartensatzung, nach der in Vorgärten grundsätzlich nicht geworben werden darf.

Aus der Planungspraxis:

Bereits seit der letzten Novellierung der Landesbauordnung 1997 wird mehr Gewicht auf Regelungen in Bebauungsplänen gelegt, da Werbeanlagen in Gewerbe- und Industriegebieten an der Stätte der Leistung genehmigungsfrei sind (s. o.). In Bebauungsplänen wird angepasst an die jeweilige Plansituation u. a. geregelt, dass Werbung über Dachkanten unzulässig ist, wie hoch freistehende Werbeanlagen sein dürfen, dass Fremdwerbung ausgeschlossen wird, dass nur Einzellogos zugelassen sind oder dass eine Abstimmung auf die Architektur erfolgen muss. Bei Festlegungen in Bebauungsplänen über Werbeflächen gibt es bisher noch keine rechtlichen Auseinandersetzungen. Dies kann auch daran liegen, dass von der Stadtplanung Befreiungen erteilt werden können.

Auch nach § 34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb bebauter Ortsteile) werden Entscheidungen über Werbeanlagen getroffen. So konnte z. B. die Errichtung einer Werbeanlage auf einer zweigeschossigen Halle, die zehnmal (!) so hoch sein sollte wie das Gebäude, nach § 34 BauGB verhindert werden. Die Anlage war zwar an der Stätte der Leistung nach Landesbauordnung im Gewerbegebiet genehmigungsfrei, aber es gab keinen Bebauungsplan und in der Umgebung keine vergleichbare Anlage.

Im Jahr 2000 wurde die Aufstellung von Werbesatzungen von den Bezirksräten angeregt. Daraufhin sind jetzt zwei Werbesatzungen als Pilotprojekte in der Aufstellung. Zum Zeitpunkt der Untersuchung (Sommer 2004) wurde abgewartet, was die Novellierung der Landesbauordnung tatsächlich für Änderungen bringen wird.

Der *Denkmalschutz* spielt in München aufgrund der Fülle geschützter Bauwerke eine wichtige Rolle.⁷⁴ Eine denkmal-

schutzrechtliche Genehmigung ist notwendig bei Veränderungen des Denkmals sowie bei Errichtung baulicher Anlagen im Umfeld eines Denkmals, sofern das Denkmal in seinem Bestand oder seinem Erscheinungsbild beeinträchtigt wird (Art. 6(1) Nr. 1 und 2 DSchG Bayern). Die denkmalschutzrechtliche Genehmigung entfällt, sobald eine Baugenehmigung erforderlich ist. In diesen Fällen kann die Baugenehmigung auch aus Gründen des Denkmalschutzes versagt werden (Art. 6(3) DSchG Bayern).

Aus der Genehmigungspraxis:

In der Innenstadt und im Innenstadtrandbereich gibt es eine Konzentration der Gebäude und Ensembles, die unter Denkmalschutz stehen. Da andererseits nicht alle Gebäude unter Schutz stehen, ist eine Ablehnung aus Gründen des Denkmalschutzes oft nicht möglich. In der Maximilianstraße oder der Ludwigstraße jedoch stehen zahlreiche Gebäude unter Denkmalschutz. Baugerüstwerbung wird auch hier genehmigt; inzwischen sind fast alle Fassaden renoviert.

Probleme gibt es am ehesten mit Wünschen für großformatige Werbung an öffentlichen Gebäuden (Bibliotheken, Museen usw.), die gerne Eigenwerbung verknüpft mit Fremdwerbung machen wollen, um ihre Kassen aufzubessern.

Bei Denkmälern ist eine Mitsprache auch beim Motiv der Werbung möglich, wenn die Stadt Eigentümerin des Denkmals ist.

Für die Erteilung von *Sondernutzungserlaubnissen nach Straßenrecht* ist in München die Abteilung »Öffentlicher Raum« beim Baureferat zuständig. Es besteht ein Monopolvertrag mit der DSM über Werbung im öffentlichen Straßenraum, der eine Laufzeit bis 2011 hat.

Aus der Genehmigungspraxis:

Die Anträge werden von der DSM vorbereitet und eingereicht. Meist werden die Anträge genehmigt, da es im Vorfeld Abstimmungen gibt. Die DSM macht die Standortvorschläge, diese Standorte werden dann gemeinsam besichtigt und beurteilt. Probleme mit der DSM gibt es immer

⁷⁴ Im Jahr 2004 gibt es in München ca. 9000 geschützte Einzelbauwerke und 74 Ensemblebereiche, mit einer Konzentration in der Innenstadt.

wieder wegen Werbung an Brücken, da diese i. d. R. nur an Bahnbrücken genehmigt wird, für die nicht die DSM, sondern die Deutsche Bahn zuständig ist.

Informelle Instrumente

Die Verwaltung handelt nach einer i. d. R. einheitlichen Linie, die nicht festgeschrieben ist. Auf Dienstbesprechungen werden die Dinge immer wieder thematisiert und aktualisiert. Dieses Verfahren hat den Vorteil der großen Flexibilität. Es funktioniert so lange, wie die beteiligten AkteurInnen sich einig sind und die Art des Vorgehens von der Politik mitgetragen wird. Einen offiziellen politischen Beschluss über diese Linie gibt es nicht, die damit verbundenen Diskussionen im politischen Raum möchten einige auch gerne vermeiden, da der Ausgang ungewiss ist. Bei einer Änderung der politischen Zielrichtung ließe sich die heute verfolgte Linie nicht weiter durchhalten.

Auch in München werden die besondere Bedeutung eines abgestimmten Vorgehens der verschiedenen AkteurInnen und einer Gleichbehandlung der AntragstellerInnen hervorgehoben.

7.4.3 Konzepte zur Werbung in München

Die vorhandenen Konzepte beziehen sich zum einen auf Werbung an Baugerüsten, zum anderen auf Werbung im öffentlichen Straßenraum. Die Beschäftigung mit Werbung an Baugerüsten wurde ausgelöst durch einen Antrag der Deutschen Städte Reklame GmbH (heute DSM) zu Baugerüstwerbung am Siegestor. Das entwickelte Konzept beruht auf Vorschlägen einer dafür eingerichteten Arbeitsgruppe. In der Arbeitsgruppe waren das Planungsreferat, das Baureferat, die Stadtgestaltungskommission, der Werbebeirat und die Kommission Kunst am Bau vertreten.

Zur Werbung im öffentlichen Straßenraum verfasste ein entsprechender Arbeitskreis sechs Thesen, die 2001 vom Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung verabschiedet wurden. Sie befassen sich mit Werbeanlagen, die als Dauereinrichtung im öffentlichen Verkehrsraum aufgestellt werden, nicht mit kurzfristigen Werbemaßnahmen oder Werbung auf Flächen in privatem Eigentum. Grundsätzlich wird gefordert, die Werbung habe sich zum einen dem Gemeinbedarf öffentlicher Straßen, Plätze und Grün-

flächen unterzuordnen und müsse sich zum anderen dem Stadtbild Münchens qualitativ und quantitativ anpassen. Großformatige Werbung ist entsprechend den Thesen – mit Ausnahme von City Light Boards – nicht zulässig. Grundsätzlich sollen Art und Menge der Werbeträger auf den Status quo beschränkt werden. Werbung mit beweglichen Bildern wird im Besonderen eingeschränkt. Sowohl die Stadt als auch die DSM fühlten sich bisher an die Regelungen gebunden. Es bleibt abzuwarten, ob hier die Privatisierung der DSM eine Veränderung bringt. Wie die Situation sich nach 2011 (Auslaufen des Vertrages mit der DSM) gestalten wird, ist offen. Bei städtischen Gesellschaften (Tierpark, Olympiapark, BUGA) legt der jeweilige Aufsichtsrat ein Werbekonzept fest, das auch für SponsorInnen der Gesellschaft verbindlich ist.

Im Umgang mit Werbung überwiegen generell Auseinandersetzungen mit Werbung als möglicher Störung des Stadtbildes. Dem Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes wird eine zentrale Rolle für die Identität der Stadt beigegeben. Insbesondere großformatige Werbung wird als überproportionale Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes eingestuft, die auf ihre Verträglichkeit mit dem Gemeinwohl geprüft werden müsse. Daraus werden eine restriktive Grundhaltung gegenüber Werbung im öffentlichen Raum und ein Steuerungsbedarf abgeleitet (vgl. Planungsreferat München 1996). Überlegungen zu Werbung als Teil der Kommerzialisierung öffentlicher Räume finden auf konzeptioneller Ebene wie auch im alltäglichen Umgang wenig Berücksichtigung.

7.4.4 AkteurInnen und Konflikte in München

Als AkteurInnen werden von den Befragten zuerst die zuständigen Ämter benannt (*Bauaufsicht, Stadtplanung, Denkmalschutz*). Die *Straßenverkehrsbehörde* wird als in Einzelfällen involviert angesehen. Das *Baureferat* vertritt die Stadt als Eigentümerin bei Sondernutzungsgenehmigungen (in anderen Städten sind hierfür i. d. R. die Straßenbauämter zuständig).

Die *Wirtschaftsförderung* war bis zum Verkauf der DSM das zuständige Betreuungsreferat und vertrat alle Belange, die die Stadt als Gesellschafterin der DSM betrafen. Die Haltung der Wirtschaftsförderung war in der Vergangenheit eher zurückhaltend. Ihre Skepsis gegenüber großformatiger Werbung liegt daran, dass sie wegen der

hohen Kosten für großformatige Werbeanlagen eine Bevorzugung überregionaler Unternehmen zulasten der örtlichen mittelständigen Unternehmen sehen. Als private AkteurInnen gelten die AntragstellerInnen und die DSM.

Darüber hinaus werden die Regierung Oberbayerns (als Widerspruchsbehörde) und die Gerichte als AkteurInnen benannt. Gerade das Gericht spielt nach Einschätzung von VerwaltungsmitarbeiterInnen eine große Rolle. Es wird als günstig eingeschätzt, dass alle zuständigen RichterInnen sich München und seinem Stadtbild »verbunden fühlen«. Die Gerichte folgen dabei den Ansichten der Verwaltung eher, wenn diese auf einem Konzept beruhen und immer die gleiche Linie verfolgt wird.

Die Haltung der Politik wird als stark unterschiedlich beschrieben. Zum einen geht es dabei um Unterschiede zwischen den Parteien. Zum anderen ändern sich die Einschätzungen auch im Lauf der Zeit. Der amtierende Oberbürgermeister vertrat im Jahr 2004 eine skeptische Haltung gegenüber Werbung; das war nicht immer so. Auch im Stadtrat gibt es Veränderungen. Im Augenblick herrscht auch hier eine eher skeptische Meinung vor, nachdem früher – aus finanziellen Gründen – die »Werbepotenziale« ausgelotet werden sollten. Bei auftretenden Spannungsfeldern zwischen Politik und Verwaltung haben sich in der Vergangenheit abwechselnd beide Seiten durchgesetzt. Vor dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftlichen Situation wird von den GesprächspartnerInnen nicht ausgeschlossen, dass das Klima sich auch in München zugunsten der Werbetreibenden ändert.

Die *Bezirksausschüsse* spielten vor allem als Initiatoren der Diskussion über großformatige Werbung eine Rolle. Ende der 90er Jahre häuften sich die Beschwerden hierzu. In dieser Zeit gab es immer wieder Konflikte zwischen Verwaltung und Bezirksausschüssen, die (aus Sicht der Verwaltung) in der Zwischenzeit durch verbesserte Kommunikationsstrukturen nahezu gelöst werden konnten.

In München gibt es einen *Werbebeirat*, der beteiligt werden muss, wenn es um Fragen der Verunstaltung geht. Im Beirat sind vertreten: Architektenkammer, Heimatpflege, Naturschutz, Werbeunternehmen, IHK, Handwerkskammer. Da immer mehr nach Planungsrecht entschieden wird, spielt der Beirat eine geringere Rolle als früher. Der Werbebeirat wird von keiner/m der Befragten als Akteur benannt.

Da in München die Fragen nach Selbst- und Fremdeinschätzung nur teilweise beantwortet wurden, ist eine

genaue Auswertung nicht möglich. Auffallend ist jedoch, dass die Genehmigungsbehörden als Gruppe generell mit einer eher ablehnenden Haltung charakterisiert werden.

7.4.5 Konzepte zum Umgang mit öffentlichem Raum in München

Im Münchener Innenstadtkonzept von 1996 wird öffentlicher Raum definiert als »Flächen, die sich im Grundbesitz der öffentlichen Hand (Stadt, Freistaat) befinden, im Gegensatz zum bedingt öffentlichen Raum, der zwar öffentlich zugänglich ist, aber im Eigentum von Privatpersonen (oder Institutionen) und auch von diesen verwaltet wird.« (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 1996, S. 37). Der jeweils unterschiedliche Charakter der Orte soll gestärkt werden. Als ein Merkmal für den Charakter werden in einer »Topografie wichtiger historischer Ereignisse in München« nicht nur historische Fassaden, sondern auch historische Ereignisse gewertet (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 1996, S. 38). Dieser Ansatz verweist auf die Bedeutung von *Dauerhaftigkeit* und kollektivem Gedächtnis des öffentlichen Raumes (vgl. Kapitel 4.3.1). Die besondere Bedeutung öffentlicher Räume in der Innenstadt wird auch abgeleitet aus der hohen Passantenfrequenz, die einige dieser Räume prägt (vgl. *Gemeinsamkeit* als Aspekt des »öffentlichen«, Kapitel 4.1.1). Die Funktion der öffentlichen Räume als Ort der Kommunikation und Integration wird als zentrale und zu schützende Aufgabe betrachtet. Es wird gefordert, die Vielfältigkeit der öffentlichen Räume für sich ändernde und gestiegene Nutzungsanforderungen zu erhalten. Einer zunehmenden »Banalisation« durch Werbung, Licht und Möblierung sei entgegenzuwirken (vgl. Kapitel 4.3.2 *Zeichen* im öffentlichen Raum). Eine Münchener Besonderheit ist die Besorgnis, dass Freischankflächen zulasten nichtkommerzieller Aufenthaltsmöglichkeiten im öffentlichen Raum überhandnehmen könnten. Eine weitere Zunahme dieser *Kommerzialisierung* öffentlicher Räume soll verhindert werden (vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 1996, S. 37 ff.).

Insgesamt werden auf der konzeptionellen Ebene einige der Aspekte aufgegriffen, die sich im Rahmen dieser Arbeit bei der Auseinandersetzung mit den Begriffen »öffentlich« und »öffentlicher Raum« als bedeutsam für



Abb. 7.3: München, Bavaria-Denkmal 2002

öffentliche Räume herausgestellt haben. Inwieweit diese konzeptionellen Aussagen den Umgang mit öffentlichem Raum in München tatsächlich prägen und bestimmen, konnte in dieser Untersuchung nicht geklärt werden.

7.4.6 Beispiele aus München

Werbung mit Ortsbezug: Bavaria-Denkmal

Als gelungenes Beispiel wird überwiegend die Bavaria genannt. Das Werbemotiv am Baugerüst des Denkmals war genau auf den Ort zugeschnitten und darüber hinaus



humorvoll (vgl. Abb. 7.3). Grundsätzlich wird immer wieder betont, dass Werbung, die den Ort aufgreift, viel eher als gelungen bezeichnet werden kann als Werbung, die an verschiedenen Stellen, in verschiedenen Städten immer dieselbe Produktwerbung bietet.

Umstritten: Werbung am Karlsplatz/Stachus

In der Stadt war umstritten, ob die Gerüstwerbung am Stachus als Gebäudeverhüllung an diesem prominenten Ort der Stadt angemessen sei. Es setzten sich offensichtlich die Meinungen durch, dass der Ort so belebt und kommerziell

Abb. 7.4:
Genehmigungsalltag in
München: Stachus und
Ludwigstraße 2004



geprägt sei, dass er Werbung dieser Art vertragen könne (vgl. Abb. 7.4).

Genehmigungsalltag: Baugerüste in der Ludwigstraße

In der Ludwigstraße sind inzwischen die Fassaden fast aller historischen Gebäude saniert (vgl. Abb. 7.4). Hierbei spielte Baugerüstwerbung i. d. R. für die Finanzierung eine wichtige Rolle.

7.4.7 Münchner Besonderheiten

In München spielt der Erhalt des Stadtbildes eine große Rolle. Es wurde in den Gesprächen darauf hingewiesen, dass es gerichtliche Beschlüsse gibt, dass das Verunstaltungsverbot in München enger auszulegen sei als in anderen Städten, da das »Schutzgut Stadtbild« höher zu bewerten sei. Mit dem Argument des Schutzes des Stadt-

bildes sei es relativ leicht, KoalitionspartnerInnen für Einschränkungen großformatiger Werbeflächen zu finden.

Verschiedene GesprächspartnerInnen verweisen darauf, dass München als Werbestandort u. a. deswegen so begehrt sei – und sich demzufolge höhere Preise für Werbeflächen erzielen ließen –, weil es relativ wenig Standorte gibt.⁷⁵ Mit Sicherheit spielt auch eine Rolle, dass die wirtschaftliche Situation Münchens noch besser ist als die vieler anderer Städte, obwohl man auch in München skeptisch ist, ob nicht die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage zu einer offensiveren Haltung gegenüber Werbung allgemein führen kann. Man ist auch in München besorgt, ob sich der Standard halten lässt. Ein Vertreter des städtischen Planungsreferates äußerte sich in der Süddeutschen Zeitung im Oktober 2004 besorgt über die »fortschreitende Kommerzialisierung des öffentlichen Raumes«, die Stadtverwaltung sei »nicht werbefeindlich«, aber »der Trend, alle Standards der Stadtbildverträglichkeit umgehen zu wollen, müsse gestoppt werden«⁷⁶ (Dürr 2004, S. N1).

7.5 Offensive Haltung: Berlin

7.5.1 Auswahlkriterien

Berlin kristallisierte sich – ganz anders als München – im Rahmen der Befragung als Exponent einer positiv-fördernden Grundhaltung heraus (vgl. Kapitel 6). Es gab Anzeichen dafür, dass hier die positiv-fördernde Grundhaltung bisher am weitestgehenden in kommunale Praxis und landesrechtliche Bestimmungen Eingang gefunden hat (Landesbauordnung). Die Fallstudie Berlin verdeutlicht die Handlungsoptionen einer Stadt mit einer offensiven Strategie.

Zum Verständnis der Situation in Berlin ist noch folgende Vorbemerkung notwendig: Aufgrund der Größe der Stadt und der Zweistufigkeit der Berliner Verwaltung ergibt sich ein wesentlich differenzierteres Bild als in den anderen beiden Städten.⁷⁷ Von daher wurden Gespräche sowohl auf der gesamtstädtischen (Senats-)Ebene geführt als auch beispielhaft in zwei Bezirken. Es wurden mit Charlottenburg/Wilmersdorf und Mitte/Wedding die beiden Bezirke ausgewählt, in denen die Berliner City-Bereiche (Ost und West) liegen, da hier der größte Problemdruck zu erwarten ist – und damit verbunden die meisten Erfahrungen. Die Einstufung von Berlin als einer Stadt mit offensiver Haltung

gegenüber großformatiger Werbung bestätigte sich in der Fallstudie von daher, als dass diese Haltung in der tatsäch-

75 Die in der Standortdatenbank enthaltenen Angaben eines Werbeunternehmens zu Preisen von Werbeflächen bestätigen diese Aussagen: Demnach wird in München durchschnittlich der höchste Preis pro 10 m² Werbefläche pro Monat gezahlt.

76 Der Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 28. 10. 2004 ist überschrieben mit: »München – eine riesige Werbefläche. ›Verkauf des Stadtbildes‹: Im Rathaus wächst der Unmut über plakatierte Fassaden«.

77 Die Zuständigkeiten, die sich in Berlin aufgrund der zweistufigen Verwaltung ergeben, sind, am Beispiel der Bauaufsicht, wie folgt: Die oberste Bauaufsicht liegt bei der Senatsverwaltung. Sie ist zuständig für die Rechtsgrundlagen, für Vorhaben des Landes und außergewöhnliche Vorhaben mit gesamtstädtischer Bedeutung. Gegenüber den Bauaufsichten der Bezirke hat die Behörde keine Aufsichtspflicht, aber ein Eingriffsrecht. Entscheidungen bei der obersten Bauaufsicht werden häufig aufgrund politischer Erwägungen getroffen. Die baurechtlichen Genehmigungen werden in der Regel von den Bauaufsichtssämtern der Bezirke erteilt, die oberste Bauaufsicht wird nur »in Problemfällen« aktiv.

lichen Praxis ihren Ausdruck findet. Allerdings hatten viele GesprächspartnerInnen eine stark davon abweichende Grundhaltung.

7.5.2 Einsatz formeller und informeller Instrumente in Berlin

Formelle Instrumente

Im Bereich des *Baurechtes* war zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer 2004 in Berlin eine Novellierung der Landesbauordnung mit etlichen Änderungen für großformatige Werbung geplant. Die Anmerkungen der Träger öffentlicher Belange zur Novellierung standen zu dem Zeitpunkt noch aus. Die GesprächspartnerInnen gingen überwiegend davon aus, dass der vorliegende Entwurf (mit geringen Änderungen) verabschiedet werden würde. Im Vorfeld gab es einen Gesetzes-Entwurf der SPD zur »Stärkung Berlins als Wirtschaftsstandort«, in dem die Rahmenbedingungen für Werbung weiter erleichtert werden sollten. Dieser Gesetzesentwurf wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Im September 2005 ist die Berliner Landesbauordnung verabschiedet worden, im Bereich großformatiger Werbeanlagen sind die Regelungen des Entwurfes im Wesentlichen in die Landesbauordnung aufgenommen worden. Demnach ist Werbung an Baugerüsten oder Bauzäunen grundsätzlich zulässig und verfahrensfrei, da das Verunstaltungsverbot für diese Standorte nicht mehr gilt (§ 10(3) Nr. 1 Bauordnung für Berlin, 29. 09. 2005).⁷⁸ Die Einstufung, ob eine Verunstaltung vorliegt, lag vorher bei den Bezirken, die sie recht unterschiedlich handhabten. Auf Bezirksebene sieht man diese Änderung inhaltlich skeptisch und die eigenen Handlungsspielräume weiter eingeschränkt.

Auch für temporäre Werbung außerhalb von Baugerüsten und Bauzäunen gilt das Verunstaltungsverbot nicht mehr, sofern mit ihrem Inhalt vorrangig im öffentlichen Interesse liegende Ziele und Zwecke verfolgt werden und wenn andere überwiegende öffentliche Interessen nicht entgegenstehen (§ 10(3) Nr. 2 Bauordnung für Berlin, 29. 09. 2005). In der Begründung zu § 10(3) Nr. 2 wird explizit genannt, dass öffentliche Belange nicht entgegenstehen, wenn die Werbung die Finanzierung einer Baumaßnahme der öffentlichen Hand ermöglicht (vgl. Projektgruppe Bauordnung Berlin 2004, S. 16).

Werbeanlagen, die nach ihrem erkennbaren Zweck

nur für höchstens drei Monate angebracht werden, sind verfahrensfrei (§ 62(1) Nr. 11c Bauordnung für Berlin, 29. 09. 2005). Kritik entzündet sich daran, dass die zeitliche Beschränkung nicht kontrollierbar ist. Auf Bezirksebene fehlt das Personal für eine Kontrolle. Insbesondere, wenn die drei Monate nicht am Stück genutzt werden, gibt es eigentlich keine Möglichkeit für die Bauaufsicht, das Einhalten der zeitlichen Beschränkung zu überwachen.

Abweichend von der Musterbauordnung ist in Berlin nach der Novellierung der LBO Werbung außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile auf öffentlichen Straßen und an Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs zulässig (§ 10(4) Nr. 6 Bauordnung für Berlin, 29. 09. 2005).⁷⁹ Dies wird von VerwaltungsmitarbeiterInnen als »Selbstbedienungsmentalität« der Stadt kritisiert, da Außenwerbung – außer eingeschränkt an der Stätte der Leistung – in diesen Gebieten ansonsten nicht zulässig ist. In Kleinsiedlungsgebieten, reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie Dorfgebieten galt diese Privilegierung der Werbung auf öffentlichen Flächen bereits (§ 10(3) BauO Berlin in der Fassung vom 16. 07. 2001).⁸⁰

Veranstaltungswerbung bis zu einer Größe von 50 m² ist nach der Novellierung der Berliner Bauordnung genehmigungsfrei (§ 62(1) Nr. 11b Bauordnung für Berlin, 29. 09. 2005).

Vertreter der Bauaufsicht auf Senatsebene wiesen in den Gesprächen 2004 darauf hin, dass in allen Fällen das Verunstaltungsverbot trotz Verfahrensfreiheit weiterhin gilt. Allerdings ist in der verabschiedeten Fassung der Landesbauordnung von 2005 das Verunstaltungsverbot für Werbung an Baugerüsten und Bauzäunen und temporäre Werbung, deren Inhalt öffentliche Zwecke verfolgt, aufgehoben worden (s. o.).

Die Aufstellung von Rechtsverordnungen zur Gestaltung (auch von Werbeanlagen) sowohl innerhalb von Bebauungsplänen als auch als unabhängige Satzung war bis

78 Vergleichbare Regelungen enthalten die Landesbauordnungen von Brandenburg (§ 55(8) Nr. 9 BbgBO) und Bremen (Anhang zu § 65, Nr. 9.6 BremBO).

79 Eine vergleichbare Regelung ist in keiner anderen Landesbauordnung enthalten (Stand: Sommer 2004).

80 Vergleichbare Regelungen gibt es in zahlreichen Landesbauordnungen, z. B. BremLBO § 13(5), § 49(4) NBauO, § 10(4) SächsBO, allerdings nicht in der Musterbauordnung 2002.

1999 in § 76(8) der Berliner Bauordnung geregelt. Seit 1999 ist eine entsprechende Regelung in § 7 des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuches (AGBauGB) aufgenommen worden.⁸¹

Aus der Genehmigungspraxis:

Eine Mitarbeiterin der Bauaufsicht eines Bezirkes nennt vier Fälle, in denen die Bauaufsicht bei Werbeanlagen aktiv wird: Sie werden »von außen« oder »von oben« auf Werbeanlagen aufmerksam gemacht. Sie merken selbst, wenn irgendwo etwas hängt. Und im vierten – seltenen – Fall wird ein Antrag gestellt, bevor Werbung aufgehängt wird.

Auch in Berlin gibt es Baugerüste, die nur als Werbeträger dienen. Es gibt auch freistehende (Bau-)Gerüste im öffentlichen Raum, die ausschließlich Werbezwecken dienen.

Ausnahmegenehmigungen für Werbung werden von den Bezirken für kulturelle oder politische Zwecke eher erteilt. Am Pariser Platz gab es z. B. ein sehr großes Plakat als Willkommensgruß für die neuen EU-Mitgliedstaaten.

Wiederholt wird auf der Bezirksebene darauf hingewiesen, dass sie sich in umstrittenen Fällen gegen die Senatsverwaltung nicht durchsetzen könne und Werbeflächen hingen, obwohl die bezirkliche Bauaufsicht die Genehmigung nicht erteilt hatte (s. u. Konflikte und Beispiele). Dies ist nicht nur im Einzelfall problematisch, sondern zieht weitere Kreise. Denn es wird immer schwieriger, abzulehnen, wenn in vergleichbaren Fällen genehmigt wurde. Auch die Gerichte ziehen dann nicht mehr mit, da sie den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht mehr eingehalten sehen.

Nach *Planungsrecht* werden auch in Berlin Gestaltungssatzungen und Regelungen in Bebauungsplänen eingesetzt. Es gibt allerdings nur wenig Gestaltungssatzungen, eine für den Bereich Unter den Linden und einige in Wohngebieten. Entsprechend der Gestaltungssatzung Unter den Linden ist großformatige Werbung nicht zulässig. Es gibt jedoch immer wieder Ausnahmen, i. d. R. bei Sanierungen von öffentlichen Gebäuden (u. a. Brandenburger Tor, Humboldtuniversität). Sobald die Landesbauordnung novelliert ist, müssten die Gestaltungssatzungen erneuert werden, da die Landesbauordnung als formelles Parlamentsgesetz der Gestaltungsverordnung vorgeht und diese ungültig wird, insoweit sie gegen die novellierte Landesbauordnung verstößt.

Aus der Planungspraxis:

Nach Aussagen der Bauaufsicht enthalten Bebauungspläne in Berlin nur selten Regelungen über Werbung. Auf Bezirksebene heißt es, dass Fremdwerbbeanlagen in Bebauungsplänen oft ausgeschlossen werden, allerdings werden keine Bebauungspläne mit dem expliziten Ziel erstellt, die Werbung zu regeln. In Bebauungsplänen, die aus der Zeit vor 2000 stammen, wird großformatige Werbung nicht angesprochen, da das damals noch kein Thema war.

Ggf. könnten Bebauungspläne an Bedeutung als Steuerungsinstrument bei dauerhaften Werbeanlagen gewinnen, da in ihnen auch zukünftig Anforderungen gestellt werden könnten, die über die Landesbauordnung hinausgehen.

Analog zur Landesbauordnung soll das Berliner *Denkmalschutzrecht* geändert werden. Zukünftig soll bei Werbung bis zu drei Monaten im Jahr und Werbung an Baugerüsten oder Bauzäunen keine denkmalschutzrechtliche Beeinträchtigung angenommen werden. Überwiegende öffentliche Belange dürfen nach wie vor der Werbung nicht entgegenstehen (§ 11(3) DSchG Bln, Entwurf). Bei den Gesprächen war auffallend, dass beim Landesdenkmalamt die Änderung des Denkmalschutzgesetzes als marginal und ohne Auswirkung auf Werbung an Denkmälern bezeichnet wurde. Andere GesprächspartnerInnen halten nach der Novellierung Restriktionen aufgrund des Denkmalschutzes für unmöglich.

Der befragte Vertreter des Landesdenkmalamtes distanzierte sich ausdrücklich von den Inhalten der CD »Außenwerbung intelligent nutzen« (Herausgeber: Oberste Denkmalschutzbehörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung), diese sei von ihnen nicht unterstützt worden. Der damals bei der Obersten Denkmalschutzbehörde zuständige Mitarbeiter ist heute bei einem Werbeunternehmen beschäftigt.⁸²

81 In Bayern und Hessen sowie weiteren Bundesländern sind die entsprechenden Regelungen nach wie vor in den Landesbauordnungen enthalten. Auch die Musterbauordnung 2002 regelt diese Satzungen nach wie vor.

82 In einem in einer Zeitschrift der Werbewirtschaft abgedruckten Streitgespräch zwischen VertreterInnen aus Berlin, München und von einem Werbeunternehmen wird dieser ehemalige Mitarbeiter der Berliner Verwaltung als jemand beschrieben, der in Berlin einen »werbefreundlicheren Kurs forciert« (w & v 21/2003, S. 68).

Aus der Genehmigungspraxis:

Bisher wird Baugerüstwerbung an Denkmälern nach entsprechender Prüfung für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten genehmigt oder abgelehnt. Ausnahmefälle waren jene von »gesamstädtischer Bedeutung«, die auf senatorischer Ebene genehmigt und/oder verlängert wurden. Die Stiftung Denkmalschutz Berlin hat als Bauherr großes Interesse an Baugerüstwerbung, da sie dadurch notwendige Sanierungen von Denkmälern finanzieren kann. Die Deutsche Stiftung Denkmalschutz nimmt eine andere Position ein: Am Anhalter Bahnhof sollte eigentlich eine Baugerüstwerbung installiert werden. Dazu kam es dann nicht, da die Deutsche Stiftung Denkmalschutz ihre eigenen Mittel für eine Sanierung zurückzieht, sobald Baugerüstwerbung am Denkmal angebracht wird.

Informelle Instrumente

Auch in Berlin wird auf die Bedeutung eines verwaltungsinternen und – noch weiter gehend – eines gesellschaftlichen Konsenses verwiesen. Anders als in den anderen Städten allerdings im Konjunktiv. Aufgrund der bestehenden Konflikte (s. u.) und erschwert durch die Größe der Stadt und die schwierige konjunkturelle Lage ist man von einer gemeinsamen Linie in Berlin weit entfernt. Auf bezirklicher Ebene ist eine solche Linie teilweise vorhanden, wenn auch unterschiedlich ausgeprägt. Gesamtstädtisch ist keine klare Linie der verschiedenen AkteurInnen zu erkennen.

Es gab vor einiger Zeit Ansätze zu einem »Werberahmenplan«. Angedacht waren Bereiche, die für Werbung nicht zulässig sein sollten (z. B. Museumsinsel, Dorfanger), und andere Gebiete, in denen bestimmte Werbeträger zulässig sein sollten. Das Konzept wurde bisher nicht weiterverfolgt, aus personellen Gründen und da unter Leitung des früheren Bausenators eine Umsetzung sehr fraglich erschien. Die Bezirke müssten einen solchen Rahmenplan mittragen, da bei ihnen letztendlich die Entscheidungen getroffen werden. Erste Reaktionen der Bezirke sollen positiv gewesen sein. Evtl. soll die Idee eines Werberahmenplanes nach dem Wechsel des Senators im Frühjahr 2004 wieder aufgegriffen werden.

Als ein Beispiel für informelle Instrumente (bzw. für Einigungen jenseits der bau-, planungs- oder denkmalrechtlich-rechtlichen Regelungen) können Verhandlungen über Werbung im Mauerstreifen gesehen werden: Nachdem

direkt nach der Wende dort ein erheblicher Wildwuchs herrschte, der durch Verträge abgesichert war, war es im Nachhinein möglich, trotz der bestehenden Verträge mit den Werbeunternehmen zu einvernehmlichen Regelungen zu kommen.

7.5.3 Konzepte zur Werbung in Berlin

In Berlin gibt es eine »Grundsatzempfehlung zu Baugerüstwerbung an Denkmalen, in der Umgebung von Denkmalen oder in Denkmalbereichen« der Obersten Denkmalschutzbehörde. Sie legt fest, dass Werbung an Denkmälern denkmalrechtlich zu genehmigen ist, wenn sie dazu beiträgt, die durch die Baustelle entstehende optische Beeinträchtigung zu verringern und wenn die DenkmaleigentümerInnen an den Werbeeinnahmen beteiligt werden. Positiv wird hervorgehoben, wenn die Baugerüstwerbung zugleich das Denkmal und/oder seine Umgebung »denkmalgerecht thematisiert oder in angemessener Form darstellt« (Grundsatzempfehlung, S. 2). Produktwerbung soll weitestgehend vermieden werden oder den o. g. Kriterien genügen. Sichtbeziehungen dürfen nicht gestört werden. Wenn die Novellierung der Landesbauordnung in der jetzt vorliegenden Form erfolgen sollte, ist die Grundsatzempfehlung hinfällig, da Werbung bis zu drei Monaten an jedem Denkmal zulässig ist – unabhängig von Art und Form.

7.5.4 AkteurInnen und Konflikte in Berlin

In den Gesprächen wurden die jeweils zuständigen Ämter und die Dienststellen auf Ebene der Senatsverwaltung als AkteurInnen benannt. Die *Bauaufsicht* sieht sich weitgehend als neutral an, in einem Fall wird sie »unbeteiligt« genannt, da sie »nur Genehmigungsbehörde« sei. Von den befragten VertreterInnen der *Stadtplanung* kamen viele kritische Aussagen sowohl gegenüber großformatiger Werbung als auch gegenüber der bis Frühjahr 2004 auf Senatsebene verfolgten politischen Linie.

In Berlin bestehen traditionell Konflikte zwischen den beiden Verwaltungsebenen, häufig im Streit um Zuständigkeiten. Diese »alte« Konfliktlinie, die unabhängig von konkreten Einzelfällen besteht, wurde verschärft durch stark unterschiedliche Haltungen gegenüber großformatiger Wer-

bung: Der bis Frühjahr 2004 amtierende Bausenator vertrat eine sehr offensive Linie, die auf Bezirksebene auf viel Widerstand stieß. Die offensive senatorische Haltung erklärt man auf Bezirksebene mit dem Blick auf die Finanzen und dem hohen Stellenwert der Wirtschaftsförderung, aber auch damit, dass die Senatsverwaltung keinen Überblick über die quantitative Dimension des Problems hat, da ihnen die praktische Erfahrung des Genehmigungsalltages fehlt. Die »senatorische« Haltung konnte sich in vielen Punkten durchsetzen, selbst wenn anders lautende Gerichtsentscheide vorlagen (s. u. »Beispiele«), da sie über die Bezirke hinweg entscheiden kann.

Seit Frühjahr 2004 gibt es eine neue Bausenatorin. Auf bezirklicher Ebene ist man einige Monate danach noch vorsichtig mit Einschätzungen, es wird aber davon ausgegangen, dass es »besser« – also konstruktiver – laufen wird als in der Vergangenheit.

Konflikte können auch zwischen *der politischen und der Verwaltungsebene der Bezirke* auftreten. Von Seiten der Ämter wird teilweise kritisiert, dass sie von der politischen Ebene eingesetzt werden, um deren (persönliche) Interessen durchzusetzen. Teilweise wird aber auch die gute Zusammenarbeit beider Ebenen hervorgehoben.

Nicht in allen Fällen herrscht Übereinstimmung zwischen der *Stiftung Denkmalschutz Berlin und dem Landesdenkmalamt*. Bei der Werbung am Charlottenburger Tor etwa (s. u. »Beispiele«) soll die Stiftung am Landesdenkmalamt vorbeigang haben. Das schwierige Verhältnis entsteht durch die unterschiedliche Interessenslage, da bei der Stiftung Denkmalschutz die Finanzierung der Sanierung eine besonders große Rolle spielt. Außerdem werden Schwierigkeiten auf die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Personen zurückgeführt.

Auffällig ist in Berlin, dass die GesprächspartnerInnen teilweise die AkteurInnen aus der Wirtschaft als Erste nennen. Das geht so weit, dass ein Gesprächspartner die Verwaltung explizit nicht als Akteurin, sondern als Re-Akteurin bezeichnet. Das Verhältnis zu *Werbeunternehmen* wird teilweise als schwierig und konfliktträchtig beschrieben. Für die Zukunft kommt die Befürchtung hinzu, dass sich die Position der Werbeunternehmen nach Änderung der Landesbauordnung verstärken wird. Sie werden kaum noch darauf angewiesen sein, mit der Behörde Einvernehmen herzustellen.

Zunehmend werden kommunale Aufgaben über Werbung finanziert: *Die Firma Wall* in Berlin betreut die öffent-

lichen Toilettenanlagen. Dafür erhalten sie pro Toilette 27 m² Werbefläche im öffentlichen Raum. Auch der Betrieb von Brunnen oder die Weihnachtsbeleuchtung am Kurfürstendamm werden über solche Verträge durch Werbung finanziert. Da die beauftragte Firma einen hohen Qualitätsanspruch bei allen ihren Anlagen vertritt, äußern sich die GesprächspartnerInnen zufrieden mit dieser Lösung. Es besteht ein Monopol-Vertrag mit der Firma Wall über Werbung im öffentlichen Raum, ein Vertrag, wie er in anderen Städten mit der Firma DSM besteht.⁸³

Bei der Einschätzung der jeweils eigenen Leistung und derjenigen der anderen AkteurInnen spiegelt sich die offensive Haltung der Senatsverwaltung durchgehend wider. Hierbei wird differenziert, die Politik auf Senatssebene wird (mit dem Zusatz: unter dem vorigen Senator) als eindeutig positiv-fördernd eingestuft. Die Fachabteilungen der Senatsverwaltung werden eher im akzeptierenden bis positiv-fördernden Bereich gesehen. Auch das Landesdenkmalamt selbst bezeichnet sich als akzeptierend, wenn die Werbung dem Denkmal nützt.

Interessant sind die unterschiedlichen Meinungen über die Haltung im Bezirk Charlottenburg/Wilmersdorf. Von außen überwiegt der Eindruck, im Bezirk wäre eine eher positiv-fördernde Haltung vorherrschend. Die Eigensicht ist eine andere: Man sieht sich als grundsätzlich eher ablehnend, wobei die Fachämter noch eher zu einer akzeptierenden Haltung tendieren als die politische Ebene. Der Augenschein (s. u. »Beispiele«) zeigt viele Beispiele großformatiger Werbung in dem Bezirk, in dem allerdings auch der Druck – wegen der Citylage – sehr hoch ist. Dieser Druck besteht auch im Bezirk Mitte. Hier wird die politische Ebene als akzeptierend eingeordnet, die Fachämter als eher ablehnend.

Insgesamt wird bei den Gesprächen immer wieder darauf hingewiesen, dass eine pauschale Einstufung problematisch ist, da die persönlichen Einschätzungen stark differieren und nach einem Personenwechsel (siehe Senatorenwechsel) sich alles ganz anders darstellen kann.

83 Die Firma Megaposter, früher Tochter der DSM, gehört seit dem Verkauf der DSM im Dezember 2003 auch zur Ströer-Gruppe und ist damit auch in Besitz eines kommerziellen Unternehmens.

7.5.5 Konzepte zum Umgang mit öffentlichem Raum in Berlin

Im Rahmen der Erarbeitung der Stadtentwicklungspläne für Berlin Mitte der 90er Jahre wurde dem öffentlichen Raum ein hoher Stellenwert zugemessen. Es wurde ein gesonderter »Stadtentwicklungsplan Öffentlicher Raum« im Entwurf vorgelegt.⁸⁴ Dieser Entwurf wurde nicht weiterverfolgt. Als ein Grund dafür wurde im Jahr 2004 genannt, dass die Bezirke sich in ihren Kompetenzen eingeschränkt sahen, dass man sich mit der Detailliertheit des Entwurfes zu weit vorgewagt hätte.

Ende 2004 sollte eine neue Veröffentlichung zum öffentlichen Raum erscheinen. Motivation hierfür war, den öffentlichen Raum als zentrales Thema der Stadt zu verdeutlichen, für dessen Erstellung und Unterhalt hohe Kosten anfallen.⁸⁵ Die geplante Veröffentlichung richtete sich vor allem an die Politik. In der Detailliertheit und Konkretheit blieb sie deutlich hinter dem Entwurf des Stadtentwicklungsplanes zurück, um so der Kritik der Bezirke Rechnung zu tragen. Bei den grundsätzlichen Aussagen griff der neue Entwurf auf den Stadtentwicklungsplan zurück. Im August 2006 liegt nach wie vor keine Veröffentlichung vor, der Entwurf von 2004 wird als unveröffentlichtes Arbeitspapier genutzt.

Öffentlicher Raum als »Indikator für die vorherrschenden sozialen wie ökonomischen, kulturellen wie technischen Entwicklungsbedingungen« (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003, Teil 1, S. 1) wird in diesem Text im Spannungsfeld gezeichnet zwischen erschwerenden und ermutigenden Faktoren. Zu den erschwerenden Faktoren gehören demnach u. a. Dominanz des Kfz-Verkehrs, verändertes Einkaufs-, Freizeit- und Kommunikationsverhalten, mediale Öffentlichkeit und virtuelle Räume im Internet. Dem wird als ermutigender Faktor eine »neue Lust an Öffentlichkeit in der Stadt« gegenübergestellt, die sich z. B. in der »ungebrochenen Nachfrage nach möglichst nutzungsoffenen alltagstauglichen Öffentlichen Räumen« ausdrückt (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003, Teil 1, S. 1 und 2).

Öffentlicher Raum soll nicht nur dekorativ betrachtet und behandelt werden, sondern in seiner Vernetzung, Unterschiedlichkeit und Qualität der Vernetzung. Als konstituierende Elemente des öffentlichen Raumes werden seine Öffentlichkeit, seine Vernetzung und der Raum bezeichnet (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

2003, Teil 3, S. 2). Die Frage, inwieweit dieser Ansatz tatsächlich den Umgang mit öffentlichen Räumen in Berlin prägt, ist im Rahmen der hier vorliegenden Arbeit nicht zu klären. Allein die Tatsache, dass die Auseinandersetzungen über den Umgang mit öffentlichen Räumen in Berlin jetzt seit über 10 Jahren nicht dazu geführt haben, sich auf eine gemeinsame Linie zu verständigen, die auch entsprechend veröffentlicht werden könnte, zeigt die Komplexität der Fragestellung auf und ist Indiz dafür, dass zwischen konzeptionellem Ansatz und täglichem Umgang deutliche Unterschiede liegen.

Die Themen von *Kommerzialisierung und Privatisierung öffentlicher Räume* werden verschiedentlich angesprochen: Einerseits wird die deutliche Unterscheidbarkeit von öffentlichen und privaten Räumen in ihrer Bedeutung betont, die »Ausdehnung des Öffentlichen Raums in den privaten Bereich« (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003, S. 7) wird kritisch gesehen. Andererseits (und anders als in München, wo in den Konzepten öffentlicher Raum ausschließlich als Raum in öffentlichem Eigentum begriffen wird) wird in Berlin deutlich gemacht, dass auch Räume in privatem Eigentum (Shopping Malls u. a. m.) bei der Betrachtung öffentlicher Räume berücksichtigt werden müssen – unabhängig von persönlichen Meinungen oder Wertschätzungen –, da sie von großen Teilen der Bevölkerung als Orte der Öffentlichkeit verstanden und genutzt werden.

Die gesellschaftlichen Anforderungen an öffentliche Räume werden als sich ändernd beschrieben, schon allein aufgrund der zunehmenden Diversifizierung von Öffentlichkeiten werden sie vielfältiger. Dass auch dieser Text vor dem Hintergrund normativer Wertsetzungen zu sehen ist, zeigt zum einen das klare Bekenntnis zur »europäischen Stadt« (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003, Teil 3, S. 6), zum anderen auch die leicht defensive Formulierung: »Der öffentliche Raum in Berlin ist *immer noch* ein leben-

84 Die inhaltlichen Grundsätze im Umgang mit öffentlichen Räumen beruhen im Wesentlichen auf den »Kriterien der Öffentlichkeitstauglichkeit«, wie sie in Kapitel 4.2.1 beschrieben sind.

85 In Berlin besteht die Ausnahmesituation, dass (noch) keine Refinanzierung des Straßenbaus über ein Straßenausbaubeitragsgesetz möglich ist. Dies soll nach Möglichkeit noch in dieser Legislaturperiode geändert werden.



Abb. 7.5: *Brandenburger Tor als Träger von Werbung und Kunst: Telekomwerbung und Eiffelturm; »Sozialpalast« – Kunstaktion im Anschluss an die Gebäudeverhüllung durch Werbung, Berlin 2002*

diger Stadtraum« (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003, Teil 3, S. 2, Hervorhebung durch die Verf.).

Insgesamt scheint der überwiegend offensive Umgang mit großformatiger Werbung wenig mit den konzeptionellen Überlegungen zum Umgang mit öffentlichen Räumen zu tun zu haben.

7.5.6 Beispiele aus Berlin

Gelungene Werbung: Brandenburger Tor

Nahezu einhellig als gelungen bezeichnet wird die Telekomwerbung am Brandenburger Tor. Sie finanzierte einen Teil der Sanierungskosten. Die Stiftung Denkmalschutz Berlin setzte sich dafür ein, diesen Finanzierungsweg zu gehen. Nach der bestehenden Gestaltungssatzung Unter den Linden ist großformatige Werbung an dieser Stelle nicht zulässig, es wurde eine Ausnahme gemacht. Die Stadt Berlin konnte als Eigentümerin über die Motive mitbestimmen. Ein Motiv wurde vom Bezirk abgelehnt, um auf senatorischer Ebene dann doch genehmigt zu werden. Das Tor selbst stand immer im Zentrum der Darstellung. Neben diesem Bezug auf den Ort gab es auch häufig einen Bezug zur Zeit (Fußballmotive zur Zeit der Weltmeisterschaft, Eiffelturm und Arc de Triomphe im Hintergrund bei einem französischen Staatsbesuch in Berlin). Die Agentur erhielt Design-Preise für diese Werbeaktion. Ein Gesprächspartner wies – bei aller eher positiven Einschätzung – kritisch darauf hin, dass die Gerüstzeit verlängert wurde, um mit den zusätzlichen Werbeeinnahmen auch die Sanierung anderer Denkmäler zu finanzieren.

Die Verhüllung wurde beendet mit einem Kunstprojekt, dem »Sozialpalast« von Michel Maherus (vgl. Abb. 7.5). »Sein Motiv zeigt ein Gebäude Berlins an einem Ort, an dem wir es nicht erwartet hätten. Es verschiebt unsere Ansichten. Vielleicht ändert es auch unsere Sichtweise.« (Text auf einer Postkarte mit dem Motiv des Sozialpalastes). In einem Buch konnten PassantInnen ihre Meinung hierzu äußern – die eingetragenen Ansichten reichten von großer Begeisterung bis zu völliger Ablehnung sowohl der Werbung wie des Kunstprojektes.

Umstrittene Werbung: Charlottenburger Tor

Fasadennachbildung und Gebäudebezug können sehr unterschiedlich ausfallen: Auch beim Charlottenburger Tor an der Straße des 17. Juni wurde das Gebäude nachgebildet. Eine für die Baustelle errichtete Brücke über die Straße, die auch als Werbeträger genutzt wird, erhöht die Fernwirkung der Werbung erheblich (vgl. Abb. 7.6). Sie liegt mitten in der Sichtachse zwischen Siegestsäule und Ernst-Reuter-Platz. Damit widerspricht die Werbung der

»Grundsatzempfehlung zu Baugerüstwerbung an Denkmälern« (s. o. Konzepte). Die für 1½ Jahre genehmigte Werbefläche soll die Sanierungskosten in Höhe von 1,6 Mio. Euro finanzieren. Die GesprächspartnerInnen nennen die Werbung am Charlottenburger Tor teilweise als Beispiel gelungener Werbung (wegen der Fassadennachbildung) und teilweise als Beispiel misslungener Werbung (wegen der Art der Ausführung und der Fernwirkung). Im Vergleich zu der Werbung am Brandenburger Tor ist hier zum einen die Verbindung von Werbegegenstand und Werbeträger nicht so gut gelungen, zum anderen fehlt der Zeitbezug, der viele der Werbemotive am Brandenburger Tor zusätzlich charakterisierte.

Sonderfall: Zoofenster

Direkt gegenüber dem Bahnhof Zoo liegt seit einiger Zeit ein größeres Grundstück brach. Es gab den Vorschlag eines Werbeunternehmens, den Zaun des Grundstückes mit einer Phantasielandschaft – mit integrierten Werbeflächen – zu gestalten, um diese »Lücke« in der Stadt zu verdecken. Damit wurde ein ähnliches Ziel verfolgt wie nach dem Zweiten Weltkrieg, als Großflächen-Plakate Trümmergrundstücke verdecken sollten (vgl. Exkurs Kapitel 3). Man einigte sich dann auf die Darstellung Berliner Motive mit drei Werbeflächen, die max. 25 % Werbefläche auf jeder Seite enthalten sollten.

Die tatsächliche Ausführung wird ambivalent gesehen: BefürworterInnen sehen eine gute Werbung für die Stadt Berlin selbst und sind froh, dass es nicht mehr so ins Auge fällt, dass das Grundstück brachliegt. Ablehnende Stimmen kritisieren die plakative Umsetzung. Sie erwähnen darüber hinaus, dass die Werbeflächen nicht so ohne weiteres zu vermarkten seien, da sie in dem starkfarbigen, großmaßstäblichen Umfeld kaum auffielen. Zumindest auf diesen Punkt hat man inzwischen reagiert: Im Jahr 2005 ist die Gestaltung an einer der drei Seiten geändert, die gesamte Fläche steht für Werbung zur Verfügung. Bei genauerem Hinsehen fällt auf, dass der Hintergrund der Werbung ein Luftbild der Innenstadt von Berlin ist (vgl. Abb. 7.7).

Gegenüber dieser Fläche, an einer Giebelwand eines – unter Denkmalschutz stehenden – 50er-Jahre-Gebäudes hing sehr lange eine großformatige Werbefläche. Nachdem das Gebäude verkauft wurde, gelang es, sich mit den



Abb. 7.6: Berlin, Charlottenburger Tor 2005

neuen EigentümerInnen darauf zu einigen, dass Werbung an dieser Fläche immer auch künstlerisch gestaltet werden muss (vgl. Abb. 7.8).

Hochhauswerbung: Hotel am Alexanderplatz und Telefunken-Hochhaus

Am Hotel am Alexanderplatz gab es erst eine großformatige Werbung für Harry Potter. Sie war nicht genehmigt.



Abb. 7.7: Sonderfall Zoofenster 2004 und 2005

Die Folien wurden bei der Montage vom Bezirk beschlagnahmt, mussten aber wieder herausgegeben werden, da von politischer Seite aus entschieden wurde, die Werbung zuzulassen. In der Folge hing eine weitere Werbung, die vom Bezirk genehmigt wurde. Die Gestaltung war relativ dezent (vgl. Abb. 7.9). Die Einschätzung dieser Werbung reicht bei den GesprächspartnerInnen von gelungen bis misslungen. Insbesondere wegen der großen Fernwirkung wird sie skeptisch gesehen. Da es sich jeweils nur um

einen kürzeren Zeitraum handelte, wird die Sache für nicht so wichtig erachtet.

Dagegen war die Werbung am Telefunken-Hochhaus am Ernst-Reuter-Platz sehr umstritten. Das Gebäude steht unter Denkmalschutz und hat große Fernwirkung, da es aufgrund der Höhe und von der Straße des 17. Juni aus weithin sichtbar ist. Auf bezirklicher Ebene wurde die Genehmigung versagt. In dem anschließenden Gerichtsverfahren wurde die Meinung der Verwaltung bestätigt. Nachdem der damalige Senator sich eingeschaltet hatte, wurde die Werbung 6 Monate geduldet, diese Frist wurde vom Senator um 10 Monate verlängert.

7.5.7 Berliner Besonderheiten

Die Zweistufigkeit der Berliner Verwaltung ist eine Besonderheit, die in den Gesprächen immer wieder negativ herausgestellt und als konflikträchtig beschrieben wird. Der Streit um Kompetenzen zwischen der Senatsverwaltung und den Bezirken besteht in allen Bereichen, nicht nur in dem der Werbung. Und allein die Größe der Stadt mit ihren über 3 Mio. EinwohnerInnen macht das Erarbeiten und Verfolgen einer einheitlichen Linie schwer. Problematisch ist es dann, wenn sich »irgendjemand zum Genehmigen immer findet« (Zitat aus einem Gespräch im Rahmen der Fallstudien).

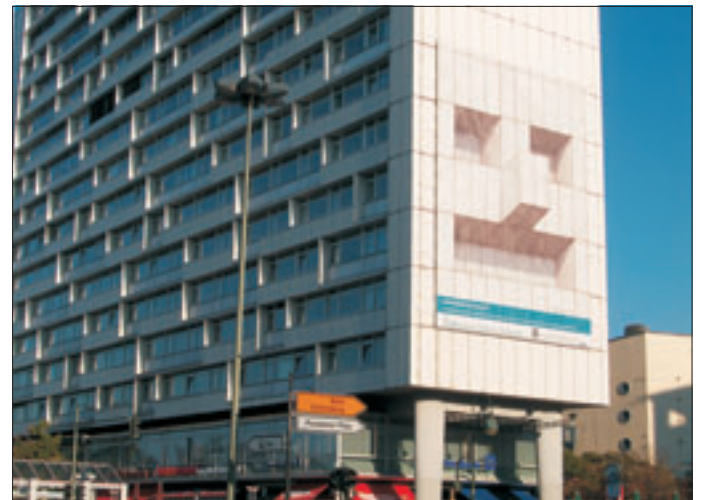


Abb. 7.8: Werbung und Kunst: Zoofenster 2005

Prägend wirkt sich in Berlin die ökonomische Lage der Stadt aus. Viele Handlungen und Entscheidungen in Einzelfällen und auch Strategien sind geprägt davon, dass der kommunale Haushalt vor heftigen Finanzierungsproblemen steht – noch deutlich stärker als in anderen Städten.

Es werden in Berlin (noch) Unterschiede ausgemacht zwischen den Bezirken im Ostteil und denen im Westteil der Stadt. In den Bezirken im Ostteil habe man sich mit

Werbung noch nicht so sehr abgefunden. Von daher herrsche eher eine ablehnende Haltung.⁸⁶

Der Status als Stadtstaat macht sich von daher bemerkbar, dass ein relativ direkter Zugriff auf die Gestaltungsmöglichkeiten landesrechtlicher Regelungen besteht (Beispiel: Landesbauordnung). Dies relativiert sich, wenn man an die Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen Bezirken und der senatorischen Ebene denkt.

7.6 Vergleich der drei Städte

Nach Abschluss der Fallstudien lassen sich die drei untersuchten Städte im Vergleich wie folgt porträtieren:

Frankfurt am Main

Die bereits vor dem Hintergrund der Befragung getroffene Einschätzung einer akzeptierenden Haltung gegenüber großformatiger Werbung hat sich bestätigt. Dem Handeln der Verwaltung liegt eine erkennbare Linie zugrunde. Inhaltlich beruft sie sich auf ein erarbeitetes Konzept zu Werbung und Stadtgestaltung, aus dem per Magistratsbeschluss eine Dienstanweisung abgeleitet wurde. Informell wird die gemeinsame Linie durch regelmäßige Besprechungen der beteiligten Ämter gestützt. Die Bauaufsicht spielt eine aktive Rolle sowohl in der Steuerung des Prozesses als auch in seiner täglichen Praxis. Formal entspricht dem die Einrichtung einer gesonderten Abteilung bei der Bauaufsicht für die Genehmigung von Werbeanlagen im gesamten Stadtgebiet. Dem öffentlichen Raum wird im Bereich der Stadtplanung eine erhöhte Bedeutung eingeräumt, auch hierfür wurde eine gesonderte Abteilung mit gesamtstädtischem Bezug eingerichtet, allerdings bleibt die Ausstattung mit Mitteln und Kompetenzen etwas hinter den vollmundig formulierten Aufgaben zurück.

In Frankfurt gibt es – wie offenbar in vielen anderen Städten – Konflikte, wenn von der Politik Entscheidungen getroffen werden, die von der Verwaltungslinie abweichen; in diesen Fällen setzt sich die politische Linie durch. Weitere Probleme gibt es mit Gerüsten, die lediglich als Werbeträger und nicht als notwendige Baustelleneinrichtung gebaut werden.

Konzeptionellen Überlegungen zum Umgang mit

öffentlichen Räumen in Frankfurt liegt die Einstufung des öffentlichen Raumes als Standortfaktor zugrunde. Vor diesem Hintergrund gewinnen Gestaltung und Struktur der öffentlichen Räume im Rahmen der Konzepte besonderes Gewicht.

München

Auch für München hat die Fallstudie die vor dem Hintergrund der Befragung getroffene Einschätzung einer eher restriktiven Haltung gegenüber großformatiger Werbung bestätigt. In der Regel werden großformatige Werbeanlagen nur an Baugerüsten genehmigt. Man bemüht sich, die Art und Menge der Werbeträger in der Stadt auf dem Status quo zu halten. Diese eher restriktive Strategie ist vor dem Hintergrund der relativ guten Haushaltslage der Stadt München zu sehen, die als Werbe- und Wirtschaftsstandort nach wie vor attraktiver ist, als manche andere deutsche Stadt. Eine wichtige Rolle spielt nach Aussagen fast aller Befragten auch das »besonders schützenswerte Stadtbild«, auf das man in München sehr stolz ist. Dadurch ist eine Argumentation, die sich auf den Schutz des Stadtbildes beruft, eher durchsetzungsfähig als in anderen Städten.

Die befragten VerwaltungsmitarbeiterInnen gehen davon aus, dass die gemeinsame Linie nur aufgrund einer guten Zusammenarbeit auf der informellen Ebene zu halten ist. Anders als in Frankfurt gibt es in München weni-

⁸⁶ Da im Rahmen der Fallstudie nur zwei Bezirke untersucht wurden, konnte dieser in den Gesprächen geäußerten These nicht weiter nachgegangen werden.



Abb. 7.9:
Hochhauswerbung in Berlin:
Hotel am Alexanderplatz
2004

ger schriftlich festgelegte Regelungen (allerdings liegen für Werbung an Baugerüsten und auf öffentlichen Straßenflächen Vereinbarungen vor). Man baut eher darauf, dass gerade das nicht Fixierte, aber immer wieder innerhalb der Verwaltung Besprochene und Aktualisierte eher in der Lage ist, den sich ändernden Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Der Nachteil dieser Strategie liegt darin, dass sie nicht weiterzuverfolgen ist, wenn die politische Linie sich ändert.

Konzeptionelle Überlegungen zum öffentlichen Raum in München gehen über stadtgestalterische Aspekte hinaus und berücksichtigen u. a. auch Aspekte des »Öffentlichen« wie Dauerhaftigkeit oder Gemeinsamkeit. Es konnte im Rahmen der Arbeit nicht geklärt werden, in welcher Art diese Überlegungen den tatsächlichen Umgang mit öffentlichen Räumen in München prägen. In den Gesprächen spielte zwar der Erhalt des »besonders schönen Münchener Stadtbildes« immer eine große Rolle, weiter gehende Überlegungen waren jedoch wesentlich seltener.

Berlin

In Berlin ist die Lage am differenziertesten zu sehen. Die Vorstellungen und Strategien der verschiedenen Beteiligten gehen am weitesten auseinander. Der Eindruck aus der Befragung, dass die Stadt eine offensive Haltung gegenüber großformatiger Werbung vertritt, hat sich einerseits bestätigt. Indiz hierfür ist die vom Bausenat bis zum Frühjahr 2004 verfolgte Linie großer Offensivität. Diese ist – wie auch in München, wenn auch mit anderer Ausprägung – vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Lage der Stadt zu sehen: Die Stadt Berlin hat »kein Geld« und große Sorge, ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort zu halten bzw. wiederherzustellen. Nachdem es seit Frühjahr 2004 eine neue Bausenatorin gibt, ist noch offen, wie sich die Dinge weiterentwickeln werden. Weiteres Indiz für die offensive Haltung, die in Berlin verfolgt wird, sind die Regelungen der Landesbauordnung, insbesondere seit der Novellierung 2005. Zum einen gilt temporäre Werbung generell nicht mehr als verunstaltend, auch an Denkmälern. Zum anderen wird Werbung auf öffentlichem Straßengrund und Werbung, die der Finanzierung von Bauvorhaben der öffentlichen Hand dient, privilegiert.

Andererseits stehen diesem auf den ersten Blick einheitlichen Bild zahlreiche Gespräche mit Verwaltungsmit-

arbeiterInnen auf bezirklicher Ebene gegenüber, die ein anderes Bild vermitteln: Hier wird an verschiedenen Stellen, mit unterschiedlichen Strategien und unterschiedlichem Erfolg versucht, eine eher restriktive Linie zu verfolgen. Der Druck insbesondere auf die beiden »City-Bezirke« Mitte und Charlottenburg ist besonders hoch.

Das uneinheitliche Bild, das sich in Berlin bietet, hängt auch mit der Größe der Stadt zusammen. Die Zweistufigkeit der Verwaltung trägt weiter dazu bei, dass eine einheitliche Linie schwer zu erreichen ist. Es stellt sich die Frage, ob diese bei einer Stadt von der Größe Berlins mit ganz verschiedenen Problemlagen in einzelnen Bezirken überhaupt sinnvoll wäre oder wie eine sinnvolle Rahmgebung aussehen könnte, die die bezirklichen Kompetenzen einerseits und die inhaltlich sehr unterschiedlichen Situationen andererseits berücksichtigen könnte.

Auch im Bereich der Konzepte zum Umgang mit öffentlichen Räumen in Berlin werden die Schwierigkeiten, sich auf eine gemeinsame Linie zu verständigen, wieder deutlich: Nachdem es Mitte der 90er Jahre einen relativ weitgehenden Entwurf zum Umgang mit öffentlichen Räumen gab, der auf normativen Denkansätzen beruhte (vgl. Kapitel 4.2.1), ist es seither trotz verschiedener Anläufe nicht mehr zu einer Veröffentlichung gekommen. Das zzt. vorliegende unveröffentlichte Arbeitspapier geht von ähnlichen Grundsätzen aus wie der vorhergehende Entwurf, hat aber bewusst nicht dessen Konkretheit und Detailliertheit. Auffallend im Vergleich mit den anderen Städten ist, dass im Netz öffentlicher Räume auch Räume berücksichtigt werden sollen, die in privatem Eigentum stehen, aber von großen Teilen der Bevölkerung als öffentliche Räume wahrgenommen und genutzt werden (z. B. Shopping Malls).

Gemeinsamkeiten

In allen drei Städten wird betont, dass das Vorhandensein eines Konsenses, einer *gemeinsamen Linie* ausschlaggebend für eine erfolgreiche Steuerung großformatiger Werbeflächen ist. Die damit ermöglichte *Gleichbehandlung* verschiedener AntragstellerInnen ist dann zum einen leichter kommunizierbar und zum anderen kann sie auch bei ggf. anstehenden gerichtlichen Auseinandersetzungen von Bedeutung sein.

Weitere Gemeinsamkeit – mit unterschiedlich starker Ausprägung – ist die große Rolle, die *die persönliche Meinung einzelner AkteurInnen* unter Umständen spielen kann. Offensichtlich sind einzelne Personen in entsprechender Position in Politik oder Verwaltung in der Lage, die Linie, die in der Stadt verfolgt wird, entscheidend zu prägen. Das kann so weit gehen, dass sich individuelle Einschätzungen auch gegen gerichtliche Beschlüsse durchsetzen (Beispiel Berlin).

In allen drei Städten wird davon ausgegangen, dass *die wirtschaftliche Lage der Stadt* den Umgang mit großformatigen Werbeflächen prägt, unabhängig davon, was in diesem Bereich wünschenswert wäre. Allgemein scheint zu gelten: Je schlechter die wirtschaftliche Lage der Stadt, desto näher liegt es, den Werbetreibenden sowohl in Einzelfällen als auch in der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen entgegenzukommen. Dies gilt für die landesrechtlichen Bestimmungen (u. a. Bauordnung, Denkmalschutzrecht), von daher kann sich die Situation einer Stadt insbesondere in den Stadtstaaten direkt in diesen rechtlichen Rahmenbedingungen niederschlagen.

Werbung an Baugerüsten wird in allen drei untersuchten Städten als relativ unproblematisch eingeschätzt. Als Gründe werden die zeitliche Begrenzung angegeben und der finanzielle Vorteil, insbesondere auch bei der Sanierung von öffentlichen Gebäuden. Allerdings wird auch überall auf den Missbrauch hingewiesen, dass Baugerüste lediglich als Werbeträger fungieren und gar keine Baustelle besteht.

Gemeinsam ist auch der Hinweis aus allen drei Städten, *dass ein Einzelfall kein Einzelfall bleibt*. Wenn also eine Werbeanlage entgegen bisheriger Praxis an einem Standort genehmigt wird (oder von der Politik durchgesetzt), zieht dies weitere Kreise, Ablehnungen in vergleichbaren Fällen werden deutlich erschwert.

Die Konzepte zum Umgang mit öffentlichen Räumen sind in allen drei untersuchten Städten mehr oder weniger vollmundig und anspruchsvoll. Eine genauere Klärung, wie diese Konzepte sich auf den tatsächlichen Umgang mit öffentlichen Räumen auswirken, war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

7.7 Einschätzung der drei Städte durch Werbeunternehmen

Zum Abschluss der drei Fallstudien wurden erneut die fünf größeren Werbeunternehmen befragt, diesmal zu ihren Erfahrungen in Berlin, Frankfurt am Main und München. Die Befragung diente einer Überprüfung, ob das in den bisherigen empirischen Untersuchungen ermittelte Bild der drei Städte, das überwiegend auf Selbsteinschätzungen von VertreterInnen aus Verwaltung und Politik der drei Städte beruht, sich in der Außensicht bestätigt. Es sollte ein Einblick gewonnen werden, wie die unterschiedlichen Strategien der Städte nach außen wirken. Der teilstandardisierte Fragebogen umfasste fünf Fragen. Sie beschäftigten sich mit guten und schlechten Erfahrungen in Antrags- und Genehmigungsverfahren, mit einer Einstufung der Haltung der drei Städte gegenüber großformatiger Werbung auf einer Skala von 1–5 (1 = ablehnend, 3 = akzeptierend, 5 = positiv-fördernd). Abschließend wurde nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden der drei Städte gefragt.

Leider beantworteten nur zwei der befragten fünf Unternehmen die Fragen, so dass eine Auswertung nur

punktueller Einblicke geben kann, da es sich letztendlich um zwei individuelle Meinungsäußerungen handelt, allerdings von Agenturen, die etwa 50 % der in der Standortdatenbank erfassten Standorte vermarkten. Die Auswertung der vorliegenden Antworten bringt – im Vergleich mit den bisherigen Aussagen – teilweise überraschende Ergebnisse. Im Folgenden werden diese getrennt für die drei Städte dargestellt.

Frankfurt am Main

Auch das Vorhandensein eines Konzeptes kann – nach Aussagen der beiden befragten Werbeunternehmen – offenbar nicht verhindern, dass der persönliche Geschmack der SachbearbeiterInnen ausschlaggebend für Genehmigungen ist. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass dies auch z. T. zum Vorteil der Unternehmen sein kann. Eine relativ strenge Handhabung (u. a. Fassadennachbildungen, keine Häufung) wird zwar benannt, aber nicht negativ einge-

schätzt. Negativ wird herausgestellt, dass bei Genehmigung von Sonderprojekten zwar einiges möglich sei, aber im Vorfeld nicht abzusehen sei, in welchen Fällen Genehmigungen möglich sind. Diese Unkalkulierbarkeit wird als sehr negativ für die Unternehmen bezeichnet. Überraschend war die Deutlichkeit, mit der die Situation in Frankfurt als »unkalkulierbar« und »unberechenbar« geschildert wird. Die in der Fallstudie beschriebene »klare Linie« wird offensichtlich von den AntragstellerInnen nicht immer in der Form wahrgenommen. Es stellt sich die Frage, ob es sich um ein Kommunikationsproblem handelt oder ob die durch Konzept und Dienstanweisung festgelegten Rahmenbedingungen so viel Spielraum lassen, dass individuelle Entscheidungen in Einzelfällen unterschiedlich ausfallen können – und ob hier die konkreten Bedingungen des Einzelfalls oder der Geschmack des jeweiligen Sachbearbeiters zu den unterschiedlichen Ergebnissen führen. Übereinstimmung herrscht in der Einschätzung der Haltung der Stadt Frankfurt, die auch von den Werbeunternehmen als akzeptierend bezeichnet wird.

München

München wird als die Stadt mit den »klarsten Leitlinien« charakterisiert, wenn auch diese Leitlinien (keine Werbung an Giebelwänden) weder zeitgemäß noch rechtlich haltbar seien.⁸⁷ Bei Werbung an Baugerüsten gäbe es keine Probleme, da diese letztendlich der Aufwertung des Stadtbildes diene. Die Einschätzung der Haltung der Stadt München liegt bei beiden Antworten weit auseinander, einmal

zwischen ablehnend und akzeptierend und einmal wird sie als positiv-fördernd bezeichnet. Offensichtlich ist es in München möglich, eine restriktive Linie zu verfolgen und trotzdem nicht grundsätzlich als werbefeindlich oder restriktiv nach außen zu wirken.

Berlin

Als positive Erfahrung wird von beiden Antwortenden betont, dass Werbung an Baugerüsten genehmigungsfrei ist. Schlechte Erfahrungen werden damit begründet, zu sehr vom Geschmack des jeweiligen Sachbearbeiters abhängig zu sein. Dies würde noch dadurch verstärkt, dass die Situation in einzelnen Bezirken stark unterschiedlich gehandhabt würde. Schwierig wird die Situation der Antragstellenden offenbar auch dadurch, dass Projekte mit großer Außenwirkung schnell zum Politikum werden und der Regelung »von oben« (Senat) bedürfen. Die Bandbreite möglicher Erfahrungen in Berlin drückt sich auch in der unterschiedlichen Einschätzung der Haltung der Stadt aus: einmal wird sie zwischen akzeptierend und positiv-fördernd eingeschätzt, einmal zwischen ablehnend und akzeptierend.

Für alle drei Städte wird festgestellt, dass die persönliche Meinung der SachbearbeiterInnen eine zu große Rolle spielt. Über einen längeren Zeitraum hinweg wird beobachtet, dass durch die Zunahme der Werbung in der Innenstadt die Haltungen immer restriktiver geworden sind und die Ämter auch mehr Erfahrungen gesammelt haben.

7.8 Situation in Zürich

In der Stadt Zürich gibt es bereits seit 1999 ein Konzept über großformatige Werbung. Dies war Anlass, sich etwas näher mit der Situation in Zürich zu beschäftigen, da hier offenbar bereits seit längerem Erfahrungen mit großformatiger Werbung vorliegen.

In Zürich wurde im Jahr 1928 (!) ein Amt für Reklameanlagen ins Leben gerufen. Hintergrund waren die damals aufkommenden Neonreklamen und die Befürchtung, diese könnten die Stadt verunstalten. Heute hat das Amt 2–3 MitarbeiterInnen und ist als Genehmigungs-

behörde zuständig für alle Belange von Werbung im öffentlichen Raum.

⁸⁷ Aufgrund der langwierigen verwaltungsrechtlichen Verfahren (bis zu drei Jahren für die erste Instanz) würden viele Unternehmen den Klageweg scheuen – zumal es dazu kommen könne, dass bis zum Abschluss des Verfahrens die Brandwand durch z. B. neue Nachbarbebauung gar nicht mehr zur Verfügung stünde.

Vor genauerer Recherche in Zürich schien es so, als ob eine Stadt, die relativ früh ein Konzept zu großformatiger Werbung erarbeitet hat, dies aus einer eher restriktiven Grundhaltung heraus getan habe. Dies stellte sich bei näherer Untersuchung als falsch heraus. Die Grundhaltung in Zürich gegenüber großformatiger Werbung war und ist – zumindest im Vergleich mit anderen Schweizer Städten – eher offensiv, verbunden mit dem Wunsch, Steuerungsmöglichkeiten in der Hand zu behalten: »Mit dem gezielten Einsatz von großflächigen Werbebildern wird es möglich, das urbane Erscheinungsbild der Stadt mitzubestimmen. Dabei gilt es, dem jeweiligen städtebaulichen und architektonischen Kontext des Ortes Rechnung zu tragen.« (Amt für Städtebau der Stadt Zürich 2005, S. 2), »Kein striktes Nein – wie es auch gefordert wurde –, sondern ein klug durchdachtes Ja.« (Stadt Zürich, Amt für Städtebau 2006, S. 4).

Die Motivation für die Erstellung eines Konzeptes zu großformatiger Werbung Ende der 1990er Jahre (vgl. Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2000a) war die Ratlosigkeit im Angesicht von zunehmenden Anträgen hierzu. Man wollte einerseits als erste Stadt in der Schweiz der Werbewirtschaft entgegenkommen und auch mit der neuen Werbeform Geld verdienen, andererseits wollte man eine aktive Rolle übernehmen und Rahmenbedingungen formulieren. Das Konzept wurde im Rahmen eines Workshops erstellt, an dem VertreterInnen der Verwaltung und der Werbewirtschaft beteiligt waren. Der Vorteil des Workshops war, dass man wechselseitig die Argumente kennen lernen und Schnittstellen zwischen den Interessen der Werbeunternehmen und der Stadt finden konnte. Das Konzept selber hat – wie auch in den deutschen Städten – keine rechtliche Wirkung.⁸⁸ Das Konzept wurde im September 2005 und März 2006 fortgeschrieben.

Entscheidendes Kriterium der Züricher Megaposterkonzepte seit 1998 ist die Dauer des jeweiligen Aushanges. Das Konzept arbeitet mit »Brachzeiten«, d. h. es wird definiert, wie lange im Jahr Werbung an einem Standort hängen darf (z. B. bei C & A in der Innenstadt: maximal vier Monate großformatige Werbung pro Jahr). Zeitliche Beschränkungen gelten dabei sowohl für Megaposter an Baugerüsten als auch für Megaposter an Fassaden. An Baugerüsten sind Megaposter während der Bauzeit bewilligbar, bei Fassadensanierungen für maximal vier Monate mit einer Option auf Verlängerung um zwei Monate (in der Fassung von September 2005 waren es zwei Monate). Außerdem darf nach Fassa-

densanierungen i. d. R. erst nach zehn Jahren eine erneute Bewilligung für dasselbe Objekt erteilt werden. Nach Möglichkeit sollte das Megaposter die gesamte Gerüstfläche bedecken. Aus Gründen der Verkehrssicherheit kann pro Anfahrtrichtung nur ein Megaposter genehmigt werden. In der Altstadt sind Megaposter an Baugerüsten nur in bestimmten Bereichen genehmigungsfähig. Beleuchtung wird grundsätzlich nicht genehmigt (vgl. Stadt Zürich, Amt für Städtebau 2006, S. 7).

»Dauerhafte« Werbeflächen an Fassaden werden für maximal zwei Jahre bewilligt, danach kann eine erneute Bewilligung beantragt werden. In der »Kernzone« sind Brachzeiten von mindestens sechs Monaten pro Jahr einzuhalten, wobei nur Eigenwerbung erlaubt ist. Außerhalb der Kernzone ist auch Fremdwerbung möglich, die Brachzeiten liegen bei mindestens drei Monaten pro Jahr. Eine Beleuchtung ist in Ausnahmefällen genehmigungsfähig. Fassadenöffnungen sind freizuhalten, es muss einen Bezug der Werbefläche zu Gebäudevolumen und Fassadenstruktur geben, die Werbefläche muss dem vorherrschenden Reklameverhalten entsprechen und auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht nehmen. Industriegebiete mit großkörnigem Bebauungsmuster und großen Gebäudevolumen begünstigen die Integration von großformatigen Werbeflächen. Bei großem öffentlichem Interesse sind in speziellen und begründeten Fällen große Werbebilder für maximal 10 Tage bewilligbar (vgl. Stadt Zürich, Amt für Städtebau 2006, S. 8). Alle Megaposter müssen 14 Tage vor ihrer Produktion der Dienstabteilung Verkehr sowie dem Amt für Städtebau, Reklameanlagen zur Prüfung vorgelegt werden. Der Inhalt muss klar zu erfassen sein, i. d. R. werden maximal sieben Worte zugelassen (vgl. Stadt Zürich, Amt für Städtebau 2006, S. 9).

Zusammen mit der Einführung des Konzeptes wurde die Gebührenordnung geändert (vgl. Hochbaudepartement der Stadt Zürich 2000b). Pro m² beleuchtete Megaposterfläche werden monatlich 53,00 SFR berechnet, in der »Kernzone« 79,50 SFR. Im Citybereich sowie an Hochleistungs- und Hauptverkehrsstraßen oder

88 Im Vergleich dazu hat die Stadt Bern einen rechtlich verbindlichen Rahmen geschaffen (Reglement über die Reklame der Stadt Bern, RR, SSSB 722.51). Da das Planungs- und Bau-recht in der Schweiz auf Kantonsebene geregelt ist, ist dies in Bern möglich, in Zürich hingegen nicht.

Tab. 7.1: Sondernutzungsgebühr für eine 100 m² große Werbefläche in der Innenstadt von Frankfurt am Main und von Zürich

	Frankfurt am Main	Zürich
Monatliche Gebühr	0,25 Euro × 100 m ² × 30 Tage = 750,00 Euro	79,50 SFR × 100 m ² = 7950,00 SFR = 5169,89 Euro
Einmalige Gebühr	2000,00 Euro	60,00 SFR = 39,02 Euro
Gesamtsumme	2750,00 Euro	8010,00 SFR = 5208,91 Euro

an Standorten, deren Hauptwirkung auf eine solche Straße gerichtet ist, erhöhen sich die Gebühren um die Hälfte. Hinzu kommt eine einmalige Gebühr von 60,00 SFR.

An einem Beispiel kann die Gebührenpolitik in Frankfurt am Main und Zürich verglichen werden: Die Sondernutzungsgebühr für eine beleuchtete 100 m² große Werbefläche im Innenstadtbereich beträgt im Monat in Frankfurt am Main 2750,00 Euro und in Zürich 8010,00 SFR. In Euro umgerechnet, ergibt sich, dass die Sondernutzungsgebühr für dieselbe Werbefläche in der Züricher Innenstadt nahezu doppelt so hoch ist wie in der Frankfurter Innenstadt (vgl. Tab. 7.1).

Die Erfahrungen mit dem Konzept in Zürich sind positiv, sowohl im Genehmigungsalltag als auch in der Resonanz in der Presse. Negative Berichte gibt es nur dann, wenn Missbrauch festgestellt wird, z. B. wenn ein Gerüst nur für Werbezwecke errichtet wird. In Zürich geht man davon aus, dass es zukünftig weniger Anträge für Megaposter geben wird (zurzeit ca. 20–30 Anfragen pro

Jahr), da aufgrund der wirtschaftlichen Krise kaum noch Firmen in der Lage sind, Megaposter zu finanzieren. Schon heute lassen sich nicht mehr alle Standorte für Megaposter vermarkten.

Aus der Genehmigungspraxis:

In der historischen Altstadt gab es bisher keine Megaposter. Jetzt ist die Verwaltung von Seiten des Stadtrates aufgefordert worden, sorgfältig zu prüfen, ob nicht doch hier und da Megaposter in der Altstadt vertretbar sind.

Missbrauch, also ungenehmigte Megaposter, sind in Zürich selten. Die Stadt ist nicht groß (340 000 EinwohnerInnen), man kennt sich und auch die Konkurrenz hat ein Auge darauf. Auch die Kontrolle der »Brachzeiten« ist aus diesen Gründen kein Problem.

90 % aller großformatigen Werbung in Zürich ist Baugerüstwerbung, da es kaum geeignete Standorte für dauerhafte Werbeanlagen in der Stadt gibt. Dauerhafte Standorte werden in großmaßstäbigen Industrie- oder Gewerbegebieten bewilligt.

7.9 Fazit: Bandbreite kommunaler Handlungsmöglichkeiten

Auch bei der vertieften Auseinandersetzung mit der Situation in einzelnen Städten im Rahmen der Fallstudie wird – wie bei den Befragungen – deutlich, dass beim Umgang mit großformatiger Werbung weiter gehende Überlegungen, wie sie im Rahmen dieser Arbeit in den Kapiteln 4 und 5 erarbeitet wurden, kaum eine Rolle spielen. Die Einordnung großformatiger Werbung in allgemeine Tendenzen des Branding in der Gesellschaft (vgl. Kapitel 5.1) wird in keiner der untersuchten Städte thematisiert. Auch die Fragen der Dauerhaftigkeit oder dessen, was wahrnehmbar ist im öffentlichen Raum (vgl. Kapitel 4.3), oder der Simula-

tionen im öffentlichen Raum (vgl. Kapitel 4.3 und 5.3) prägen den Umgang mit großformatiger Werbung kaum. Auf der Ebene des konzeptionellen Umgangs mit öffentlichen Räumen gibt es in den einzelnen Städten in unterschiedlichem Maße Denkansätze, die in diese Richtungen gehen. Im Umgang mit großformatiger Werbung lassen sich nur punktuelle Beziehungen zu den konzeptionellen Überlegungen herstellen (u. a. die Abneigung gegen dauerhafte Werbeanlagen in München oder die besondere Betonung der Gestaltung der Werbefläche in Frankfurt). Insgesamt wird großformatige Werbung überwiegend unter stadtge-

stalterischen Gesichtspunkten diskutiert. Als Bestandteil der Kommerzialisierung öffentlicher Räume wird sie kaum thematisiert, zumindest fließen entsprechende Überlegungen so gut wie gar nicht in Verwaltungshandeln und Genehmigungspraxis ein.

Im Umgang mit großformatiger Werbung verfolgen die drei untersuchten deutschen Städte deutlich *unterschiedliche Strategien mit einigen Gemeinsamkeiten* (vgl. Kapitel 7.6). Die vorhandenen rechtlichen Steuerungsinstrumente ermöglichen offensichtlich eine Bandbreite von kommunalen Handlungsmöglichkeiten, nicht zuletzt auch durch die Ausgestaltung der landesrechtlichen Regelungen. Hierbei sind Entwicklungen, diese rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand zu geben (Beispiel: Landesbauordnung in Berlin) skeptisch zu beurteilen. Bei einer Weiterverfolgung dieses Weges wird es langfristig immer schwerer werden, auch eine offensive Strategie noch aktiv mitgestalten zu können.

Die jeweils gewählte Strategie wird u. a. mit der jeweiligen wirtschaftlichen Lage der Stadt begründet. *Die Stimmigkeit und Wirksamkeit der Strategien ist nur im Kontext der jeweiligen Stadt zu beurteilen.* Hierbei leistet sich die wirtschaftlich immer noch relativ starke Stadt München gegenüber der Werbewirtschaft und den Werbetreibenden etwas mehr Selbstbewusstsein als Berlin. Erstaunlich ist, dass München für die Werbetreibenden kein so abschreckendes Gebiet ist, wie man im Angesicht der verfolgten restriktiven Strategie denken könnte. Hierbei spielt mit Sicherheit eine Rolle, dass man in München den Antragstellenden im Rahmen des Möglichen – u. a. bei den Bearbeitungszeiten – deutlich entgegenkommt.

Schädlich für jedwede gewählte Strategie ist es offenbar, wenn in der Stadt keine *einheitliche Linie* verfolgt wird, wenn die Situation für die Antragstellenden schwer kalkulierbar wird. Konflikte treten dabei nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch zwischen Verwaltung und Politik auf. Dieses Problem ist in Berlin besonders stark, noch verschärft durch »traditionelle« Konflikte zwischen Bezirks- und Senatsebene. Andererseits wird am Beispiel von Berlin auch deutlich, dass es – zumindest bei großen Städten – sinnvoll sein kann, in unterschiedlichen Bezirken unterschiedliche Prioritäten in Bezug auf Werbung zu setzen. Wünschenswerter und klarer für alle Beteiligten wäre es jedoch, wenn dies im Rahmen eines insgesamt konzeptionellen Vorgehens erfolgen könnte.

In den meisten Städten fehlen Überblicke darüber,

wie viele und welche Standorte großformatiger Werbeanlagen es gibt, oder zumindest haben nicht alle, die Entscheidungen darüber treffen, diesen Überblick. Dies gilt nicht nur für die drei Städte der Fallstudien, sondern bestätigte sich auch bei den anderen befragten Städten (vgl. Kapitel 6.2). Darüber hinaus fehlen Übersichten, wie vor allem besonders »begehrte« Bereiche insgesamt von Werbung bereits geprägt sind. Die Auseinandersetzungen darüber, wie viel großformatige Werbung noch »verträglich« ist, bewegen sich also auf einem Boden mit *schlechter Informationslage* und werden letztendlich nach Eindrücken und *individuellen Einschätzungen* getroffen. Insbesondere bei Entscheidungen durch die Politik wird häufig der Einzelfall entschieden. Hierbei bleiben i. d. R. sowohl die Gesamtsituation als auch die möglichen Folgen (weitere Standorte, die aufgrund der erteilten Einzelfallgenehmigung nicht mehr abgelehnt werden können) unberücksichtigt. Die Einzelfallentscheidung als solche soll hier nicht infrage gestellt werden, jedoch müsste sie sich sowohl aus der konkreten Situation vor Ort als auch aus dem Gesamtzusammenhang ergeben und begründen lassen.

Um den losgelösten, wechselnden Einzelfallentscheidungen entgegenzuwirken, wäre ein *konzeptioneller Ansatz* notwendig. Von den drei untersuchten Städten ist die Stadt Frankfurt am weitesten (doch fehlt auch hier ein Gesamtüberblick über den tatsächlichen Umfang der Werbung in der Stadt). Da aus rechtlichen Gründen kein verbindliches Konzept über Werbung für die Gesamtstadt möglich ist, wird an dieser Stelle deutlich, welches Gewicht informelle Instrumente haben. Die Wirksamkeit der gewählten Strategie hängt mit davon ab, ob es gelingt, zwischen allen Beteiligten in Verwaltung, Politik und bei der Werbewirtschaft und den Antragstellenden eine *konstruktive Atmosphäre* herzustellen. Voraussetzung hierfür ist, dass durch formelle Instrumente – also rechtliche Bestimmungen – überhaupt *die Notwendigkeit zu Einigungen* aufrechterhalten wird. In entsprechendem Rahmen lassen sich dann offenbar auch Abstimmungen mit der Werbewirtschaft erreichen, die in einzelnen Punkten über das rechtlich vorgeschriebene hinausreichen.

Aus vier Rechtsbereichen gibt es gesetzliche Regelungen, die einen Rahmen für verschiedene Strategien bieten können, allerdings in vielen Fällen auf großformatige Werbeflächen noch nicht ausgerichtet sind. Rechtlich nicht geregelt ist eine *Mitsprache bei der Motivauswahl und Gestaltung* über das allgemeine Verunstaltungsverbot



Abb. 7.10: Hohe Dichte großformatiger Werbung in der Berliner Innenstadt 2005

hinaus (es sei denn, die Stadt ist Eigentümerin der jeweiligen Fläche bzw. des Gebäudes). Da die Frage, inwieweit eine (großformatige) Werbefläche verunstaltend und/oder störend ist, nicht nur vom geeigneten Standort, sondern auch von der jeweiligen Gestaltung abhängt, besteht hier eine Lücke bei den Steuerungsmöglichkeiten. Darüber hinaus ist der Begriff der Verunstaltung rechtlich schwer fassbar. Insgesamt wird vor diesem Hintergrund den Regelungen nach Planungsrecht zunehmende Bedeutung gegenüber den Regelungen nach Bauordnungsrecht eingeräumt.

Eine Bewertung, welche der drei vorgestellten Strate-

gien »besser« ist, wird an dieser Stelle bewusst nicht vorgenommen. Allerdings werden *Deregulierungstendenzen*, wie sie sich in der Berliner Bauordnung abzeichnen, skeptisch beurteilt, da ein *Aus-der-Hand-Geben* von Steuerungsmöglichkeiten die konsequente Umsetzung jedweder Strategie erschwert. Das Bild, das die Umgebung des Bahnhofes Zoo in der Berliner Innenstadt im Herbst 2005 bietet, führt die Nachteile, die in einer Deregulierung liegen können – zumindest, wenn es sich um für die Werbewirtschaft attraktive Umgebungen handelt – deutlich vor Augen. Auf wenig Raum sind in einem Umkreis von etwa 100 m neben einer Fülle kleinerer Außenwerbung sieben großfor-

matige Werbeflächen teilweise gleichzeitig zu sehen (vgl. Abb. 7.10).

Die Strategien der drei untersuchten Städte zeigen vielmehr die Bandbreite möglichen Handelns sowie die jeweiligen Vor- und Nachteile einzelner Aspekte auf. Auch verschwimmen die Begriffe »offensiv« und »restriktiv« etwas: München verfolgt eine restriktive Strategie, wirkt aber auf einzelne Vertreter aus der Werbewirtschaft nicht so; Zürich entwickelte ein Konzept mit dem Ziel der Förderung (und Steuerung) großformatiger Werbeanlagen, das

im Ergebnis restriktiv regelnd eingreift. Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Bewertung einer Strategie nicht primär davon abhängt, ob die Strategie offensiv oder restriktiv ist, sondern in welcher Art sie umgesetzt wird. Insgesamt kann fehlende Steuerung im Bereich großformatiger Werbung (mit einigen Ausnahmen) nicht nur auf fehlende Instrumente zurückgeführt werden, sondern auch auf fehlenden Willen oder fehlende Einigkeit hinsichtlich ihrer Anwendung, insbesondere angesichts schwierigerer ökonomischer Situationen der Städte.

8 Steuerungsinstrumente

Für die Steuerung im Bereich großformatiger Werbeanlagen stehen sowohl formelle wie informelle Instrumente zur Verfügung. Aufgrund der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen kann davon ausgegangen werden, dass in der Kombination von formellen und informellen Instrumenten geeignete Instrumente zur Steuerung vorhanden sind (es sei denn, sie sind durch Deregulierungstendenzen insbesondere im Rahmen der Landesgesetzgebung aufgeweicht), deren

Anwendung und Ausgestaltung jedoch noch optimiert werden kann. Im Folgenden werden diese Instrumente und ihre Einsatzmöglichkeiten im Einzelnen und im Überblick dargestellt. Insbesondere im Bereich des Bauordnungsrechtes wird auf die Unterschiede in den einzelnen Bundesländern eingegangen, da sie ein anschauliches Bild der unterschiedlichen Ausgestaltung und der damit verbundenen Handlungsoptionen der öffentlichen Hand darstellen.

8.1 Formelle Instrumente

Die für die Steuerung von großformatigen Werbeflächen zur Verfügung stehenden formellen Instrumente kommen im Wesentlichen aus vier Rechtsbereichen: dem Bauordnungsrecht, dem Planungsrecht, dem Denkmalschutzrecht und dem Straßenrecht. Im Folgenden werden die vorhandenen Instrumente jedes Rechtsbereiches kurz erläutert.

8.1.1 Bauordnungsrechtliche Instrumente

Das Bauordnungsrecht ist auf Länderebene in den jeweiligen Landesbauordnungen geregelt. Diese orientieren sich an der Musterbauordnung (MBO), können jedoch davon abweichen. Im Folgenden werden erst die Regelungen der MBO (Stand: November 2002) dargestellt. Deutlich davon abweichende Regelungen einzelner Landesbauordnungen werden anschließend benannt.

Zentrales Instrument nach Bauordnungsrecht ist die *Baugenehmigung*. Werbeanlagen nach § 9 MBO sind alle ortsfesten Einrichtungen, die als Ankündigung oder Anpreisung oder als Hinweis auf Gewerbe oder Beruf dienen und vom öffentlichen Verkehrsraum aus sichtbar sind. Sie bedürfen der Baugenehmigung. An sie sind die gleichen Anforderungen zu stellen wie an bauliche Anlagen. Sie dürfen selbst nicht verunstaltet wirken und weder bauliche Anlagen noch das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild verunstalten. Die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs darf durch sie nicht gefährdet werden. Eine störende Häufung

von Werbeanlagen ist unzulässig (§ 10(2) MBO). Sowohl der Begriff der Verunstaltung⁸⁹ als auch der der störenden Häufung⁹⁰ sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die in der Umsetzung eine Vielzahl von Problemen aufwerfen können. Auf die unterschiedliche Auslegung in Berlin und München ist bereits im Rahmen der Fallstudien hingewiesen worden (vgl. Kapitel 7.4 und 7.5).

Die Landesbauordnungen erklären in Anlehnung an die MBO Werbeanlagen für genehmigungsfähig – aber

89 »Das Bundesverwaltungsgericht hat den Begriff der Verunstaltung definiert als einen hässlichen, das ästhetische Empfinden des Beschauers nicht bloß beeinträchtigenden, sondern verletzenden Zustand. Eine bauliche Anlage stört das Gesamtbild der Umgebung, wenn der Gegensatz zwischen ihr und der Umgebung von dem Betrachter als belastend oder unlustverweckend empfunden wird. Bei der Beurteilung ist auf das Empfinden des so genannten gebildeten Durchschnittsmenschen abzustellen.« Vgl. BverwG, Urteil vom 28. 6. 1965 – IC 146.53-, BverwGE 2,172«, zitiert nach MWRE202011064.

90 Das Oberverwaltungsgericht NRW hat den Begriff der »störenden Häufung« wie folgt konkretisiert: »Dazu müssen im Regelfall drei Werbeanlagen innerhalb eines eng umgrenzten Wirkungsbereiches vorhanden sein, so dass alle Werbeanlagen stets gleichzeitig wahrgenommen werden und ihre Wirkung gemeinsam ausüben.« (OVG NRW, Urteil vom 06. 02. 1992 –11 A 2235/89 – BRS 54 Nr. 129), zitiert nach MWRE202011064.

8 Steuerungsinstrumente

Tab. 8.1: Zulässigkeit/Unzulässigkeit von Werbeanlagen nach Landesbauordnungen

	MBO	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin (2001)	Berlin (2005)	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Novellierung	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
1. Störende Häufung	×		×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×
2. Störender Umfang/Größe									×			×							
3. Verunstaltung	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
4. Gefährdung der Verkehrssicherheit	×				×	×		×	×		×		×			×	×	×	×
5. Im Außenbereich	×				×		×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×
<i>Ausnahmen:</i>																			
An der Stätte der Leistung	-				-		-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Auf Flugplätzen, Sportanlagen, Versammlungsstätten, Ausstellungs- und Messegeländen	-				-		-				-	-	-	-	-	-	-	-	-
Auf Flächen des öffentlichen Verkehrs					-														
6. In reinen und allgemeinen Wohngebieten, Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten außerhalb der Städte der Leistung	×	×		×	×		×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×
<i>Ausnahmen:</i>																			
Auf Flächen/Haltestellen des öffentlichen Verkehrs				-	-		-					-	-	-	-	-	-	-	-
Hinweise auf besondere Veranstaltungen								-	-										
7. Verdeckung des Ausblicks auf begrünte Flächen													×					×	
8. Kein Überschneiden/Verdecken von der architektonischen Gliederung dienenden Bauteilen, Abstand von Gebäudekanten mind. 1 m							×						×					×	
9. Bei öffentl. Gebäuden repräsentativen oder städtebaulich hervorragenden Charakters								×	×										
10. An Böschungen, Brücken, Ufern und Bäumen								×	×			×							
11. Anlagen mit Wechsellicht außer in dafür festgesetzten Gebieten								×	×										
12. In Vorgärten außer an der Stätte der Leistung								×	×										
13. Dachwerbung nur ohne sichtbare Hilfskonstruktion								×	×										
14. In Natur-/Landschaftsschutzgebieten, öffentl. Grünanlagen, Friedhöfen				×															
Ausnahmen, generelle Zulässigkeit:																			
Zeitlich befristete Anlagen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen					-				-										
Max. 14 Tage für einmalige Veranstaltungen																			-
Auf Baustellen				-	-	-	-												

× unzulässig

- zulässig

i. d. R. auch für genehmigungspflichtig, wenn sie bestimmte Anforderungen erfüllen. Tabelle 8.1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Festlegungen der MBO und der Landesbauordnungen über die Zulässigkeit und Unzulässigkeit von Werbeanlagen.

Das Verunstaltungsverbot für Werbeanlagen ist in allen Landesbauordnungen mit Ausnahme der Neufassung der Berliner Landesbauordnung enthalten: Hier wird das Verunstaltungsverbot aufgehoben für Werbung an Baugebüten oder Bauzäunen sowie für temporäre Werbung generell, sofern mit deren Inhalt vorrangig im öffentlichen Interesse liegende Ziele und Zwecke verfolgt werden, wenn andere überwiegende öffentliche Interessen nicht entgegenstehen (BauOBlN in der Fassung vom 29. 09. 2005, § 10(3)).

Neben den bereits genannten Aspekten der störenden Häufung, der Verunstaltung und der Gefährdung der Verkehrssicherheit, die in nahezu allen Landesbauordnungen enthalten sind, erklären die Niedersächsische Bauordnung und die Novellierung der Hamburgischen Bauordnung auch Werbung in »störender Größe« (§ 49(2) NBauO) bzw. »störendem Umfang« (§ 13(3) Satz 2 HBauO, Entwurf Stand 07. 06. 2005) für unzulässig, wobei keine Größe festgelegt wird, da dies immer vom konkreten Standort und seiner Umgebung abhängt (vgl. HBauO Begründung 07. 06. 2005). Die bereits beschriebenen Probleme mit den unbestimmten Rechtsbegriffen »Verunstaltung« und »störende Häufung« dürften auch für die Begriffe des »störenden Umfangs« und der »störenden Größe« gelten.

Die Niedersächsische Bauordnung benennt darüber hinaus als Aspekte der Störung bzw. Unzulässigkeit von Werbeanlagen »Lichtstärke« und »Betriebsweise« (§ 49(2) NBauO). Eine weitere Regelung, die großformatige Werbung betrifft, ist das Verbot der Störung der einheitlichen Gestaltung und der architektonischen Gliederung baulicher Anlagen, wie es in den Landesbauordnungen von Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt enthalten ist (§ 13(2) BauO NRW, § 13(2) BauO LSA, § 13(2) BremLBO).

Für unzulässig erklärt die Hamburgische Landesbauordnung weiter gehend Werbeanlagen an öffentlichen Gebäuden repräsentativen oder städtebaulich hervorragenden Charakters, ausgenommen Hinweise auf dort befindliche Dienststellen, Unternehmen oder Veranstaltungen (§ 13(3) Nr. 3 HBauO).⁹¹ In der anstehenden Novellierung der Landesbauordnung soll diese Regelung auf den Altstadt- und Neustadtbereich beschränkt werden. In den

Erläuterungen zum Entwurf der Landesbauordnung wird darauf hingewiesen, dass durch Senat oder Bezirksämter diese Regelung ggf. auf andere Bereiche der Stadt ausgedehnt werden kann.

Nach Musterbauordnung ist Werbung in *Kleinsiedlungsgebieten, Dorfgebieten, reinen und allgemeinen Wohngebieten nur an der Stätte der Leistung* zulässig (§ 10(4) MBO). Eine Privilegierung von Werbung auf Flächen des öffentlichen Verkehrs sehen zahlreiche Landesbauordnungen vor, indem sie Werbung auf diesen Flächen – oder eingeschränkt auf Haltestellen des öffentlichen Verkehrs – für zulässig erklären (Landesbauordnungen von Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen).

Außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind nach § 10(3) MBO Werbeanlagen außerhalb der Stätte der Leistung *unzulässig*. Von den in § 10(3) MBO genannten Ausnahmen von dieser Regelung sind folgende für großformatige Werbeflächen relevant: Werbeanlagen an der Stätte der Leistung, auf Flugplätzen, Sportanlagen und Versammlungsstätten, sofern sie nicht in die freie Landschaft wirken, sowie Werbeanlagen auf Ausstellungs- und Messegeländen. Diese Regelungen werden von vielen Landesbauordnungen übernommen. Die grundsätzliche Unzulässigkeit von Werbung außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile wird in der Fassung der Berliner Landesbauordnung von 2005 zugunsten einer Privilegierung öffentlicher Flächen aufgehoben: Werbung auf Flächen des öffentlichen Verkehrs ist demnach auch außerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen zulässig (BauOBlN in der Fassung vom 29. 09. 2005, § 10(4) Nr. 6).

Die Landesbauordnungen enthalten darüber hinaus weitere Regelungen über die Unzulässigkeit von Werbeanlagen, u. a. bei Verdeckung des Ausblicks auf begrünte Flächen (Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt), grundsätzlich an Brücken, Böschungen, Ufern und Bäumen (Hamburg und Niedersachsen). Die Berliner Landesbauordnung stufte bis 2005 Werbeanlagen in Natur- und Land-

91 Allerdings gab es eine Gebäudeverhüllung als große Werbefläche z. B. bei der Sanierung des Altonaer Rathauses. Die Gebäudeverhüllung trug die Beschriftung: »100 Jahre Rathaus Altona« und in derselben Größe in der Mitte des Gebäudes: »Auf die Freundschaft. Holsten Pilsner«.

8 Steuerungsinstrumente

Tab. 8.2: Genehmigungsfreiheit für Werbeanlagen nach Landesbauordnungen

	MBO	Baden-Württemberg	Bayern	Berlin (2001)	Berlin (2005)	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Novellierung	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Temporäre Werbung																			
Werbeanlagen, die ihrem Zweck nach erkennbar für weniger als 2 (3) Monate angebracht sind (< 10 m Höhe), außer im Außenbereich	×		×		×											×			
Für zeitlich befristete Veranstaltungen (teilw.: max. 3 Monate, max. 50 m ²)				×			×			×	×		×	×	×		×	×	
Für Veranstaltungen von nicht mehr als 2 Monaten an der Stätte der Leistung (< 10 m Höhe < 50 m ²)						×													
An der Stätte der Leistung für nicht mehr als 2 Monate															×				
Vorübergehend angebrachte Werbung an der Stätte der Leistung, wenn nicht fest mit dem Boden oder anderen baulichen Anlagen verbunden				×			×			×	×		×	×			×	×	×
Werbung auf bestimmten Standorten																			
Vorübergehende Anlagen im Innenbereich für zeitlich begrenzte Veranstaltungen an der Stätte der Leistung		×																	
An der Stätte der Leistung in durch B-Plan festgesetzten Gewerbe-, Industrie- und vergleichbaren Sondergebieten (< 10 m Höhe)	×		×		×					×			×		×	×			
Auf Flugplätzen, Sportanlagen, Versammlungsstätten, Ausstellungs- und Messegeländen, wenn sie nicht in die freie Landschaft wirken			×							×									
Auf Baustellen bzw. an Baugerüsten und Bauzäunen				×	×	×	×												
Im Geltungsbereich einer örtlichen Bauvorschrift/Satzung, wenn diese Regelungen über Werbung enthält und die Anlage diesen Regelungen entspricht										×			×		×				
An Haltestellen des ÖPNV							×												
Auf öffentl. Straßen, wenn als Sondernutzung nach straßenrechtl. Regelungen gestattet						×													
Auf öffentlichem Straßenland					×														

schaftsschutzgebieten, öffentlichen Grünanlagen und Friedhöfen als unzulässig ein (BauOBln mit den Änderungen vom 16. 07. 2001, § 11(3) Satz 4). In der Neufassung der Landesbauordnung von 2005 ist diese Regelung nicht mehr enthalten.

Generelle Ausnahmen von Unzulässigkeiten von Werbeanlagen sehen die Landesbauordnung von Schleswig-Holstein und die Novellierung der Hamburgischen Landesbauordnung vor: Auf Werbeanlagen für maximal 14 Tage für einmalige Veranstaltungen sind die Regelungen der Landesbauordnung nicht anzuwenden (§ 15(6) Nr. 5 Bauordnung Schleswig-Holstein). Die Novellierung der Hamburgischen Bauordnung schließt die Unzulässigkeit von Werbeanlagen (störende Häufung, störender Umfang, keine Werbung an Böschungen, Brücken, Ufern, Bäumen) für zeitlich befristete Werbeanlagen aus, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit dienen, insbesondere für kulturelle, karitative, sportliche Zwecke (§ 13(3) Satz 2 HBauO, Entwurf Stand 07. 06. 2005). In der Begründung wird ausgeführt, dass die durch Werbung erzielten Einnahmen für die genannten Zwecke verwendet werden sollen (vgl. HBauO Begründung, Entwurf Stand 07. 06. 2005). Hierdurch wird u. a. Baugerüstwerbung zur Finanzierung der Sanierung von Gebäuden grundsätzlich ermöglicht.

Die MBO sieht in § 61 Ausnahmen von der Baugenehmigungspflicht vor (»verfahrensfreie Anlagen«). Die *Genehmigungsfreiheit* entbindet nicht von der Verpflichtung zu Einhaltung der Anforderungen. Bei den nach MBO verfahrensfreien Anlagen spielen folgende Regelungen für großformatige Werbeflächen eine Rolle: Werbeanlagen, die nach ihrem erkennbaren Zweck nur vorübergehend für höchstens zwei Monate angebracht werden, sind – außer im Außenbereich – genehmigungsfrei. Im Vergleich zur Musterbauordnung in der Fassung von 1997 wurde die Regelung konkretisiert (1997 hieß es nur »Werbeanlagen für zeitlich begrenzte Veranstaltungen«). Werbung an der Stätte der Leistung war nach MBO 1997 noch allgemein genehmigungsfrei, sofern sie vorübergehend war. Im Vergleich dazu ist die genehmigungsfreie Werbung an der Stätte der Leistung in der MBO 2002 nun auf Gewerbe-, Industrie- und vergleichbare Sondergebiete beschränkt, hier allerdings unabhängig von der Dauer der Einrichtung. In der Höhe ist sie nach MBO 2002 auf 10 m beschränkt, höhere Anlagen bedürfen der Baugenehmigung.

Im Bereich der Genehmigungsfreiheit gibt es deutliche Unterschiede in den Landesbauordnungen (vgl.

Tab. 8.2). Die Regelungen zur Genehmigungsfreiheit befassen sich in verschiedenen Formulierungen im Wesentlichen mit vorübergehender Werbung und Werbung an der Stätte der Leistung. Die weitestgehende Genehmigungsfreiheit enthält die Fassung der Landesbauordnung Berlin von 2005, nach der temporäre Werbung bis zu maximal drei Monaten im Jahr grundsätzlich zulässig und verfahrensfrei ist, auch bei Werbung an denkmalgeschützten Gebäuden (vgl. Kapitel 7.5.2). Nach den Landesbauordnungen von Bremen und Brandenburg sind Werbeanlagen auf Baustellen genehmigungsfrei (§ 56(1) Nr. 8. d BauOBln, Anhang zu § 65 BremLBO, § 55(8) Nr. 9 BbgBO). Mit dieser Regelung räumen die drei Landesbauordnungen weitreichendere Genehmigungsfreiheit als die Bauordnungen anderer Bundesländer ein. Wenn temporäre Werbung genehmigungsfrei ist, umgeht man damit das Problem, dass Genehmigungsverfahren bis zu mehreren Monaten dauern können. Das ist allerdings problematisch, da Steuerungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben werden. Ein anderer Lösungsansatz liegt darin, Verfahrenszeiten zu verkürzen (vgl. Fallbeispiel München).

Baugenehmigungen regeln *den konkreten Einzelfall*. Sie gelten jeweils für einzelne Standorte *im gesamten Stadtgebiet*. Eine Baugenehmigung gilt dabei für den Standort, nicht für das einzelne Werbemotiv. Das heißt, dass z. B. das einzelne Werbemotiv einer zugelassenen Wechselwerbeanlage keiner Baugenehmigung bedarf. Baugenehmigungen sind sowohl bei Werbeanlagen auf Flächen in privatem Eigentum als auch bei Werbeanlagen auf Flächen im öffentlichen Eigentum notwendig. Baugenehmigungen müssen für alle Werbeanlagen eingeholt werden, die bauliche Anlagen sind (Ausnahmen s. o.).

Weiteres Instrument nach Bauordnungsrecht sind *örtliche Bauvorschriften*. Nach § 86(1) Nr. 2 MBO können die Gemeinden durch Satzung örtliche Bauvorschriften über das Verbot von Werbeanlagen und Warenautomaten aus ortsgestalterischen Gründen erlassen. Im Vergleich zur MBO 1997 ist die Regelung deutlich kürzer gefasst. In § 82(1) Nr. 2 MBO 1997 wurde u. a. genannt, dass »nach örtlichen Gegebenheiten insbesondere bestimmte Arten von Werbeanlagen (...) ausgeschlossen und auf Teile baulicher Anlagen und auf bestimmte Farben beschränkt werden«. Nach MBO 2002 müsste dies nach wie vor möglich sein, es wird allerdings nicht mehr ausdrücklich genannt. Bei örtlichen Bauvorschriften muss immer ein Bezug zu einem bestimmten, schützenswerten Gebiet

gegeben sein. Eine Bauvorschrift, die sich auf das gesamte Stadtgebiet bezieht, ist von daher rechtlich nicht möglich. Dies ist der formale Grund, warum es keine rechtlich verbindlichen Werbesatzungen (die zu den örtlichen Bauvorschriften zählen) auf gesamtstädtischer Ebene geben kann. Ältere Bauvorschriften enthalten oft zwar Aussagen zu Werbung, aber nicht zu großformatiger Werbung, da sie entstanden, bevor dieser Werbeanlagentyp auftrat.⁹² Neu aufzustellende örtliche Bauvorschriften können großformatige Werbeanlagen jedoch entsprechend regeln.

Die Landesbauordnungen konkretisieren teilweise die Regelungsmöglichkeiten in örtlichen Bauvorschriften. So enthält die Hessische Bauordnung (HBO in der Fassung vom 18. 06. 2002) in § 81(1) Nr. 1 explizit die Regelung, dass Vorschriften über Werbeanlagen auch deren Art, Größe und Anbringungsort regeln können. § 81(1) Nr. 2 bestimmt, dass je nach örtlichen Gegebenheiten auch bestimmte Werbeanlagen ausgeschlossen werden können. Nach Art. 91(1) Nr. 2 der Bayerischen Bauordnung (BayBO in der Fassung vom 04. 08. 1997) können örtliche Bauvorschriften über das Verbot der Einrichtung von Werbeanlagen erlassen werden, nach Art. 91(2) Nr. 1 kann in besonders schutzwürdigen Gebieten auch für an sich genehmigungsfreie Werbeanlagen die Genehmigungspflicht eingeführt werden. Im Gegensatz dazu wurde der entsprechende § 76(8) der Berliner Bauordnung am 19. 10. 1999 aufgehoben. Bereits im Rahmen der Fallstudie wurde darauf hingewiesen, dass durch die anstehende Novellierung der Landesbauordnung das Instrument Werbesatzung in Bayern an Bedeutung verlieren wird. Denn Regelungen der örtlichen Bauvorschriften sollen zukünftig nicht mehr Teil der Prüfung sein, sofern sie nicht Teil eines Bebauungsplanes sind (vgl. Kapitel 7.4.2). Damit verliert das Instrument nach Bauordnungsrecht an Bedeutung, die Bedeutung der Regelungen nach Planungsrecht (s. u.) nimmt zu.

Örtliche Bauvorschriften enthalten allgemeine, *einzel-fallunabhängige Regelungen*. Sie regeln nicht den konkreten Einzelfall, sondern werden *im Vorfeld* erlassen. Ihr räumlicher Geltungsbereich ist *auf ein bestimmtes Gebiet begrenzt*. Je nach Bestimmungen der Landesbauordnungen ist eine weiter gehende Regelung der Art der Werbeanlagen in örtlichen Bauvorschriften möglich als im Baugenehmigungsverfahren. Teilweise ist der Ausschluss einzelner Werbeanlagentypen in örtlichen Bauvorschriften für einzelne Gebiete nach Landesbauordnung möglich (§ 81(1) Nr. 2 HBO). Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft

(ZAW e. V.) vertritt jedoch die Ansicht, dass ein solcher Ausschluss rechtlich nicht haltbar ist und dass nur wenige der bestehenden Satzungen »mit Sicherheit als rechtsgültig betrachtet werden können« (Brief Herr Dr. Engelmann, ZAW e. V. vom 04. 09. 2002). Die Städte können im Rahmen der Landesbauordnungen entscheiden, ob sie – und wenn ja für welche Bereiche des Stadtgebietes – örtliche Bauvorschriften erlassen. In der Befragung der deutschen Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen (vgl. Kapitel 6.2) gaben 12 von 29 Städten an, örtliche Bauvorschriften zur Steuerung großformatiger Werbeanlagen zu nutzen.

8.1.2 Planungsrechtliche Instrumente

Die planungsrechtlichen Instrumente beruhen auf dem Baugesetzbuch in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung.⁹³

Wichtiges Instrument nach Planungsrecht sind Regelungen in *Bebauungsplänen* (§§ 29–33 BauGB). Die Regelungen können dabei entweder direkt als textliche Festsetzungen Teil des Bebauungsplanes sein oder als in den Plan integrierte örtliche Bauvorschrift. In Bebauungsplänen werden Anforderungen an einzelne Werbeflächentypen formuliert. Teilweise werden auch einzelne Anlagen in einem abgegrenzten Gebiet untersagt.⁹⁴ Dies ist rechtlich nicht unstrittig und muss im Einzelfall betrachtet werden.

92 So enthält z. B. die Baugestaltungssatzung Alt-Höchst (Frankfurt am Main) vom 08. 12. 1977 in § 11 Nr. 4 zur Größe von Werbeanlagen lediglich die Regelung: »Die Größe der Werbeanlage ist in einem angemessenen Verhältnis zur Fassade zu gestalten.«

93 BauGB in der Fassung vom 27. 08. 1997, zuletzt geändert durch EAG Bau vom 24. 06. 2004, BGBl I, S. 1359. BauNVO in der Fassung vom 23. 01. 1990 (BGBl I, S. 132), zuletzt geändert durch Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 04. 1993, BGBl I, S. 466.

94 Der Bebauungsplan Nr. 1459a der Stadt München vom 09. 07. 2001 regelt Werbeanlagen z. B. wie folgt: »§ 11 Werbeanlagen. (1) Die Errichtung von Werbeanlagen über die Dachkanten der Gebäude ist unzulässig. (2) Freistehende Werbeanlagen dürfen eine Höhe von maximal 3,5 m nicht überschreiten. (3) Werbeanlagen in Form von laufenden Schriften, Blink- oder Wechselbeleuchtung sowie sich bewegende Werbeanlagen sind unzulässig.«

Ein generelles Verbot von Fremdwerbbeanlagen in Misch- und Kerngebieten wird vom Bundesverwaltungsgericht als problematisch angesehen, da es nur aus den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort abgeleitet werden kann, es muss »eine Entsprechung in einem Mindestmaß an Einheitlichkeit des Baugebietscharakters finden (BVerwG 4 C 11.69 – BVerwGE 40,94)« (WBRE 410000911). Hier kann § 15(1) BauNVO mit den allgemeinen Voraussetzungen der Zulässigkeit baulicher Anlagen eine Rolle spielen.

Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes von 1992 (BVerwG 4. Senat, 3. Dezember 1992, Az C 27/91, vgl. WBRE 310577303) sind Werbeanlagen an der Stätte der Leistung Nebenanlagen, Fremdwerbung ist jedoch als Gewerbebetrieb einzustufen. Daraus ergibt sich die *Unzulässigkeit von Fremdwerbung in reinen Wohngebieten*. In allgemeinen Wohngebieten ist Fremdwerbung in Ausnahmefällen zulässig (wenn es sich um einen »nicht-störenden Gewerbebetrieb« handelt). Durch diese Regelung kommt dem Planungsrecht im Bereich der Werbeanlagen größeres Gewicht zu.

Vor dem Hintergrund der Probleme mit dem Verunstaltungsverbot nach Bauordnungsrecht (s. o.) sehen viele Kommunen in den Regelungen in Bebauungsplänen eine bessere Steuerungsmöglichkeit. In der Befragung gaben neun von 29 Städten an, Regelungen zu großformatigen Werbeanlagen in Bebauungsplänen als Instrument zu nutzen. Teilweise werden Bebauungspläne gezielt für die Regelung von Werbeanlagen verwendet.⁹⁵ Allerdings war dies im Sommer 2004 noch die Ausnahme.

Bebauungspläne enthalten allgemeine, *einzelfallunabhängige Regelungen* für das *Bebauungsplangebiet* und werden von daher *im Vorfeld* erlassen.

Wenn kein Bebauungsplan vorliegt, werden Entscheidungen über großformatige Werbeanlagen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile auch nach § 34 BauGB getroffen (vgl. Fallstudie München, Kapitel 7.4.2).

Weiteres Instrument für die Steuerung großformatiger Werbeanlagen nach Planungsrecht sind *Erhaltungssatzungen* nach § 172 BauGB. Eine Erhaltungssatzung muss sich immer begründen nach der »Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt« (§ 172(1) Nr. 1 BauGB). Die Bedingungen, unter denen einschränkende Bestimmungen getroffen werden können, sind dadurch gegenüber Bebauungsplänen oder auch örtlichen Bauvorschriften begrenzt. Genehmigungen dürfen nur versagt werden, wenn das Gebäude,

an dem eine Werbefläche angebracht werden soll, »allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist« und »wenn die städtebauliche Gestalt des Gebietes durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird« (§ 172(3) BauGB).

Erhaltungssatzungen werden *für ein bestimmtes Gebiet* erlassen. Sie regeln, für welche baulichen Maßnahmen Genehmigungen notwendig sind und unter welchen besonderen Bedingungen sie versagt werden können. Von daher setzen sie *im Vorfeld Rahmenbedingungen für später auftretende, konkrete Einzelfälle*.

8.1.3 Denkmalschutzrechtliche Instrumente

Im räumlichen Anwendungsbereich eng gefasst sind die Regelungen nach dem Denkmalschutz. Der Denkmalschutz wird auf Länderebene geregelt. Im Folgenden wird exemplarisch auf Regelungen in einzelnen Denkmalschutzgesetzen der Länder eingegangen.

Nach Denkmalschutzrecht sind zum einen bauliche Maßnahmen – also auch Werbeanlagen – *an einem Denkmal* genehmigungspflichtig. Während z. B. in § 16(1) Nr. 4 des Hessischen Denkmalschutzgesetzes (Fassung vom 05. 09. 1986) Werbeanlagen an einem Denkmal explizit genannt werden, sind sie im Denkmalschutzgesetz von Berlin nicht gesondert enthalten, sind aber nach Wortlaut des § 11 DSchGBln (Fassung vom 16. 07. 2001) genehmigungspflichtig. Durch die geplante Änderung des Berliner Denkmalschutzgesetzes soll temporäre Werbung, der öffentliche Belange nicht entgegenstehen, oder Werbung an einem Baugerüst per se keine denkmalschutzrechtliche Beeinträchtigung darstellen (vgl. Kapitel 7.5.2). Entsprechende Regelungen sind in den Denkmalschutzgesetzen anderer Länder nicht enthalten.

Über den Schutz des Denkmals hinaus sieht das Denkmalschutzrecht auch den Schutz der *Umgebung* des

95 So z. B. von der Stadt Braunschweig: Bebauungsplan »Schmalbachstraße RH 54«: Wesentliches Ziel des Bebauungsplanes ist die planungsrechtliche Neuordnung von Fremdwerbbeanlagen.

Denkmales vor. Demnach sind bauliche Maßnahmen in der Umgebung eines Denkmals nach Denkmalschutzrecht genehmigungspflichtig, wenn sie sich auf den Bestand oder das Erscheinungsbild des Denkmals auswirken können (so z. B. § 11(2) DSchGBln oder § 16(2) Denkmalschutzgesetz Hessen). Grundsätzlich müssen besonders schwerwiegende Gründe vorliegen, um mit dem Argument des Umgebungsschutzes die Genehmigung für eine Werbeanlage versagen zu können (z. B. Lage in einer bedeutenden Sichtachse).

Die denkmalschutzrechtliche Genehmigung ist – wie die Baugenehmigung – *einzelfallbezogen*. Sie wird im akut anliegenden konkreten Fall erteilt oder versagt. Das Instrument ist räumlich beschränkt auf die *Gebäude und Ensemble, die dem Denkmalschutz unterliegen und ihre Umgebung*.

8.1.4 Straßenrechtliche Instrumente

Die Straßen- und Wegegesetze der Länder regeln u. a. den Gebrauch öffentlicher Straßen. Als öffentliche Straßen sind hierbei Straßen definiert, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, unabhängig davon, in wessen Eigentum sie sind. Es werden grundsätzlich drei Arten des Gebrauches unterschieden: der Gemeingebrauch, der Anliegergemeingebrauch und die *Sondernutzungen*. Werbeanlagen auf öffentlichen Straßen sind eine Form der Sondernutzungen, da sie über den Gemeingebrauch (i. Allg. die Teilnahme am öffentlichen Verkehr) hinausgehen, und bedürfen von daher der Genehmigung durch die Wegeaufsichtsbehörde. Die Genehmigung ist befristet oder auf Widerruf zu erteilen. Sie ist zu versagen, wenn öffentliche Interessen entgegenstehen. Es können Entgelte, Gebühren oder Kostenerstattungen festgesetzt werden. Dies liegt in der Hand der Straßenbaulastträger. Die Sondernutzungserlaubnis ersetzt nicht die nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen Genehmigungen, insbesondere nicht die Baugenehmigung (vgl. Kodal/Krämer et al. 1999, S. 635). Wichtigste Kriterien sind die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Einschränkung des Gemeingebrauchs. In vielen Städten ist das Recht, auf öffentlichen Straßen zu werben, an ein Unternehmen vergeben worden, i. d. R. an die DSM. Die DSM wurde Ende 2003 privatisiert. Auch nach der Privatisierung bestehen die Monopolverträge mit ihren unterschiedlichen Laufzeiten weiter. In Berlin und einigen ande-

ren Städten bestehen vergleichbare Verträge mit anderen privaten Firmen.

Die Sondernutzungsgenehmigung wird *einzelfallbezogen* erteilt oder versagt. Sie muss nur eingeholt werden bei Werbeanlagen *auf Flächen, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind*. Hierzu zählt auch der Luftraum über der Straße, d. h., wenn eine Werbeanlage zentimeterweise über die Grundstücksgrenze in den öffentlichen Verkehrsraum hineinragt, muss eine Sondernutzungsgenehmigung beantragt werden (vgl. auch Kapitel 7.3 Fallstudie Frankfurt am Main).

Werbeanlagen an Bundesfernstraßen sind im Bundesfernstraßengesetz geregelt. Demnach dürfen längs von Bundesautobahnen in einer Entfernung von 40 m und bei Bundesstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten in einer Entfernung von 20 m keine Anlagen der Außenwerbung errichtet werden. Auch an Brücken über Bundesfernstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten dürfen keine Werbeanlagen angebracht werden (§ 9(1) und (6) Bundesfernstraßengesetz). Abweichend von den anderen rechtlichen Instrumenten wird hier ein *generelles Verbot* von Außenwerbung in einem allerdings *sehr kleinräumigen Bereich* ausgesprochen. In der Befragung der Städte über 200 000 EinwohnerInnen gaben zwei von 29 Städten an, dieses Instrument zur Steuerung großformatiger Werbeanlagen zu nutzen.

Nach § 33 Straßenverkehrsordnung ist *außerhalb geschlossener Ortschaften* jede Werbung und Propaganda durch Bild, Schrift, Licht oder Ton verboten, wenn dadurch die Sicherheit des Verkehrs beeinträchtigt wird. Auch innerörtliche Werbung darf keine Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit außerhalb der geschlossenen Ortschaften haben. Mit der Verkehrsbeeinträchtigung wird hier – wie auch beim Bundesfernstraßengesetz – ein *Verbot unter bestimmten Voraussetzungen* von Werbeanlagen für einen *bestimmten Bereich* begründet. In der Befragung gaben drei von 29 Städten an, § 33 Straßenverkehrsordnung als Instrument zur Steuerung großformatiger Werbeanlagen zu nutzen.

Tabelle 8.3 gibt eine zusammenfassende Übersicht der formellen Instrumente zur Steuerung großformatiger Werbeanlagen. Hierbei sind die ersten fünf genannten Instrumente (Baugenehmigungen, örtliche Bauvorschriften, Bebauungspläne, Denkmalschutzrechtliche Genehmigungen und Sondernutzungserlaubnisse) die am häufigsten eingesetzten. Der Überblick zeigt, dass Instrumente sowohl für

Tab. 8.3: Formelle Instrumente zur Steuerung großformatiger Werbeanlagen

Instrument	Raumbezug	Flächen-eigentum	Zeitbezug	Gegenstand	Rechts-grundlage
Baugenehmigungen	Einzelstandort im gesamten Stadtgebiet	öffentlich und privat	im akut auftretenden Fall	Bauordnungsrechtliche Genehmigung aller Werbeanlagen, die bauliche Anlagen sind	Landesbauordnungen
Örtliche Bauvorschriften	Satzungsgebiet, nicht einzelfallbezogen	öffentlich und privat	im Vorfeld	Regelungen u. a. über Werbeanlagen für bestimmte Gebiete mit örtlichen Bauvorschriften, ggf. als gesonderte Werbesatzung. Teil eines B-Planes oder eigenständige Satzung	Landesbauordnungen
B-Pläne	B-Plan-Gebiet, nicht einzelfallbezogen	öffentlich und privat	im Vorfeld	Regelungen u. a. über Werbeanlagen in B-Plan-Gebieten	BauGB §§ 29–33
Denkmalschutzrechtliche Genehmigungen	Einzelstandort im gesamten Stadtgebiet	öffentlich und privat	im akut auftretenden Fall	Denkmalschutzrechtliche Genehmigung für Werbung an Denkmälern oder in ihrer Umgebung	Denkmalschutzgesetze der Länder
Sondernutzungserlaubnis	Einzelstandort im gesamten Stadtgebiet	i. d. R. öffentlich	im akut auftretenden Fall	Straßenrechtliche Genehmigung bei Werbung auf Flächen, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind	Straßen- und Wegegesetze der Länder
Werbung an Bundesfernstraßen	20 bzw. 40 m entlang von Bundesfernstraßen, Brücken über Bundesfernstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten	öffentlich und privat	im Vorfeld	Generelles Verbot von Werbeanlagen in dem genannten Bereich außerhalb von Ortsdurchfahrten	§ 9(1) und (6) Bundesfernstraßengesetz
Werbung außerhalb geschlossener Ortschaften	Flächen in Sichtweite öffentlicher Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften	öffentlich und privat	im Vorfeld	Verbot außerhalb geschlossener Ortschaften unter bestimmten Voraussetzungen (Verkehrssicherheit)	§ 33 Straßenverkehrsordnung

die Regelungen von konkreten Einzelfällen, als auch – allerdings jeweils beschränkt auf bestimmte Gebiete – im Vorfeld möglich sind. Sie betreffen dabei Werbeanlagen auf Flächen im öffentlichen wie im privaten Eigentum. Die

Instrumente stammen aus den vier anfangs genannten Rechtsbereichen. Diese Aufteilung führt auch dazu, dass u. U. eine Vielzahl verschiedener Verwaltungsstellen zuständig ist (vgl. Tab. 8.3).

8.2 Informelle Instrumente

Auf die große Bedeutung der informellen Instrumente ist insbesondere bei den Fallstudien wiederholt hingewiesen worden. Die Wirkung der formellen Instrumente scheint eingeschränkt zu sein, wenn man sich vergegenwärtigt, dass immer wieder großformatige Werbeanlagen realisiert werden, obwohl die zuständige Verwaltung nicht genehmigt hatte oder es in Einzelfällen sogar einen anders lautenden Gerichtsbeschluss gab. Da es sich beim Umgang mit großformatigen Werbeflächen um eine Fülle von Einzelfallentscheidungen handelt, die oft das Ergebnis von Aushandlungsprozessen sind – oder, im negativen Fall, ohne Absprache politisch entschieden werden – und an denen zudem u. U. verschiedene Verwaltungsstellen beteiligt sind, gewinnen informelle gegenüber formellen Instrumenten an Bedeutung.

Eine abschließende Darstellung der informellen Instrumente ist nicht möglich, da sie weder festgelegt noch festgeschrieben sind. Im Folgenden werden die Instrumente dargestellt, die sich klar abgrenzen lassen und die – laut Auswertung der Befragung und Fallstudien – vor allem für die Art und Weise, in der sich eine gewählte Strategie umsetzen lässt, wichtig sind.

8.2.1 Verwaltungsinterne Abstimmungen und Regelungen

In allen drei Städten der Fallstudien wurde der verwaltungsinternen Abstimmung ein sehr großes Gewicht beigegeben. Offensichtlich ist es von zentraler Bedeutung für den Erfolg einer Verwaltungsstrategie im Bereich großformatiger Werbung, dass sich die Beteiligten über die Richtung und die einzelnen Schritte verständigen und darüber einigen können. Das ist unabhängig davon, in welche Richtung die Verwaltungsstrategie zielt. Je »einiger« die Verwaltung nach außen auftreten kann, desto eher kann der Gleichbehandlungsgrundsatz gegenüber den AntragstellerInnen eingehalten werden und desto eher ist die Verwaltungsposition durchsetzbar. Wenn entsprechend gute und tragfähige Kommunikationsstrukturen vorhanden sind – und keine Befürchtung besteht, dass von politischer Seite dagegen entschieden wird –, können in Einzelfällen Vereinbarungen mit den Werbetreibenden ausgehandelt werden, die inhaltlich über die gesetzlich festlegbaren Bedingungen

hinausgehen. Eine solche informelle Verwaltungsstrategie kann schriftlich festgehalten werden. Wenn sie wirklich bindende Wirkung für die Verwaltung erhalten soll, muss sie durch einen politischen Beschluss bekräftigt werden, wodurch auch die politischen EntscheidungsträgerInnen eingebunden werden. So kann im positiven Fall eine größere Übereinstimmung in der Stadt erzielt werden mit dem Vorteil höherer Verbindlichkeit – und dem Nachteil geringerer Flexibilität. Eine nicht schriftlich fixierte Strategie hat den Vorteil, dass sie das Agieren im Einzelfall erleichtern kann und auch eher auf sich ändernde Rahmenbedingungen (z. B. beim Auftauchen neuer Formen der Werbung) reagieren kann. Als Nachteil einer solchen flexiblen Strategie muss angesehen werden, dass sie nur umsetzbar ist, solange die einheitliche Linie von allen Beteiligten in der Verwaltung und von der Politik mitgetragen wird bzw. solange wie die Politik nicht in das Verwaltungshandeln eingreift.

Eine Form der verwaltungsinternen Abstimmungen sind Verwaltungsroutinen als regelmäßige Arbeitstreffen von verschiedenen beteiligten Behördenstellen (i. d. R. Bauordnung, Stadtplanung, Denkmalschutz, evtl. Straßenbauamt). Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Informationsfluss gewährleistet ist und dass die gemeinsame Linie überprüft, bestätigt oder auch geändert werden kann – und trotzdem eine gemeinsame Linie bleibt. Konkret anliegende Fälle können zeitnah besprochen werden. Es kann verhindert werden, dass einzelne Verwaltungsstellen gegen andere ausgespielt werden. Auch außerhalb der regelmäßigen Treffen ist eine schnelle, direkte und unkomplizierte Absprache zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen von großer Bedeutung.

8.2.2 Konzeptionen

Über verwaltungsinterne Abstimmungen hinaus gehen Konzepte zum Umgang mit (großformatiger) Werbung in der Stadt. Aus rechtlichen Gründen ist es nicht möglich, eine verbindliche Werbesatzung für das Stadtgebiet zu erlassen (vgl. Kapitel 8.1.1). Von daher können Konzepte zum Umgang mit Werbung mit gesamtstädtischem Bezug keine Rechtswirkung nach außen haben. Sie werden in der Regel von der Verwaltung erarbeitet oder als Gutachten beauf-

tragt, von politischen Gremien beschlossen und haben Bindungswirkung für die Verwaltung. Voraussetzung für Entwicklung und Beschluss eines Konzeptes zu großformatiger Werbung ist, dass in Verwaltung und Politik das Thema ernst genommen wird. Die Erarbeitungsphase kann dann dafür genutzt werden, einen Konsens herzustellen. Einem Konzept sollte eine bewusste Entscheidung für eine Strategie im Umgang mit großformatigen Werbeflächen zugrunde liegen, um die notwendige Klarheit und Eindeutigkeit erzielen zu können.

Ein Vorteil solcher Konzepte kann darin bestehen, dass eine gewisse Verbindlichkeit und für die Antragstellenden eine gewisse Kalkulierbarkeit der Erfolgsaussichten eines Antrages möglich wird. Die Verwaltung kann sich in Streitfällen auf das Konzept berufen und den einzelnen Antragstellenden eine Gleichbehandlung glaubwürdig vermitteln. Allerdings muss ein Konzept ausreichend Spielräume für notwendige Einzelfallentscheidungen enthalten. Die Balance zwischen eindeutigen Rahmenbedingungen und notwendiger Flexibilität ist nicht einfach zu erreichen.

Als Instrument kann ein Konzept – allein schon wegen der Erarbeitungszeit – etwas schwerfällig sein. Gerade im Bereich der Werbung ist in relativ kurzen Abständen mit neuen Werbeformen und -trägern zu rechnen (z. B. durch Einsatz moderner Technologie, vgl. Beispiel der Projektionen an Berliner Denkmälern, Exkurs 1 in Kapitel 3). Darauf kann ein Konzept nicht ohne weiteres flexibel reagieren. Es kommt darauf an, wie es strukturiert und inhaltlich ausgestaltet ist. Bestehende Konzepte (z. B. Braunschweig oder Frankfurt am Main) enthalten oft Vorschläge einzelner Werbeformen und -träger, die in bestimmten Stadtgebieten als verträglich angesehen werden. Aufgrund der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen wird davon ausgegangen, dass sich die Wirksamkeit eines Konzeptes deutlich erhöhen lässt, wenn darüber hinaus weitere Ebenen angesprochen werden (vgl. Kapitel 9.3).

8.2.3 Kommunikation zwischen Verwaltung und Werbebranche

Die Kommunikation zwischen Verwaltung und Werbebranche ist schon vom Prinzip her im Bereich großformatiger Werbung konfliktträchtig, da die Interessenslagen unterschiedlich sind und sein müssen. Aufgrund von Erfahrun-

gen in vielen Städten haben die Werbeunternehmen oft den Eindruck, dass die Genehmigungspraxis davon abhängt, welche persönliche Meinung die SachbearbeiterInnen haben. Dieser Eindruck führt verständlicherweise zu Unzufriedenheit, da nicht nachvollziehbar ist, wieso die persönliche Einschätzung eines Einzelnen über Wohl und Wehe einer geplanten Werbemaßnahme entscheiden soll. Die Kommunikation zwischen Verwaltung und Werbebranche wird in dem Augenblick erleichtert, wo dieser Eindruck abgemildert werden kann, u. a. durch die Existenz eines Konzeptes, durch das Verfolgen einer einheitlichen Linie und klare Zuständigkeiten und Entscheidungsstrukturen. Der Aufbau konstruktiver Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Werbebranche kann im Bereich großformatiger Werbung u. U. dadurch erleichtert werden, dass nur wenige Werbeunternehmen in diesem Bereich tätig sind, es also einen kleineren Kreis von Antragstellenden gibt. Damit wird aber auch deutlich, wie viel jeweils von einzelnen Personen abhängt – sowohl auf Seite der Verwaltung wie der Werbebranche. Auf Seiten der Verwaltung kann diese notwendigerweise bestehende Bedeutung einzelner Personen inhaltlich durch eine Verständigung auf eine einheitliche Linie eingeschränkt, wenn auch nicht aufgehoben werden.

Die Stärke der Position der Werbetreibenden hängt u. a. davon ab, wie die wirtschaftliche Lage der jeweiligen Stadt ist und wie sehr die öffentlichen Kassen auf Einnahmen und auf ein insgesamt »wirtschaftsfreundliches« Klima angewiesen sind. Doch zeigt sich am Beispiel von München, wo eine eher restriktive Strategie verfolgt wird, dass durch einheitliches Auftreten offensichtlich ein Klima geschaffen werden kann, in dem die Werbetreibenden sich nicht zwangsläufig restriktiv behandelt fühlen. Ein »wirtschaftsfreundliches Klima« im Bereich der großformatigen Werbung muss demnach nicht bedeuten, den Wünschen der Werbetreibenden in allen Punkten nachzukommen, sondern es ist eine Steuerung in gewissem Rahmen möglich. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die wirtschaftliche Lage Münchens im Städtevergleich in Deutschland immer noch recht positiv ist.

Die Stadt Zürich hat gute Erfahrungen damit gemacht, die Werbebranche in die Erarbeitung eines konzeptionellen Ansatzes im Rahmen von Workshops zusammen mit anderen Beteiligten einzubeziehen. Die inhaltlichen Vorteile dieses Vorgehens liegen darin, von Beginn an unterschiedliche Sichtweisen und Argumente auszutauschen, zu disku-

tieren und zu berücksichtigen. Darüber hinaus wird ein Konzept – gerade, wenn es informell, also nicht rechtlich bindend bleibt – eher Aussichten auf Erfolg haben, wenn es von einem breiteren Kreis von Akteuren getragen wird.

8.2.4 Zusammenwirken von Verwaltung und Politik

Wie die drei Fallstudien gezeigt haben, hängt das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik stark von den jeweiligen Rahmenbedingungen und den agierenden Einzelpersonen ab. Zum einen spielt eine Rolle, wie stark die Verwaltung gegenüber der kommunalen Politik ist. Zum anderen prägen offensichtlich einzelne Personen das Han-

deln, die Richtung und die Art der Strategien. So kann z. B. die Bauaufsicht im Rahmen des gesetzlich Möglichen entweder eine wichtige Rolle im Zusammenspiel der Akteuren einnehmen und eigene Interessen vertreten (Frankfurt am Main) oder auch eine eher passive Rolle als ausführendes Organ einerseits der gesetzlichen Bestimmungen, andererseits der politischen Entscheidungsträger einnehmen (teilweise in Berlin). Die persönliche Meinung und inhaltliche Schwerpunktsetzung einzelner PolitikerInnen in einflussreichen Positionen kann eine Strategie begründen oder auch z. B. durch individuelles Eingreifen in Einzelfällen jede Strategie bisslos und angreifbar machen. Gegenüber dem Gewicht, das solche sehr individuellen Aspekte offensichtlich haben, tritt u. U. in den Hintergrund, was die formalen Instrumente regeln.

8.3 Fazit: Möglichkeiten und Grenzen bestehender Steuerungsinstrumente

Das vorhandene formelle Instrumentarium umfasst sowohl Regelungen konkreter Einzelfälle (Baugenehmigung, denkmalschutzrechtliche Genehmigung, Sondernutzungs Erlaubnis) als auch Regelungen für bestimmte Gebiete (u. a. örtliche Bauvorschriften, Bebauungspläne). Dementsprechend ist der Zeitbezug der jeweiligen Instrumente unterschiedlich: Einzelfallentscheidungen werden im akut auftretenden Fall getroffen, Regelungen für bestimmte Gebiete im Vorfeld. Das Aufstellen einer verbindlichen Werbesatzung für das gesamte Stadtgebiet ist rechtlich nicht möglich.

Großformatige Werbung gibt es in Deutschland seit 1992. Die rechtlichen Regelungen reagieren erst nach und nach darauf. Wie bei vielen neuen Werbeformen, die im Lauf der Zeit aufkamen, wiederholt sich das Nacheinander vom Aufkommen der neuen Werbeform über öffentliche Diskussionen bis zu anschließenden Steuerungen durch die öffentliche Hand (vgl. Exkurs 1 in Kapitel 3). Die Anpassung landesrechtlicher Regelungen, die aktuell zu beobachten ist, hat *teilweise deutliche Deregulierungstendenzen, die im Ergebnis zu einer Einschränkung der Steuerungsmöglichkeiten führen werden.*

Eine weitere zu beobachtende Tendenz ist die *Privilegierung öffentlicher Flächen für Werbung*. Dadurch wird gehofft, einen größeren Teil der Investitionen in Außenwerbung über die anfallenden Sondernutzungsgebühren in die öffentlichen Kassen zu lenken. Da die öffentliche Hand für

die Werbung in jedem Fall – egal, ob die Werbung auf Flächen in öffentlichem oder privatem Eigentum steht – den Raum für die erhoffte Wirkung zur Verfügung stellt, spricht einiges dafür, mehr von den Investitionen in die Außenwerbung in die öffentlichen Kassen zu lenken. Andererseits macht das Ablehnen von Werbung auf privaten Flächen zunehmend Schwierigkeiten, wenn Werbung auf öffentlichen Flächen genehmigt wird. Ein anderer Ansatzpunkt wäre es, zu überdenken, ob nicht auch für Werbung, die auf privaten Flächen steht, aber vom öffentlichen Raum aus wahrgenommen werden kann, eine Art von Gebühren entstehen müsste, da die Werbung den öffentlichen Raum für ihre Wirkung nutzt. Ein solcher Ansatz ist im Rahmen der bestehenden rechtlichen Regelungen nicht möglich. Es wäre zu prüfen, ob er juristisch umsetzbar wäre.

Mitsprache bei der *Motivauswahl und Gestaltung* ist rechtlich nur möglich, um »Verunstaltung« zu verhindern. Zum einen ist dies (genau wie »störende Häufung« oder »störender Umfang«) ein unbestimmter Rechtsbegriff, der in der Anwendung zu Problemen führt. Zum anderen gibt es dadurch keine formelle Möglichkeit, z. B. Werbegestaltung zu erreichen, die sich kreativ mit dem Ort der Werbung auseinandersetzt (vgl. Kapitel 5.1). Der formelle Weg ist hier vielleicht auch nicht der geeignete, doch müsste er stärker als bisher den Impuls dafür geben, die Beliebigkeit der Produktwerbung im öffentlichen Raum einzudämmen.

8.3 Fazit: Möglichkeiten und Grenzen bestehender Steuerungsinstrumente

Allerdings sind einem Engerziehen der formellen Regelungen dadurch deutliche Grenzen gesetzt, dass Werbung im Grundsatz unter die Gewerbefreiheit und die freie Meinungsäußerung fällt.

Viele Entscheidungen über großformatige Werbeanla-

gen werden jenseits der formellen Regelungen getroffen. Dies hebt die *Bedeutung der informellen Instrumente* hervor. Im positiven Fall müsste aus dem Zusammenwirken von formellen und informellen Instrumenten ein weitgehendes Maß an Steuerung zu erzielen sein.

9 Handlungsoptionen der Stadtplanung

Vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen und der Ergebnisse der empirischen Untersuchungen wird im Folgenden das Für und Wider großformatiger Werbung aus Sicht der Stadtplanung zusammenfassend dargestellt. Da sich im Ergebnis zeigt, dass unabhängig davon, ob eine offensive oder restriktive Zielrichtung verfolgt werden soll, ein konzeptioneller Umgang mit großformatiger Werbung auf kommunaler Ebene notwendig ist, werden daran

anschließend Faktoren zielgerichteten Arbeitens in diesem Themenfeld sowie die verschiedenen Ebenen eines denkbaren Konzeptes benannt. Anhand einzelner Handlungsoptionen wird deutlich, welchen Stellenwert und welche Ausprägung sie in Abhängigkeit von der jeweils verfolgten Zielrichtung bekommen. Abschließend werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und Aussagen zu ihrer Übertragbarkeit getroffen.

9.1 Für und Wider großformatiger Werbung aus Sicht der Stadtplanung

Großformatige Werbung als eine Form des Branding ist ein Ausdruck gesellschaftlicher Tendenzen. Sie ist ein Indiz für Simulationen auch im öffentlichen Raum der Stadt. Sie veranschaulicht in aller Deutlichkeit die immer noch steigende Bedeutung des Konsums und markiert öffentliche Räume der Stadt als Träger von Konsum. Sie trägt mit dazu bei, die Dauerhaftigkeit des öffentlichen Raumes einzuschränken. Durch ihr starkes visuelles Gewicht verändert sie die Dinge, die im öffentlichen Raum von allen gemeinsam wahrgenommen werden können. Insofern wirkt sie auf die drei Aspekte des Öffentlichen, die im Zuge der Auseinandersetzung mit dem Begriff des Öffentlichen normativ beschrieben wurden (vgl. Kapitel 4.1). Mithin führt sie dazu, dass öffentliche Räume weniger öffentlich werden. Sieht man diesen Aspekt singulär, bleibt unverständlich, warum die Städte eine so weitgehende Ausbreitung großformatiger Werbung dulden, genehmigen oder auch gezielt fördern. Hierfür lässt sich jedoch eine Reihe verschiedener Gründe anführen:

In erster Linie können *ökonomische Gründe* genannt werden. Die Knappheit öffentlicher Kassen führt im Bereich großformatiger Werbeanlagen zu folgenden drei Erscheinungsformen:

Großformatige Werbung wird erstens verstärkt zur Finanzierung notwendiger Sanierung öffentlicher Gebäude genutzt. Die Werbeeinnahmen durch großformatige Werbung an den Baugerüsten werden direkt zur Finanzierung der Baukosten eingesetzt.

Werbung auf Flächen im öffentlichen Eigentum wird

zweitens besonders gefördert, da sich hier eine zusätzliche Einnahmequelle durch Sondernutzungsgebühren ergibt.

Drittens wird eine allgemein offensive Haltung gegenüber großformatiger Werbung verfolgt, um ein Image als wirtschaftsfreundlicher Standort aufbauen bzw. pflegen zu können. In allen drei Fällen wird die Entscheidung über großformatige Werbung aus Gründen getroffen, die mit der Wirkung der Werbung an dem Ort in der jeweiligen Zeit wenig zu tun haben.

Ebenfalls aus ökonomischer Sicht – wenn auch mit anderem Adressatenkreis – wird auch ein Argument gegen großformatige Werbung von VertreterInnen der lokalen Wirtschaft geäußert: Da großformatige Werbung relativ teuer ist, kann sie in der Regel nur von überlokal, wenn nicht sogar global agierenden, großen Unternehmen finanziert werden. Dies führt zu einem Ungleichgewicht gegenüber dem lokalen Mittelstand, das nicht im Interesse der lokalen Wirtschaftsförderung liegt.

Darüber hinaus spielen *rechtliche Gründe* für die Duldung großformatiger Werbung eine Rolle: Generelle Werbeverbote geraten in Konflikt mit der grundrechtlich abgesicherten Meinungs- und Gewerbefreiheit. Von daher sind der Steuerung Grenzen gesetzt, die auch dem Fakt entsprechen, dass Werbung Bestandteil unseres Wirtschaftssystems ist.

Am schwierigsten zu greifen sind *individuelle Gründe*. Nur selten ist jemandem das quantitative und qualitative Ausmaß, in dem Werbung im öffentlichen Raum präsent

9.1 Für und Wider großformatiger Werbung aus Sicht der Stadtplanung

Tab. 9.1: Für und Wider großformatiger Werbung aus Sicht der Stadtplanung

	Für	Wider
Grundsätzlich	<p>Werbung ist akzeptierter Teil unseres Wirtschaftsystems.</p> <p>Großformatige Werbung kann unter bestimmten Voraussetzungen und bei entsprechender Qualität dazu beitragen, einen Ort in Wert zu setzen, ins Bewusstsein zu rücken.</p>	<p>Großformatige Werbung trägt als Teil von Simulationen zur Verringerung von Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum und zur Erschwerung von Identifikation bei.</p> <p>Sie trägt als ein Teil von Zeichenüberflutung im öffentlichen Raum mit zu einer Veränderung dessen bei, was öffentlich wahrnehmbar ist und damit zur erschwerten Orientierung und Identifikation.</p> <p>Öffentliche Räume der Stadt werden mit großer Dominanz als Träger von Konsum markiert.</p> <p>Private Meinungsäußerungen bekommen gegenüber Allgemeininteressen im öffentlichen Raum ein visuelles Übergewicht.</p>
Ökonomisch	<p>Die Finanzierung von Gebäudesanierungen fällt leichter durch Werbeeinnahmen.</p> <p>Städte können damit Einnahmen für ihre knappen Kassen erzielen (Sondernutzungsgebühren).</p> <p>Ein wirtschaftsfreundliches Klima soll auch im Werbebereich deutlich werden.</p>	<p>Durch die hohen Kosten werden überlokal oder global agierende Großunternehmen gegenüber lokalem Mittelstand bevorteilt.</p>
Rechtlich	<p>Auch großformatige Werbung ist im Grundsatz gedeckt von Meinungs- und Gewerbefreiheit.</p>	<p>Bestimmungen nach Bauordnungsrecht, Planungsrecht, Denkmalschutzrecht oder Straßen- und Wegerecht können dazu führen, dass großformatige Werbung im Einzelfall oder in bestimmten räumlichen Gebieten nicht zulässig ist.</p>
Individuell	<p>Es gefällt mir.</p> <p>Ich finde es gut/notwendig.</p>	<p>Es gefällt mir nicht.</p> <p>Ich finde es schlecht/überflüssig.</p>

ist, bewusst. Entscheidungen werden individuell im Einzelfall getroffen, eine Gesamtsicht bleibt häufig außen vor. Dies gilt insbesondere für politische EntscheidungsträgerInnen, die einen entsprechenden Überblick oft nicht haben können. Individuelle Meinungen speisen sich häufig eher »zufällig«, z. B. aus einzelnen entweder besonders gelungenen oder besonders misslungenen Beispielen großformatiger Werbung, an besonders geeigneten oder besonders ungeeigneten Standorten. In unterschiedlich starker Weise werden individuell die oben genannten ökonomischen Gründe bewertet, so dass auch dies zu unterschiedlichen Entscheidungen führt. Erschwert werden die Dinge dadurch, dass individuelle Gründe im Regelfall nicht

genannt oder auch verdrängt werden und stattdessen so genannte »Fakten« oder »Sachargumente« ins Feld geführt werden.

Tabelle 9.1 stellt das Für und Wider großformatiger Werbung zusammenfassend dar. Offensichtlich spricht eine Vielzahl von Gründen in allen vier betrachteten Bereichen (grundsätzlich, ökonomisch, rechtlich, individuell) sowohl für als auch gegen großformatige Werbung. Die »individuellen Gründe« wurden zur Verdeutlichung reduziert auf diejenigen, die über die bereits genannten hinausgehen, und ganz bewusst so formuliert, dass gerade ihr nicht verallgemeinerbarer Teil erkennbar wird (vgl. Tab. 9.1).

Stadtplanerische Entscheidungen auf kommunaler

Ebene über großformatige Werbung sind demnach schwierig zu treffen und müssen Ergebnisse von Abwägungsprozessen sein. Es handelt sich bei großformatiger Werbung um eine Erscheinungsform, die für die Stadt verschiedene nachteilige Folgen haben kann (vgl. Kapitel 4 und 5), die nicht einfach negiert werden kann und mit der auch die

Stadtplanung sich auseinandersetzen muss, um zu verträglichen Lösungen zu kommen. Die Herausforderung besteht gerade darin, aus unliebsamen Rahmenbedingungen und Sachzwängen konstruktive und kreative Lösungen zu finden, die die Rahmenbedingungen zwar akzeptieren, die vorhandenen Spielräume jedoch ausschöpfen.

9.2 Faktoren zielgerichteten Handelns

Nahezu unabhängig von der Art der Entscheidung oder der verfolgten Strategie (in der Bandbreite zwischen offensiv und restriktiv) gibt es einige Faktoren, die in jedem Fall als sinnvoll bzw. notwendig eingeschätzt werden können. Auf diese Faktoren wird im Folgenden genauer eingegangen. Die genannten Faktoren sind nicht nur im Umgang mit großformatiger Werbung relevant, sondern auch in vielen anderen planerischen Fragestellungen. Sie haben sich im Rahmen dieser Arbeit aus den empirischen Untersuchungen ergeben und sind auf den speziellen Fall der großformatigen Werbung konkretisiert.

9.2.1 Steuerungsmöglichkeiten erhalten, zusätzliche gewinnen

Vorhandene Steuerungsmöglichkeiten und Instrumente sollten auf alle Fälle erhalten werden. Wie sie dann eingesetzt werden, ist eine zweite Frage. Im Werbebereich und in seiner gesellschaftlichen Einschätzung und Akzeptanz gibt es fortlaufende Veränderungen. Schon allein deswegen muss dafür Sorge getragen werden, ggf. zukünftig wieder stärker oder weniger stark steuern zu können, selbst wenn aktuell (z. B. aus ökonomischen Gründen, s. o.) ein offensiver Kurs verfolgt wird.

Aus den empirischen Untersuchungen der Fallstudien ergab sich, dass es immer schwierig ist, weniger zu genehmigen als in der Vergangenheit. Das heißt, eine Einzelfallgenehmigung zieht weitere Kreise. Gleiches gilt auch für die Genehmigungsfreiheit (wie z. B. in Berlin für temporäre Werbung). Wenn diese einmal besteht, ist es für die Werbetreibenden schlicht nicht notwendig, sich mit der öffentlichen Hand abzustimmen. Die Chance einer gemeinsamen Suche nach kreativer und zum Ort passender Dimension und Gestaltung, wie sie jetzt – im

optimalen Fall – im Zuge von Genehmigungsverfahren stattfinden kann, ist dann nicht mehr gegeben. Auch wird es viel Gegenwehr geben und die Kommunikation erschweren, wenn die Genehmigungspflicht ggf. nach ein paar Jahren wieder eingeführt werden sollte.

Die Steuerung im Vorfeld, d. h. bevor die Werbefläche aufgehängt oder installiert wird, ist auch im Bereich temporärer Werbung wichtig. Denn da diese vom Charakter her eher kurzfristig ist, ist ihre Laufzeit ggf. abgelaufen oder zum Großteil verstrichen, bis die Verwaltung auf sie aufmerksam wird und reagieren kann. Zwar sind die Auswirkungen eines misslungenen Einzelfalles auch nach relativ kurzer Zeit wieder verschwunden. Aber die Auswirkungen zahlreicher misslungener Einzelfälle summieren sich in der Stadt auf.

Die Forderung des Erhaltes von Steuerungsmöglichkeiten bezieht sich vor allem auf formelle Instrumente (Landesbauordnungen, Denkmalschutz usw.). Hier sind einige Instrumente vorhanden, die eine Steuerung ermöglichen. Allerdings sind Trends einer Aufweichung zu beobachten (u. a. Landesbauordnung Berlin, Bremen, Hamburg), die die Steuerungsmöglichkeiten erheblich einschränken können.

Eine effektive Steuerung ist vor allem dann möglich, wenn informelle Instrumente die formellen ergänzen. Gerade im Bereich der informellen Instrumente bestehen Chancen, weitere Steuerungsmöglichkeiten zu gewinnen. Allerdings wird die Chance, sich informell einigen zu können, dann größer, wenn formell der Rahmen vorgegeben ist, wenn die Notwendigkeit einer Abstimmung für beide Seiten gegeben ist. Dies muss nicht in allen Fällen gelten. Doch im Bereich der Werbeunternehmen mit ihrem sehr eindeutigen Eigeninteresse wird davon ausgegangen, dass i. d. R. die Notwendigkeit zur Einigung Voraussetzung für eine Einigungsbereitschaft ist.

9.2.2 Überblick verschaffen und konzeptionell agieren

Um das Thema kommunizieren und Einzelfallentscheidungen im Kontext treffen zu können, sollte ein Überblick über die Werbung in der Stadt vorliegen, zumindest in besonders »begehrten«, »geeigneten« und »sensiblen« räumlichen Bereichen. Da für die meisten Werbeanlagen nach wie vor eine bauliche Genehmigung notwendig ist, ist die Erstellung eines solchen quantitativen Überblicks zumindest theoretisch möglich. Allerdings ist die aufwendigere Ersterstellung im Rahmen der normalen Verwaltungstätigkeit nicht möglich, hierfür müssten gesonderte Mittel zur Verfügung gestellt werden. Ist eine Ersterstellung vorhanden, müsste die Fortschreibung mithilfe von Verwaltungsroutinen im Rahmen der Genehmigungsverfahren machbar sein bzw. gemacht werden. Es muss in Kauf genommen werden, dass ungenehmigte Anlagen i. d. R. nicht erfasst werden können, da eine flächendeckende Erhebung vor Ort aus Gründen des Aufwandes kaum möglich ist.

Bereits der Beschluss, ein Konzept zum Umgang mit großformatiger Werbung aufzustellen, hat zahlreiche positive Aspekte: Zum einen muss einem derartigen Beschluss eine Diskussion und Meinungsbildung zumindest in Verwaltung und Politik, ggf. auch in der Öffentlichkeit, vorausgegangen sein. Es ist dabei nicht entscheidend, ob das Konzept zur Realisierung einer eher offensiven oder restriktiven Strategie eingesetzt werden soll. Entscheidend sind die Entwicklung der Problemsicht, der Diskussionsprozess und die Einigung.

In der Erarbeitung eines Konzeptes liegen weitere Chancen. Es können verschiedene InteressensvertreterInnen und Gruppierungen an der Erarbeitung beteiligt werden (u. a. Stadtplanung, Bauordnung, Denkmalschutz, Straßenbehörde, Politik, Polizei, Werbeunternehmen, Wirtschaftsverbände, JuristInnen). Verschiedenes Fachwissen und verschiedene Blickwinkel erhöhen die inhaltliche Qualität und Stichhaltigkeit des Konzeptes, außerdem werden ein breiter Konsens und eine breitere Akzeptanz von Beginn an ermöglicht.

Ein Konzept muss dabei die Balance halten zwischen Eindeutigkeit und Flexibilität. Eindeutigkeit ist notwendig, um Sicherheit für Antragstellende und Gleichbehandlung zu ermöglichen, Flexibilität ist notwendig für Bewegungsfreiheit im Einzelfall und das Reagieren auf z. B. neu auftretende Werbeträger. Auf mögliche Ebenen eines Konzeptes wird in Kapitel 9.3 näher eingegangen.

Ist das Konzept vorhanden, erleichtert es – im günstigen Fall – den Genehmigungsalltag sowohl für die Verwaltung als auch für die Werbetreibenden. Wie andere Konzepte auch muss es in seiner Wirksamkeit überprüft und fortgeschrieben werden.

9.2.3 Interdisziplinäre Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und mit der Politik

Wie die Fallstudien ergeben haben, ist eine gute Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Politik eine zwingende Voraussetzung für zielgerichtetes Agieren. Eine Abstimmung der verschiedenen beteiligten Verwaltungsstellen, wie sie offenbar in vielen Städten Praxis ist, ist eine gute Ausgangsbasis, eine gemeinsame Strategie verfolgen zu können.

Viele Entscheidungen über großformatige Werbeanlagen werden nicht von den Genehmigungsbehörden im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs getroffen, sondern von politischer Seite. Dies gilt nicht nur für grundsätzliche strategische Ausrichtungen oder Konzepte, die i. d. R. von Magistrat, Stadtrat, Bürgerschaft oder Senat beschlossen werden, sondern kann auch für Entscheidungen in Einzelfällen gelten. Eine Häufung politischer Einzelfallentscheidungen, die zuweilen auch den politisch beschlossenen Strategien oder Konzepten zuwiderlaufen können, ist keine zufrieden stellende Situation. Eine gute interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung sowie grundlegende Einigungen in der Erarbeitungsphase eines Konzeptes können hier negative Folgen verhindern. Problematisch bleiben allerdings die unterschiedlichen Zeithorizonte von Konzepten und Verwaltungshandeln einerseits und Mandatszeit der PolitikerInnen andererseits. Doch können diese Unterschiede auch dazu genutzt werden, notwendige Fortschreibungen und das Überdenken einmal beschlossener Strategien zu ermöglichen.

9.2.4 Schaffung einer konstruktiven Kommunikationsstruktur mit Antragstellenden

Vor dem Hintergrund eines Konzeptes und eines abgestimmten Handelns von Verwaltung und Politik ist ein klares und einheitliches Auftreten gegenüber Außenstehenden (Antragstellenden) möglich. Dies erleichtert die Situation nicht nur

für die Verwaltung, sondern auch für die Antragstellenden. Sie müssen dann nicht mehr den Eindruck haben, von der persönlichen Meinung der SachbearbeiterInnen abhängig zu sein, und können Erfolg oder Misserfolg eines Antrages schon im Vorfeld leichter einschätzen, die Situation wird auch für sie kalkulierbarer. Dies gilt, wie die Fallstudien gezeigt haben, sowohl für offensive wie für restriktive Strategien. Allerdings wird es für Antragstellende dann schwerer, auf dem Weg über politische Entscheidungsträger durchzusetzen, was im Genehmigungsverfahren scheitern würde oder bereits gescheitert ist.

Klarheit und Einigkeit gegenüber Außenstehenden darf nicht dazu führen, die Kommunikation einzuschränken oder stur zu werden. Der Kreis der Antragstellenden für großformatige Werbung ist wesentlich kleiner als für andere Werbeformen oder Baumaßnahmen. Von daher ist es möglich, im Lauf der Zeit eine konstruktive Kommunikationsstruktur zu schaffen, die dann Ausgangsbasis sein kann, gemeinsam über Sonderprojekte in dem Bereich nachzudenken, die einerseits im Interesse der Werbetreibenden sind, andererseits aber auch der Stadt entgegenkommen, z. B. durch geweckte Aufmerksamkeiten für bestimmte Orte, Gebäude oder auch Geschehnisse an bestimmten

Orten. Es könnte an einer »Werbekultur« in der Stadt gearbeitet werden, die neben dem alltäglichen Geschäft der ubiquitären Werbung diese Formen der Zusammenarbeit besonders fördert.

9.2.5 Fazit: Außenwirkung und Wirksamkeit einer Strategie hängen nicht ausschließlich von ihren Inhalten ab

Unter den bisher genannten Bedingungen können sowohl offensive wie restriktive Strategien zum einen tatsächlich umgesetzt und durchgehalten werden. Zum anderen können in beiden Fällen die Ergebnisse verbessert werden, da die Rahmenbedingungen für Gespräche und Einigungen günstig sind. Wenn die entsprechenden Kommunikationsstrukturen bestehen, wenn die gefühlte und tatsächliche Abhängigkeit vom persönlichen Geschmack der SachbearbeiterInnen in den Hintergrund treten, wenn Entscheidungskriterien gegenüber verschiedenen Antragstellenden gleich vertreten werden und nachvollziehbar sind, lässt sich ein werbe- und wirtschaftsfreundliches Klima erzeugen, nahezu unabhängig von den Inhalten der Strategie.

9.3 Konzeptebenen

Im Rahmen des bisher Dargestellten wird deutlich, dass ein kommunales Konzept zum Umgang mit großformatigen Werbeflächen verschiedene Ebenen ansprechen muss. Der Begriff Konzept wird in diesem Kontext weit gefasst, d. h., es gehören sowohl inhaltliche Elemente dazu wie auch u. a. die organisatorische Umsetzung. Hierbei werden allgemein die Ebenen eines Konzeptes benannt und beschrieben, ohne auf eine bestimmte Stadt oder eine bestimmte Strategie festgelegt zu sein. Auf den einzelnen Konzeptebenen sind dann verschiedene Handlungsoptionen denkbar. Beispiele für die sehr unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung sind in den empirischen Untersuchungen (vgl. Kapitel 6 und 7) dargestellt, Beispiele für die unterschiedliche Ausgestaltung landesrechtlicher Regelungen in den Kapiteln 7 und 8. Eine konkrete inhaltliche Ausgestaltung ist erst im jeweiligen Anwendungsfall möglich und hängt natürlich auch davon ab, welche grundsätzliche Zielrichtung mit dem Konzept verfolgt werden soll.

9.3.1 Konzeptebene »Öffentlicher Raum«

Im ersten Schritt können diejenigen Bereiche in der Stadt definiert werden, die entweder besonders »sensibel« gegenüber Werbung oder besonders geeignet für Werbung sind, und diejenigen Bereiche, die von der Werbung besonders begehrt sind. Kriterien für die Gebietsabgrenzung können die Funktion der jeweiligen Räume im Netz der öffentlichen Räume sein sowie der anzustrebende Grad des »Öffentlichen«. Neben stadtgestalterischen Überlegungen geht es darum, was öffentlich wahrnehmbar ist bzw. sein soll oder welche Menge schnelllebiger, austauschbarer Elemente im jeweiligen öffentlichen Raum tragbar scheinen. Außerdem sollte Klarheit darüber hergestellt werden, welchen Stellenwert der Konsum im jeweiligen Raum haben soll, welcher Grad der Kommerzialisierung angestrebt wird. Hierbei sind quantitative und qualitative Kenntnisse der bereits vorhandenen Ausstattung bzw. Belastung

des Raumes mit Werbung und anderen schnelllebigen Elementen notwendig. In der Überlagerung von öffentlichen Räumen, die für Werbung aus Sicht der Stadtplanung geeignet bzw. besonders sensibel sind, mit den Räumen, die aus Sicht der Werbung besonders begehrt sind, ergeben sich Bereiche mit Konfliktpotenzial, in denen im besonderen Maße Steuerungsbedarf besteht und durch zielgerichteten Einsatz formeller wie informeller Instrumente Einigungen erzielt werden müssen. Gegebenenfalls können solche Einigungen erleichtert werden, wenn andere öffentliche Räume vorhanden sind, die sowohl aus Sicht der Stadtplanung wie der Werbung geeignete Standorte bieten, und hier Werbeanlagen gezielt ermöglicht werden, ohne allerdings auch in diesen Räumen die o. g. Kriterien außer Acht zu lassen.

Es sollte ein quantitativer und qualitativer Überblick über die Werbesituation erstellt werden (vgl. auch Kapitel 9.3.2). Er sollte die verschiedenen Werbeträger und -formen berücksichtigen. Der Überblick kann ggf. räumlich auf die besonders sensiblen und/oder begehrten Bereiche beschränkt werden, um den Aufwand begrenzen zu können. Nur großformatige Werbung kann dabei konkret erfasst werden, bei anderen Werbeformen ist eine dezidierte Erfassung aufgrund der Menge nicht möglich, es können aber Bereiche größerer Häufung und/oder Dominanz abgegrenzt werden. Neben der Ersterstellung eines solchen Überblicks muss auch seine Fortschreibung gesichert werden. Der Überblick dient dazu, die Situation insgesamt erfassen zu können und nicht bei Einzelfallbetrachtungen stehen zu bleiben. Zuständige SachbearbeiterInnen haben aus ihrer täglichen Praxis ggf. den entsprechenden Überblick. Um ihn aber kommunizierbar zu machen, ist seine Veranschaulichung (textlich, visuell und auf Karten) zumindest exemplarisch für einige Gebiete sinnvoll und notwendig. Gespräche über die Werbedichte und -präsenz in der Stadt lassen sich dadurch auf eine nüchternere Grundlage stellen. Gegebenenfalls sollten Entscheidungen über die Zielrichtung des Konzeptes erst nach einer Diskussion über die tatsächliche Situation auf Grundlage des Überblickes erfolgen. Allerdings muss gleichzeitig klar werden, dass die Wirkung von Werbung nicht allein von ihrer Dichte abhängt, sondern auch von ihrer Größe und Gestalt und von der Funktion und Gestaltung des Raumes, in den sie hineinwirkt.

Anregungen zur Konzeptebene »öffentlicher Raum« können den vorhandenen Konzepten zum Umgang mit

Werbung in Braunschweig und Frankfurt am Main entnommen werden. Aus dem Konzept der Stadt Zürich können Anregungen gewonnen werden, wie der Zeitaspekt berücksichtigt werden kann. Gegebenenfalls können Nutzungszeiten für verschiedene räumliche Bereiche und/oder Werbeformen definiert werden und – wie in Zürich – »werbefreie« Zeiten an einzelnen Standorten gesichert werden.

Die gleichen Inhalte, die hier für die Konzeptebene »öffentlicher Raum« im Rahmen eines Konzeptes zum Umgang mit Werbung genannt werden, können auch im Rahmen eines Konzeptes zum öffentlichen Raum behandelt werden, dann ggf. als Konzeptebene »Werbung«. In jedem Fall sollten konzeptionelle Überlegungen aus beiden Blickrichtungen (Werbung und öffentlicher Raum) miteinander koordiniert werden, um notwendige Übereinstimmungen herstellen zu können, die – wie die Fallstudien gezeigt haben – häufig fehlen. Der Bereich der Werbung kann dann dafür genutzt werden, die oft im Allgemeinen bleibenden konzeptionellen Aussagen über den öffentlichen Raum zu konkretisieren und in alltägliches Verwaltungshandeln einfließen zu lassen.

9.3.2 Konzeptebene »Werbeträger und Werbeformen«

Im Rahmen des zu erstellenden Überblicks (s. o.) sind die unterschiedlichen Werbeträger und Werbeformen zu berücksichtigen. Bei einer Fortschreibung des Konzeptes sind ggf. neu auftretende Werbeformen zu ergänzen. Aus der Überlagerung mit der Konzeptebene »öffentlicher Raum« können sich Bereiche ergeben, die für bestimmte Werbeträger und -formen besonders geeignet oder ungeeignet sind. Einzelfallprüfungen werden jedoch nach wie vor notwendig sein, da über die einzelne Werbeanlage letztendlich nur in Zusammenhang mit der Gesamtsituation am konkreten Ort entschieden werden kann. Hierbei ist nicht nur die Häufung jeweils einer Werbeart zu berücksichtigen, sondern insgesamt die Ausstattung eines Raumes mit Werbung. Allerdings wird eine Quantifizierung hier schnell an Grenzen stoßen, da die gleiche Ausstattung bzw. Werbedichte an unterschiedlichen Orten wiederum unterschiedlich wirken kann.

Die Überlagerung der Konzeptebenen »öffentlicher Raum« und »Werbeträger und Werbeformen« kann dabei zum einen zu einer »Einteilung« des Stadtgebietes nach der Eignung für Werbeflächen führen (wie in den Konzepten in

Braunschweig und Frankfurt am Main). Zum anderen ist es möglich, bestimmte Raumtypen nach ihrer Eignung für Werbung allgemein und für bestimmte Werbeformen zu benennen und die Zuordnung des infrage stehenden Standortes dann der Einzelfallprüfung zu überlassen. Auch eine Verbindung beider Ansätze ist möglich (wie in dem Konzept in Frankfurt am Main).

Um flexibel gegenüber neu aufkommenden Werbeformen und -trägern zu bleiben, sollten Anforderungen an Werbeformen und -träger für einzelne Räume auch nach Kriterien beschrieben werden, die nicht auf bestimmte Werbeformen und -träger zugeschnitten sind. So können z. B. aus der bisherigen Ausstattung eines Raumes mit Werbung, seinem Kommerzialisierungsgrad und den Anforderungen an das Öffentliche dieses Raumes Anforderungen an Werbeflächen abgeleitet werden, die werbeträgerunabhängig formuliert werden können.

Für dauerhafte großformatige Werbeanlagen, die in der Architektur neuer Gebäude von Beginn an berücksichtigt werden, sollte nachgewiesen werden, welche andere Nutzungsform sich ergibt bzw. wie mit der Fläche umzugehen ist, wenn sie nicht von Werbung »bespielt« wird. Denn die Beispielbarkeit mit Werbung kann – aus ganz unterschiedlichen Gründen – wesentlich kürzer sein als der Bestand des Gebäudes. Diskutiert werden sollte eine zeitliche Befristung auch dauerhafter Anlagen, ggf. räumlich abgestuft oder auch in Abhängigkeit der Werbeform (z. B. freistehende Werbeanlagen, Dachwerbung u. a. m.). Auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Konzeptebene »Werbeformen und Werbeträger« kann auf die vorhandenen Konzepte für Braunschweig und Frankfurt am Main zurückgegriffen werden.

Neben den Konzeptebenen »öffentlicher Raum« und »Werbeträger und Werbeformen«, wie sie in den bisher vorliegenden Konzepten auch enthalten sind, müssen für die erfolgreiche Umsetzung eines Konzeptes zum Umgang mit großformatigen Werbeflächen weitere Ebenen berücksichtigt werden, die im Folgenden benannt werden.

9.3.3 Konzeptebene »Organisation«

Die Zuständigkeiten für die Genehmigung von Werbeanlagen sollten zum einen koordiniert werden. Zum anderen ist zu überlegen, ob (insbesondere im Bereich der Bauaufsicht) eine Bündelung möglich und sinnvoll ist, so dass

ein kleinerer Kreis von SachbearbeiterInnen für die Genehmigung von Werbeanlagen zuständig ist. Dadurch ist es u. a. einfacher möglich, eine Schulung dieser SachbearbeiterInnen durchzuführen, ihre Weiterbildung auf diesen Bereich zu konzentrieren und z. B. auch den inhaltlichen Austausch mit anderen Städten zu pflegen.

Bearbeitungszeiten von Anträgen sollten möglichst kurz gehalten werden. Insbesondere im Bereich temporärer Werbeanlagen sind mehrere Monate bis zur Entscheidung über den Antrag wenig sinnvoll, da dann u. U. die Baustelle schon nicht mehr besteht. Kürzere Antragszeiten können auf diesem Weg mit dazu beitragen, dass weniger Werbeanlagen ungenehmigt gehängt werden. Im Konzept sollte zusammen mit den jeweils zuständigen SachbearbeiterInnen nach Möglichkeiten der zeitlichen Verkürzungen gesucht werden. Mehr Personal ist hier mit Sicherheit eine Lösung, die jedoch nicht immer gangbar ist. Es muss auch darum gehen, kreativ nach Beschleunigungsmöglichkeiten zu fahnden, die ohne mehr Personal auskommen (vgl. Fallstudie München, Kapitel 7.4).

Zur Konzeptebene »Organisation« gehören auch Vorschläge, wie unrechtmäßig hängende Werbung verringert werden kann. Hierzu zählen sowohl »Schwarzplakatierungen« als auch z. B. Baugerüste, die nur als Werbeträger aufgestellt werden. Anregungen hierfür können u. a. aus der Genehmigungspraxis der Stadt Zürich gewonnen werden (vgl. Kapitel 7.8).

9.3.4 Konzeptebene »Kommunikation«

Hierunter fallen alle Maßnahmen, die die Verständigung in einem breiteren Beteiligtenkreis betreffen. Die Konzepterstellung selbst sollte auf eine breitere Basis gestellt werden, z. B. durch ein oder zwei interdisziplinäre Workshops (zu Beginn zur Ideenfindung, nach einiger Zeit zur Diskussion der bisherigen Ergebnisse). Teilnehmen können VertreterInnen der betroffenen Behörden und aus der Politik. Auch die Werbewirtschaft sollte nach Möglichkeit eingebunden werden, sofern von ihrer Seite Interesse daran besteht.

Insbesondere die gute Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung ist wichtig, um die jeweils gewählte Strategie mit möglichst wenig »Reibungsverlusten« umsetzen zu können. Dadurch kann der in den Befragungen und Fallstudien immer wieder genannten Problematik der Bewilligung von Werbeflächen auf politischer Ebene u. U.

auch gegen den Willen der Verwaltung entgegengewirkt werden.

Ein Problem beim Umgang mit großformatigen Werbeflächen ist die fehlende Mitsprachemöglichkeit bei der Motivgestaltung. Sie besteht nur für EigentümerInnen, d. h. für die öffentliche Hand nur dann, wenn es sich um öffentliche Gebäude handelt, für die Stadt selber nur dann, wenn es sich um städtische Gebäude handelt. Vor diesem Hintergrund könnte eine verbesserte Kommunikation mit den EigentümerInnen der Gebäude, an denen großformatige Werbung installiert werden soll, sinnvoll sein, z. B. durch die Zusammenstellung kurzen Informationsmaterials. Je nach Ausrichtung des Konzeptes können Inhalt und Gestaltung des Informationsmaterials variieren. In jedem Fall aber können Hinweise auf Mitsprachechancen bei der Motivgestaltung und ihre Bedeutung gegeben werden. Es kann auch eine entsprechende persönliche Beratung angeboten werden.

Im Interesse der Werbewirtschaft könnte es liegen, frühzeitig Informationen über »geeignete« Baugerüste zu bekommen. Je nach Ausrichtung des Konzeptes kann hier über allgemein zugängliche Informationswege nachgedacht werden.

9.3.5 Konzeptebene »Rechtliche Rahmenbedingungen«

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, in denen sich das Konzept bewegt, sollten kurz zusammengefasst werden. Da z. B. alle Regelungen nach Bauordnungsrecht und Denkmalschutzrecht Ländersache sind (vgl. Kapitel 8.1) unterscheiden sich die Bedingungen von Bundesland zu Bundesland. Auch die entsprechenden kommunalen rechtlichen Grundlagen sollten erfasst werden (Berücksichtigung von Werbung in einzelnen Satzungen, Werbesatzungen oder Bebauungsplänen). Ausgehend von der aktuellen Situation und der Zielrichtung des Konzeptes können dann Vorschläge für den zukünftigen Umgang mit den kommunal direkt beeinflussbaren rechtlichen Rahmenbedingungen gemacht werden. Zum Beispiel können in Verbindung mit den Konzeptebenen »öffentlicher Raum« und »Werbeträger und Werbeformen« räumliche Bereiche identifiziert werden, in denen Handlungsbedarf auf Ebene von Bebauungsplänen besteht.

Im Bereich der landesrechtlichen Bestimmungen kann ggf. auf Vor- und Nachteile sowie Änderungsbedarf hingewiesen werden. Insbesondere bei anstehender Liberalisierung der landesrechtlichen Bestimmungen sollten die Kommunen prüfen, ob die anstehenden Änderungen zu ihren Strategien passen oder ob aus ihrer Sicht kein oder anderer Änderungsbedarf besteht. Auf Landesebene sollte die Ausgestaltung der entsprechenden Steuerungsinstrumente im Hinblick auf großformatige Werbung überprüft werden. Die in Kapitel 8.1.1 dargestellte Bandbreite der Festsetzungsmöglichkeiten in den Landesbauordnungen sollte zielgerichtet ausgeschöpft werden.

9.3.6 Konzeptebene »Gebühren und Finanzen«

Die vorhandene Sondernutzungssatzung ist in Inhalt und Höhe sowie Staffelung der Gebühren der jeweils gewählten Strategie anzupassen. Gegebenenfalls ist die Sondernutzungssatzung vor Aufkommen großformatiger Werbeflächen entstanden, so dass hier Nachbesserungs- und Anpassungsbedarf besteht. Entsprechender Anpassungsbedarf entsteht auch bei jeder anderen neu aufkommenden Werbeform, z. B. Projektionen (vgl. das Berliner Beispiel in Exkurs 1 in Kapitel 3).

Im Rahmen des zzt. vorhandenen rechtlichen Instrumentariums ist es nicht möglich, für Werbeanlagen, die auf Flächen in privatem Eigentum errichtet werden, Gebühren zu erheben, die den Sondernutzungsgebühren für öffentliche Räume vergleichbar wären, obwohl auch diese Anlagen in den öffentlichen Raum hineinwirken. Ein entsprechender rechtlicher Rahmen hierzu müsste auf Bundesebene geschaffen werden.

Bei großformatiger Werbung an öffentlichen Gebäuden sollten die Kommunen mit der notwendigen Sachkenntnis über marktübliche Preise die Verhandlungen führen, um für die Zurverfügungstellung ihrer Gebäude und die Duldung der Wirkung der Werbeflächen im öffentlichen Raum einen finanziellen Ausgleich erzielen zu können. Sollten diese Mittel nicht im Rahmen notwendiger Gebäudesanierungen bereits zweckgebunden sein, können sie für Maßnahmen im öffentlichen Raum eingesetzt werden.

9 Handlungsoptionen der Stadtplanung

Tab. 9.2: Handlungsoptionen der Stadtplanung bei offensiver und restriktiver Strategie

Handlungsoption	Offensive Strategie	Restriktive Strategie
Konzept erstellen	um gezielte Förderung zu ermöglichen und Wildwuchs, der auch nicht im Interesse der Werbetreibenden und Wirtschaftsunternehmen ist, zu verhindern	um die beabsichtigte restriktive Linie auf eine fundierte Grundlage stellen und nach außen einzelfallunabhängig vertreten zu können
Konzeptebene »Öffentlicher Raum«		
Bereichsdefinitionen (in Bezug auf Werbung sensibel, geeignet, begehrt)	um die grundlegenden Aspekte der Strategie zu konkretisieren	um die grundlegenden Aspekte der Strategie zu konkretisieren
Räumliche Konkretisierung der Bereichsdefinitionen	um z. B. in prinzipiell geeigneten Bereichen das Antragsverfahren informell zu vereinfachen oder in begehrten Bereichen bei der Suche nach geeigneten Standorten unterstützen zu können	um räumliche Bereiche zu bestimmen, in denen besonderer Steuerungsbedarf besteht, und Bereiche, in denen Genehmigungen ermöglicht werden können
Konzeptebene »Werbeträger und Werbeformen«		
Überblick über die Ausstattung konkreter Räume mit Werbung verschaffen	um räumliche und inhaltliche Bereiche bestimmen zu können, in denen mehr Werbung möglich ist	um das Ausmaß des Problems kommunizieren und bei Einzelfallentscheidungen berücksichtigen zu können
Eignung einzelner Werbeformen für bestimmte Standorte	um Antragstellenden einen schnellen Überblick über prinzipiell Mögliches zu geben und gestalterische Mindestanforderungen zu gewährleisten	um bestimmte Werbeformen standortabhängig ausschließen zu können und gestalterische Qualitätssteigerungen zu erreichen
Kriterien für dauerhafte Werbeanlagen (zeitlich, inhaltlich)	um Antragsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen und gleichzeitig gestalterische Mindestanforderungen zu gewährleisten	um die Genehmigung dauerhafter Werbeanlagen einschränken zu können
Konzeptebene »Organisation«		
Koordination der Zuständigkeiten	um die einheitliche Linie zu erhalten und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen	um die einheitliche Linie zu erhalten
Bearbeitungszeiten kurz halten, insbesondere bei temporären Werbeflächen	um Standorte u. U. erst zu ermöglichen und „schwarzes Plakatieren“ einzudämmen	bedingt, um einen guten Kontakt zu Antragstellenden zu erhalten und „schwarzes“ Plakatieren einzudämmen
Unrechtmäßige und ungenehmigte Werbung eindämmen	um gegenüber den Antragstellenden zu belegen, dass der Antrag notwendig und sinnvoll ist, und um den Wildwuchs einzudämmen	um den Wildwuchs einzudämmen und um gegenüber den Antragstellenden zu belegen, dass der Antrag notwendig und sinnvoll ist
Konzeptebene »Kommunikation«		
Einheitliche Linie von Politik und Verwaltung	um durch ein einheitliches Auftreten Verzögerungen und Meinungsverschiedenheiten sowie Unsicherheit für die Antragstellenden zu vermeiden	um durch einheitliches Auftreten gegenüber Antragstellenden eine stärkere Position behaupten zu können
Konzepterstellung mit Beteiligung	um die gewählte offensive Strategie auf eine breite Basis stellen zu können und insbesondere durch die Einbindung von Werbung und Wirtschaft deren Interessen zielführend berücksichtigen zu können	um die gewählte restriktive Strategie auf eine breite Basis zu stellen und insbesondere durch die Einbindung von Werbung und Wirtschaft von Beginn an die zu erwartenden Konflikte klären zu können

Handlungsoption	Offensive Strategie	Restriktive Strategie
Konstruktive Kommunikationsstruktur mit Antragstellenden schaffen	um ein wirtschaftsfreundliches Klima zu fördern, gemeinsam zu schnellen und guten Lösungen zu kommen und gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden	um trotz restriktiver Zielrichtung gemeinsam die vorhandenen Möglichkeiten optimal ausnutzen zu können und gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden
Eigentümersprache	um die Qualität der Werbemotive zu erhöhen	um die Qualität der Werbemotive zu erhöhen und Mitsprachemöglichkeiten bei der Motivgestaltung auszuschöpfen
Informationen über geeignete Gerüste	um den Werbeunternehmen eine möglichst schnelle Vermarktung der Flächen zu ermöglichen und Wildwuchs einzudämmen	Um ungenehmigte Werbeanlagen eindämmen und die räumliche Verteilung steuern zu können
Konzeptebene »Rechtliche Rahmenbedingungen«		
Steuerungsmöglichkeiten erhalten	um gezielt fördern zu können und Wildwuchs zu vermeiden	um die vorhandenen Instrumente zur Eindämmung voll ausschöpfen zu können
Überblick über rechtliche Rahmenbedingungen	um schnell verfügbar zu machen, was rechtlich geht, was nicht geht	um schnell verfügbar zu machen, welche rechtlichen Möglichkeiten zur Ablehnung von nicht erwünschten Anträgen genutzt werden können
Anforderungen an landesrechtliche Regelungen formulieren	um für die verfolgte Strategie die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu erreichen, ggf. für Entschärfung landesrechtlicher Regelungen einsetzen	um für die verfolgte Strategie die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu erreichen, ggf. für Verschärfung landesrechtlicher Regelungen einsetzen bzw. eine Aufweichung verhindern
Konzeptebene »Gebühren und Finanzen«		
Anpassung der Sondernutzungsgebührensatzung an die verfolgte Strategie	um ggf. überhöhte Gebühren für großformatige Werbeflächen senken zu können Sonderfall finanziell: um ggf. zu niedrige Gebühren für großformatige Werbeflächen anheben zu können	um ggf. zu niedrige Gebühren für großformatige Werbeflächen anheben zu können –
Sondernutzungsgebühren erheben für Werbeflächen, die in den Luftraum über der Straße ragen	Nein	um die Kosten für Werbeflächen zu erhöhen und sie dadurch weniger attraktiv zu machen und um die Gleichbehandlung mit Werbeflächen zu sichern, die auf Flächen in öffentlichem Eigentum stehen
	Sonderfall finanziell: um die Einnahmen zu erhöhen – kann aber auch Werbeflächen unattraktiv machen, so dass sie nicht genutzt werden	–
Privilegierung von Werbung auf öffentlichen Flächen	Nein Sonderfall finanziell: um einen möglichst hohen Anteil der zu erzielenden Einnahmen in die öffentliche Kasse zu lenken	Nein –

9.4 Offensiv oder restriktiv?

Die Frage »offensiv« oder »restriktiv« lässt sich bei Abwägung aller infrage kommenden Faktoren nicht allgemein klären und dürfte auch zu verschiedenen Zeitpunkten von denselben Menschen unterschiedlich beantwortet werden. Um das bisher Gesagte ein wenig zu veranschaulichen, werden im Folgenden die Gründe dafür genannt, warum bei verschiedenen Strategien einzelne Handlungsoptionen jeweils sinnvoll sind (vgl. Tab. 9.2). Die Begründungen, warum sie für die jeweilige Strategie wichtig sind, unterscheiden sich z. T. erheblich, genauso, wie ihre jeweilige inhaltliche Ausgestaltung sich unterscheiden wird. Es werden hierfür Handlungsoptionen auf den verschiedenen o. g. Konzeptebenen benannt.

Folgende zwei Varianten werden dargestellt:

- *Offensiv*: Wie kann man großformatige Werbung wirkungsvoll fördern, um als Stadt wirtschaftsfreundlich zu agieren und sich als Wirtschaftsstandort gut zu positionieren?
Es wird bei einigen Handlungsoptionen der Sonderfall benannt, dass es primär darum geht, die Einnahmesituation der Stadt zu verbessern – was nicht in allen Fällen identisch ist mit einer wirtschaftsfreundlichen Strategie.

- *Restriktiv*: Wie kann man großformatige Werbung wirkungsvoll zurückdrängen?
Es sollte bei der Wahl der Strategie und der Ausgestaltung der Handlungsoptionen Klarheit darüber geschaffen werden, dass eine offensive Strategie nicht identisch ist mit weitgehender Deregulierung und Wahllosigkeit. Auch vor dem Hintergrund einer offensiven Strategie kann es z. B. sinnvoll und notwendig sein, sich für Qualitätssteigerungen der Werbeflächen und gegen Wildwuchs einzusetzen und die Steuerung in diesem Sinne nicht aus der Hand zu geben.

Ebenso ist eine restriktive Strategie nicht identisch mit einer Wirtschaftsfeindlichkeit. Auch vor dem Hintergrund einer restriktiven Strategie sollten gezielt Möglichkeiten der konstruktiven Zusammenarbeit mit den Werbeunternehmen gesucht werden (d. h. auch Werbeflächen gezielt ermöglicht werden), u. a. um kreative und qualitativ hochwertige Sonderaktionen realisieren zu können.

Insgesamt zeigt sich, dass für beide Strategien auf allen Konzeptebenen sinnvolle Handlungsoptionen bestehen, deren inhaltliche Ausgestaltung der konkreten Konzepterstellung in einzelnen Städten vorbehalten bleibt.

9.5 Zusammenfassung und Übertragbarkeiten

Im Rahmen der *theoretischen Auseinandersetzung* mit den Begriffen »öffentlich« und »öffentlicher Raum« wurde ermittelt, dass die Frage »Was ist ein öffentlicher Raum?« für die hier vorliegenden Forschungsfragen nicht weiterführend ist und stattdessen die Frage zu stellen ist: »Wie öffentlich ist ein Raum?« Diese Fragestellung setzt ein normatives Begriffsverständnis von »öffentlich« voraus und ermöglicht es, Veränderungen öffentlicher Räume im Hinblick auf dieses normative Begriffsverständnis hin zu ermitteln und zu beschreiben. Das hier zugrunde gelegte *normative Begriffsverständnis* umfasst die drei Aspekte *Gemeinsamkeit, Wahrnehmbarkeit und Dauerhaftigkeit*.

Ausgehend von diesen Aspekten konnten *Wirkungswege* bestimmt werden, über die Werbung auf den öffentlichen Raum bzw. das Öffentliche des Raumes wirkt (Bildhaftigkeit bzw. Wahrnehmbarkeit und Schnelllebigkeit bzw.

Dauerhaftigkeit). Darüber hinaus wurden großformatige Werbung und generell *Branding als Teil von Simulation im öffentlichen Raum* eingeordnet. Durch die beschriebenen Brücken und Wirkungswege stützt einerseits die konkrete – auf den ersten Blick banale – Fragestellung der großformatigen Werbung die theoretischen Überlegungen. Andererseits können durch die theoretischen Überlegungen die konkreten Erscheinungsformen in Gesamtzusammenhänge eingeordnet werden.

Für die vorliegende Arbeit wurden zwar die Wirkungswege ermittelt, aber die tatsächlichen Wirkungen von Werbung auf den öffentlichen Raum wurden nicht empirisch ermittelt. Die hierzu gehörenden Fragestellungen reichen in den Bereich der Wahrnehmungsforschung hinein (u. a. »Was wird von den PassantInnen im öffentlichen Raum wahrgenommen?«, »Was bleibt im Gedäch-

nis?« »Welche Rolle spielen großformatige Werbeanlagen dabei?«). Durch die Eingrenzung auf eine Werbeform (großformatige Werbung) war es jedoch möglich, empirisch zu ermitteln, in welchem Umfang diese in (Groß-)Städten auftritt und relevant wird. Großformatige Werbung konnte *als ein Teil von Kommerzialisierung öffentlicher Räume quantitativ erfasst und als Großstadtphänomen mit starkem Innenstadtbezug* charakterisiert werden.

Auch der Umgang der Städte konnte durch die Eingrenzung auf eine Werbeform erfasst und im Rahmen der Fallstudien vertieft behandelt werden. Insgesamt entsteht – bei allen Unterschieden zwischen einzelnen Städten – das Bild, *dass der Umgang der Städte mit großformatiger Werbung die möglichen Wirkungen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt*. Es gibt zahlreiche, oft politisch motivierte Einzelfallentscheidungen, die weder die konkrete baulich-räumliche Situation (Werbeausstattung, städtebauliche Situation) noch die Gesamtsituation (Werbeanlagen in der Stadt), noch die Folgen von solchen Einzelfallgenehmigungen berücksichtigen. Grundsätzliche Überlegungen über das Öffentliche der öffentlichen Räume und seine gesellschaftliche Relevanz bleiben in der Regel außen vor. Die vorhandenen Tendenzen zur Liberalisierung landesrechtlicher Bestimmungen und die damit verbundene Aufgabe von Steuerungsmöglichkeiten sind Indizien dafür, dass man entweder bereit ist, das Öffentliche im öffentlichen Raum weiter zurückzuschrauben, oder dass man diese Zusammenhänge nicht sieht – oder die Einschätzung der Wirkungszusammenhänge nicht teilt. Während der empirischen Auseinandersetzung stieg das persönliche Verständnis der Verfasserin für den oft schlicht pragmatischen Umgang der Städte mit großformatiger Werbung, der häufig von knappen kommunalen Kassen geprägt wird. Vor dem Hintergrund der theoretischen Erkenntnisse über die Wirkungszusammenhänge jedoch *wird vor einem weiteren Aufgeben von Steuerungsmöglichkeiten eindeutig gewarnt*.

Denn noch bestehen formelle Instrumente, die bei entsprechender Ausgestaltung und konsequenter Anwendung eine Steuerung in vielen Punkten ermöglichen. Der Steuerungsbedarf ergibt sich dabei aus der hohen – und gestiegenen – Bedeutung öffentlicher Räume in einer Netzwerkgesellschaft (vgl. Castells 2003) als Orte der Gemeinsamkeit und Identifikation bei gleichzeitig fortschreitender Einschränkung der Fähigkeiten öffentlicher Räume, diese Aufgabe zu erfüllen. Zu diesen Einschränkungen trägt u. a. die Zunahme von leichtflüchtigen Zeichen bei, die das Wesent-

liche verdecken, das öffentlich Wahrnehmbare verändern, Dauerhaftigkeit im öffentlichen Raum einschränken und Teil von Simulation im öffentlichen Raum sind (vgl. u. a. Benjamin 1928, Soja 2000, Baudrillard 2000, Hoffmann-Axthelm 2002). Zur Schicht dieser leichtflüchtigen Zeichen gehört auch Werbung und im Besonderen großformatige Werbung (vgl. u. a. Boyer 2001, Adrian 2002). Verstärkt wird der Steuerungsbedarf, wenn man großformatige Werbung im Zusammenhang mit den in vielen gesellschaftlichen Bereichen festzustellenden verstärkten Branding-Phänomenen sieht (vgl. Klein 2000).

Um diese *Zusammenhänge bewusster zu machen*, sind breitere Diskussionen zu dem Thema, z. B. in Verbindung mit der Erarbeitung eines *Konzeptes* für Werbeanlagen notwendig. Insgesamt wird einem konzeptionellen Umgang mit dem Thema nach Abschluss der Arbeit große Bedeutung beigemessen, da in der Erarbeitungsphase die notwendigen Ziel- und Strategiediskussionen geführt werden können.

Bei allen vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten besteht – trotz der ermittelten Wirkungszusammenhänge und Belastungen, die durch Werbung im öffentlichen Raum verursacht werden – keine Möglichkeit, aufgrund dieser Wirkungen, die zu einer Einschränkung des Öffentlichen führen können, Werbung zu untersagen oder einen entsprechenden finanziellen Ausgleich (Gebühren) dafür zu verlangen. Eine *Untersagung der Werbung im öffentlichen Raum ist grundrechtlich nicht gedeckt*. Um weiter gehende Einschränkungen oder einen *finanziellen Ausgleich* begründen zu können, müssten ggf. die Wirkungszusammenhänge konkretisiert und quantifiziert werden. Da es für die in den öffentlichen Räumen entfalteten Wirkungen nahezu gleichgültig ist, ob die Werbung auf einer Fläche in öffentlichem oder privatem Eigentum steht, gilt diese Forderung für beide Fälle. Orientieren könnte man sich an entsprechenden Regelungen für Luft- und Lärmbelastungen. Ein wirklicher »Ausgleich« ist durch finanzielle Mittel nicht zu erreichen, aber zumindest sollten diese Mittel zweckgebunden für öffentliche Räume eingesetzt werden, um die einschränkenden Wirkungen mildern zu können.

Die vorliegende Arbeit mit ihrer Eingrenzung auf eine Werbeform bietet verschiedene Ansatzpunkte für *Übertragbarkeiten*: Eine empirische Auseinandersetzung mit anderen Werbeformen bzw. Werbeträgern nach dem vorliegenden »Muster« ist problemlos möglich. Die allgemeinen Aussagen zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Werbung und

öffentlichem Raum gelten auch für *andere Werbeformen bzw. -träger*. Die Beschäftigung mit der geschichtlichen Entwicklung der Werbung hat darüber hinaus gezeigt, dass der Zyklus immer wiederkehrt: Aufkommen einer neuen Werbeform, Ablehnung und Proteste, Steuerungsversuche der öffentlichen Hand. Allerdings steht die großformatige Werbung – allein aufgrund der Größe und der Dominanz, die sie entfaltet – für ein weiter gehendes Zurückschrauben der Anforderungen an das Öffentliche im öffentlichen Raum. Andere, zukünftige Werbeformen können ggf. durch Technikeinsatz auch unabhängig von der Größe eine vergleichbare Dominanz erreichen. Entscheidend für die Dominanz im öffentlichen Raum sind insgesamt nicht die Größe und Form der Werbung, sondern die Wirkung, die sie entfaltet.

Auch die Erkenntnis, dass der konkrete Umgang mit öffentlichen Räumen im Rahmen von Formulierung rechtlicher Rahmenbedingungen und Verwaltungshandeln in Einzelfällen häufig die Wirkungszusammenhänge und die Folgen der Entscheidungen nicht im Blick hat, ist übertragbar – oder kann zumindest für andere Bereiche des Umganges mit öffentlichen Räumen überprüft werden. *Entscheidungen über Nutzungen und Gestaltung öffentlicher Räume sind demnach immer auch vor dem Hintergrund der Frage zu stellen, welche Anforderungen an das Öffentliche des jeweiligen Raumes gestellt werden und wie die anstehenden Änderungen auf das Öffentliche wirken.* Hierbei ist mehr gefragt als eine wertkonservativ motivierte Erhaltung des Stadtbildes. Gerade in einer Zeit, in der gesellschaft-

liche Übereinkünfte sich an vielen Stellen aufgelöst haben, kommt den öffentlichen Räumen als Orten des Wiedererkennens, der Mitte, des öffentlichen Austausches eine besonders große Rolle zu. Und umso kritischer sind Entwicklungen zu sehen, die eben dieses Öffentliche beeinträchtigen. Wenn Einschränkungen oder Veränderungen des Öffentlichen in Kauf genommen werden, ist hierzu ein bewusster Prozess notwendig und keine schleichende, ungesteuerte Entwicklung. Um konkrete Entscheidungen auf fundierter Grundlage zu treffen, sind nicht nur die möglichen Wirkungen der Veränderung einzuschätzen, sondern es muss auch Klarheit über die Anforderungen an das Öffentliche des jeweiligen Raumes bestehen.

Insgesamt bleibt die Beantwortung der Frage, wie viel Kommerzialisierung im öffentlichen Raum jeweils gewollt ist, notwendigerweise einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess vorbehalten, da eine »richtige« Antwort nicht existiert. Stadtplanerischer Steuerungsbedarf wird deutlich, wenn der im Rahmen dieser Arbeit entwickelte Bewertungsmaßstab angelegt wird, der sich aus der normativen Bedeutung des Begriffes »öffentlich« mit den drei Aspekten Gemeinsamkeit, Wahrnehmbarkeit und Dauerhaftigkeit ableitet. In Diskussionen um den konkreten Umgang mit öffentlichen Räumen (hier: mit großformatiger Werbung) werden vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge gesellschaftliche Verhältnisse bewusst und lassen sich Art und Ausmaß von stadtplanerischer Steuerung gezielt vereinbaren.

Literaturverzeichnis

1. Verwendete Literatur

- Adrian, Hanns (2002):* Die Inszenierung der Stadt. Wiedererwacht: die Lust auf Städte, Stadträume und Stadtbilder, deren Gestalt sich nicht aus dem reinen Nutzwert ableitet. In: Selle, Klaus: Was ist los mit den öffentlichen Räumen, S. 205–207, Nachdruck aus: topos, Heft 23 (1998), S. 6–14, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amt für Reklameanlagen (2005):* Megaposterkonzept 2005, Zürich
- Anders, Gerd (1998):* Stadt der Öffentlichkeit. Zum Stadtbau. Haag + Herchen, Frankfurt am Main
- Arendt, Hannah (1958/2001):* Vita activa oder vom tätigen Leben. Piper Verlag, München
- Atkinson, David (1998):* Totalitarianism and the street in fascist Rome. In: Fyfe, Nicholas: Images of the Street, S. 13–30, Routledge, London, New York
- Auge, Marc (2000):* Orte und Nicht-Orte der Stadt. In: Bott, Helmut (Hg.): Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter, S. 177–187, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Bahrdt, Hans Paul (1961/1969):* Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau. Christian Wegner Verlag, Hamburg
- Baudrillard, Jean (2000):* Der unmögliche Tausch. Merve Verlag, Berlin
- Baudrillard, Jean (1994):* Die Illusion und die Virtualität. Benteli, Bern
- Baudrillard, Jean (1988):* Simulacra and Simulations. In: Poster, Mark (Hg.): Jean Baudrillard, Selected Writings, S. 166–184, Stanford University Press
- Benevolo, Leonardo (1983):* Die Geschichte der Stadt. Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Benjamin, Walter (1928/1972):* Einbahnstraße. In: Benjamin, Walter: Gesammelte Schriften IV 1 (Hg.: Tillman Rexroth), S. 83 ff. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M.
- Benjamin, Walter (1982):* Das Passagen-Werk. Paris – die Hauptstadt des XIX. Jahrhunderts. Aufzeichnungen und Materialien. In: Benjamin, Walter: Gesammelte Schriften V 1, Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M., entstanden 1927–1940
- Berman, Russell (2002):* Moderne, Modernismus und Öffentlichkeit 1880–1960. In: Hohendahl, Peter Uwe (Hg.): Öffentlichkeit, Geschichte eines kritischen Begriffes, S. 75–91, Verlag J. B. Metzler, Stuttgart, Weimar
- Bolle, Willi (1994):* Physiognomik der modernen Metropole. Böhlau Verlag, Köln, Weimar, Wien
- Bott, Helmut (2000):* Stadt-Schichten. In: Bott, Helmut (Hg.): Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter, S. 101–114, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Bourdieu, Pierre (1991):* Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. In: Wentz, Martin (Hg.): Stadträume, S. 25–34, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Boyer, M. Christine (1994):* The City of Collective Memory. Its historical imagery and architectural entertainments. Massachusetts Institute of Technology
- Boyer, M. Christine (2001):* Twice-Told Stories: The Double Erasure of Times Square. In: Borden et al. (Hg.): The unknown city, S. 30–52, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2003):* Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum. Forschungsvorhaben im Rahmen des Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau. Abschlußbericht. Werkstatt: Praxis Nr. 2/2003, Bonn
- Castells, Manuel (2003):* Jahrtausendwende. Teil 3 der Trilogie: Das Informationszeitalter. Leske + Budrich, Opladen
- Castells, Manuel (1999):* Space flow – der Raum der Ströme. In: Bollmann, Stefan (Red.): Kursbuch Stadt, S. 39–81, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart
- Christ, Wolfgang (2000):* Öffentlicher versus privater Raum. Überarbeitete Fassung des Vortrages beim Internationalen Symposium »Die europäische Stadt – ein auslaufendes Modell?« IRS am 16. und 17. März 2000, o. O.
- Crayen, Volker (1999):* Standortkonzept Außenwerbung in Braunschweig. Im Auftrag der Deutschen Städte-Reklame GmbH als Vertragspartner der Stadt Braunschweig. Bielefeld

- Curtis, Barry (2001)*: That place Where: Some Thoughts on Memory and the City. In: Borden et al. (Hg.): The unkown city, S. 54–67, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Die Zeit (2002)*: Ausgewitzelt. Das Brandenburger Jux-Tor, von Hanno Rauterberg, 02. 10. 2002
- DKS Städtebau Stadtentwicklung Projektentwicklung (2002)*: Stadtgestalt und Werbung – Werbung als integraler Bestandteil der städtebaulichen Praxis im Auftrag der Bauaufsicht Frankfurt am Main
- Dudenredaktion (Hg.) (1966)*: Der große Duden – Fremdwörterbuch. Dudenverlag, Mannheim, Wien, Zürich
- Dürr, Alfred (2004)*: München – eine riesige Werbefläche. In: Süddeutsche Zeitung vom 28. 10. 2004, S. N1, München
- Eco, Umberto (1977)*: Zeichen. Einführung in einen Begriff und seine Geschichte. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Espuche, Alberto Garcia (2000)*: Die Rückeroberung des öffentlichen Raumes. In: Topos, DE, 2000, Nr. 33, S. 90–93, o. O.
- Feldtkeller, Andreas (1994)*: Die zweckentfremdete Stadt. Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums. Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Flierl, Bruno (2002)*: Der öffentliche Raum als Ware. In: Plätze: Plätze und städtische Freiräume von 1993 bis heute. Edition Topos, Callwey Verlag, München
- Flierl, Thomas (2002)*: Bauen wir Windmühlen! Die Werbung und die Stadt. Eine Antwort auf Dieter Hoffmann-Axthelm. In: Berliner Zeitung vom 18. 09. 2002, Feuilleton, Berlin
- Foucault, Michel (1969/1978)*: Wahnsinn und Gesellschaft. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M.
- Frankfurter Rundschau (2003)*: Denkmal unter Werbung. Nicht umsonst bezahlen Firmen Sanierungen, von Susanne Balthasar, 26. 11. 2003
- Friedrichs, Jürgen (1997)*: Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen. In: Politik und Zeitgeschehen, B. 33–34, S. 3–11
- Glasze, Georg (2001)*: Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. In: Gebhardt, Hans/Heinritz, Günter/Mayr, Alois/Zeoo, Harald/Schmidt, Helga (Hg.): Berichte zur deutschen Landeskunde, 75. Band, Heft 2/3, 2001, S. 160–177, Deutsche Akademie für Landeskunde, Flensburg
- Grael, Ralf (2000)*: Die Macht der Marke. In: brandeins 2000, Ausgabe 02
- Habermas, Jürgen (1962/1990)*: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1990)*: Strukturwandel der Öffentlichkeit – Vorwort zur Neuauflage 1990. In: Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Hassenpflug, Dieter (2000a)*: Die Theatralisierung des öffentlichen Raums. In: Thesis, Wissenschaftliche Zeitschrift der Bauhaus-Universität Weimar. Internationales Bauhaus-Kolloquium, Jg.45, Heft 4/5, S. 70–79, Weimar
- Hassenpflug, Dieter (2000b)*: Citytainment oder die Zukunft des öffentlichen Raumes. In: Matejovski, Dirk (Hg.): Metropolen – Laboratorien der Moderne, S. 308–320, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Hassenpflug, Dieter (1998)*: Atopien – die Herausforderung des Citytainment. In: Wolke, 3. Jahrgang, Heft 1, Mai 1998, TU Cottbus. www.tu-cottbus.de/BTU/Fak2/Theo-Arch/Wolke/deu/Themen/981/Hassenpflug/hassenpflug_t.html, 06. 08. 2004
- Häußermann, Hartmut (2002)*: Topographien der Macht: Der öffentliche Raum im Wandel der Gesellschaftssysteme im Zentrum Berlins. In: Hofmann, Andreas R./Wendland, Anna Veronika (Hg.): Stadt und Öffentlichkeit in Ostmitteleuropa 1900–1939, S. 81–96, Franz Steiner Verlag, Stuttgart
- Heidegger, Martin (1926/1977)*: Sein und Zeit. Max Niemeyer Verlag, Tübingen
- Held, Gerd (2001)*: Risikostadt: Die »neue Selbständigkeit« und ihre großstädtischen Voraussetzungen. In: Thabe, Sabine (Hg.): Raum und Sicherheit, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 106, S. 154–173, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Heller, Eva (1984/1993)*: Wie Werbung wirkt: Theorien und Tatsachen. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt a. M.
- Herczog, Andreas (1996)*: Öffentlicher Raum und Erlebniswelt. Zur Planbarkeit falscher Urbanitätsversprechen. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1996, Nr. 6 (Die Stadt als Erlebniswelt), S. 359–364, Selbstverlag der BfLR, Bonn
- Herczog, Andreas/Hubeli, Ernst (1995)*: Öffentlichkeit und öffentlicher Raum. Von der Öffentlichkeit zur Koexistenz von Öffentlichkeiten – vom öffentlichen Raum zu

- öffentlichen Orten. Berichte des Nationalen Forschungsprogramms »Stadt und Verkehr«, 48, Selbstverlag, Zürich
- Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2000a)*: Großflächige Werbebilder in der Stadt Zürich, Zürich
- Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2000b)*: Angepasste Richtlinien für die Gebühren des Reklamewesens gemäß Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 5. Juli 2000
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (2002)*: Die Stadt der Poster. Die Werbeplänen über öffentlichen Gebäuden sind eine Konsequenz neuer Sehgewohnheiten. In: Berliner Zeitung, 12. 09. 2002, Feuilleton, Berlin
- Hohendahl, Peter-Uwe (Hg.) (2000)*: Öffentlichkeit. Geschichte eines Begriffes. Verlag J. B. Metzler, Stuttgart, Weimar
- Hölscher, Lucian (1984)*: Öffentlichkeit. In: Ritter, Joachim; Gründer, Karlfried (Hg.): Historisches Wörterbuch der Philosophie. Völlig neu bearbeitete Ausgabe des »Wörterbuches der philosophischen Begriffe« von Rudolf Eisler. S. 1134–1140, Schwabe Verlag, Basel
- Hölscher, Lucian (1978)*: Öffentlichkeit. In: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhard (Hg.): Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Klett-Cotta, Stuttgart
- Hootz, Michael (2002)*: Auf dem Weg zu einem schöneren Frankfurt. In: Selle, Klaus (Hg.): Was ist los mit den öffentlichen Räumen?, S. 241–242. Originalbeitrag in Garten und Landschaft 10/1999, S. 17–19. Dortmundervertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Horkheimer, Max/Adorno, Theodor W. (1944/1987)*: Dialektik der Aufklärung. In: Horkheimer, Max: Gesammelte Schriften, Band 5: Dialektik der Aufklärung und Schriften 1940–1950, S. 13–292, S. Fischer Verlag, Frankfurt a. M.
- Hubeli, Ernst (2003)*: Die erotische Dimension des Städtischen. Zum Strukturwandel von Öffentlichkeit und öffentlichem Raum. In: Haus der Architektur Graz (Hg.): 100 % Stadt – der Abschied vom Nicht-Städtischen, S. 47–65, Haus der Architektur Graz
- Kabosch, Stephan (2005)*: Werbung: Strenge Regeln bei der Fußball-WM 2006. www.n24.de/wirtschaft/hintergrund, 26. 09. 2005
- Kaltenbrunner, Robert (2003)*: Öffentlichkeit – zwischen Ort, Funktion und Erscheinungsbild. Vortrag im Rahmen der Internationalen Konferenz »Der öffentliche Raum in Zeiten der Schrumpfung« an der BTU Cottbus, Juni 2003, Cottbus
- Kazig, Rainer/Müller, André (2003)*: Öffentlicher Raum in Europa und den USA. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft3/4 2003, S. 1–12, Bonn
- Klein, Naomi (2002)*: No logo. Der Kampf der Global Players um Marktmacht. Ein Spiel mit vielen Verlierern und wenig Gewinnern. Riemann Verlag, München
- Koschnick, Wolfgang J. (2000)*: Marketing-Wörterbuch. de Gruyter, Berlin
- Läpple, Dieter (1991)*: Gesellschaftszentriertes Raumkonzept. In: Wentz, Martin (Hg.): Stadt-Räume, S. 35–46, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Lootsma, Bart (1998)*: Der öffentliche Raum in Bewegung. Was öffentlicher Raum heute nicht mehr ist, wie öffentlicher Raum heute aussieht, was öffentlicher Raum heute sein könnte. In: Daidalos, Nr. 67 1998, S. 116–123, o. O.
- Luhmann, Niklas (1996)*: Die Realität der Massenmedien. Westdeutscher Verlag, Opladen
- Lynch, Kevin (1965/2001)*: Das Bild der Stadt. Birkhäuser Verlag, Basel
- Lynch, Kevin/Carr, Stephen (1979/1990)*: Open Space: Freedom and Control. In: Lynch, Kevin: City Sense and City design, S. 413–417, MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Marcuse, Peter (2003)*: The Threats to Public Usable Space in a Time of Contractian. Vortrag im Rahmen der Internationalen Konferenz »Der öffentliche Raum in Zeiten der Schrumpfung« an der BTU Cottbus, Juni 2003, Cottbus
- Mehring, Walter (ca. 1920/1983)*: Die Reklame bemächtigt sich des Lebens. In: Riha, Karl: Deutsche Großstadtlyrik, S. 77, Artemis Verlag, München
- Mersch, Dieter (2000)*: Erotik der Stadt. In: Bott, Helmut (Hg.): Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter, S. 189–210, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Mückenberger, Ulrich (Hg.) (1998)*: Zeiten der Stadt. Reflexionen und Materialien zu einem neuen gesellschaftlichen Gestaltungsfeld. Edition Temmen, Bremen
- Oberste Denkmalschutzbehörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2002)*: Außenwerbung intelligent nutzen (CD), Berlin
- Oberste Denkmalschutzbehörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (o. J.)*: Grundsatzempfehlung zu Baugewerben an Denkmälern, in der Umgebung von Denkmälern oder in Denkmälerebenen, Berlin

- Paravicini, Ursula et al. (2002)*: Neukonzeption städtischer öffentlicher Räume im Vergleich. Forschungsbericht, wissenschaftliche Reihe NFFG, Bd. 3, Hannover
- Paravicini, Ursula (2000)*: Öffentliche Räume im digitalen Zeitalter. In: Bott, Helmut (Hg.): Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter, S. 115–128, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Paravicini, Ursula (1998)*: Stadtumbau durch öffentliche Räume – öffentliche Räume durch Stadtumbau? Projekte im Pariser Osten. In: Becker, Heidede/Jessen, Johann/Sander, Robert (Hg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, S. 402 ff., Karl Krämer Verlag, Stuttgart
- Prigge, Walter (2002)*: Inszenierungen des Urbanen – zum Strukturwandel der europäischen Stadt. In: Kornhardt, Diethild/Pütz, Gabriele/Schröder, Thies (Hg.): Mögliche Räume, S. 42–50, Junius Verlag, Hamburg
- Projektgemeinschaft StEP Öffentlicher Raum (1995)*: Entwurf Stadtentwicklungsplan Öffentlicher Raum Berlin
- Projektgruppe Bauordnung Berlin (2004)*: Senatsvorlage zur Novellierung der Bauordnung Berlin mit Begründung, Stand: 02.07.2004 (Auszüge)
- Rauterberg, Hanno (2001)*: Drinnen ist draußen, draußen ist drinnen. Hat der öffentliche Raum noch eine Zukunft? In: DAB Deutsches Architektenblatt, Ausgabe Baden-Württemberg, 2001, Jg. 33, Heft 2, S. 6–10, o. O.
- Rauterberg, Hanno (2002)*: Viele schwere Fragezeichen. In: Kornhardt, Diethild/Pütz, Gabriele/Schröder, Thies (Hg.): Mögliche Räume, S. 183–186, Junius Verlag, Hamburg
- Reinhardt, Dirk (1993)*: Von der Reklame zum Marketing. Geschichte der Wirtschaftswerbung in Deutschland. Akademie Verlag, Berlin
- Rinken, Alfred (1988)*: Öffentlichkeit. In: Görres-Gesellschaft (Hg.): Staatslexikon. Recht, Wissenschaft, Gesellschaft. 7. Auflage, Bd. 4, S. 138–142, Verlag Herder, Freiburg
- Rodenstein, Marianne (2000)*: Öffentlicher Raum und Gesellschaft. In: Magistrat der Stadt Frankfurt (Hg.): Der öffentliche Raum, S. 51–56, Frankfurt a. M.
- Ronneberger, Klaus (2000a)*: Surrogate City. Die Stadt der Erlebnisindustrie und Imperative der Macht. In: Neitzke, Peter/Steckeweh, Carl/Wustlich, Reinhard (Hg.): Centrum, 2000–2001, Jahrbuch Architektur und Stadt, S. 110–113, Birkhäuser Verlag, Basel
- Ronneberger, Klaus (2000b)*: Container des 21. Jahrhunderts. In: Matejowski, Dirk (Hg.): Metropolen – Laboratorien der Moderne, S. 324–342, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Sassen, Saskia (2000)*: Über die Auswirkungen der neuen Technologien und der Globalisierung auf die Städte. In: Matejowski, Dirk (Hg.): Metropolen – Laboratorien der Moderne, S. 29–50, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Schneider, Bernhard (2002)*: Die Stadt als System öffentlicher Räume. In: Selle, Klaus (Hg.): Was ist los mit den öffentlichen Räumen, S. 246–256, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Schubert, Herbert (2002)*: Ein neues Verständnis von urbanen öffentlichen Räumen. In: Selle, Klaus (Hg.): Was ist los mit den öffentlichen Räumen?, S. 141–147, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Schubert, Herbert (2000)*: Städtischer Raum und Verhalten. Zu einer integrierten Theorie des öffentlichen Raumes. Leske + Budrich, Opladen
- Schubert, Herbert (1999)*: Urbaner öffentlicher Raum und Verhaltensregulierung. In: DISP 136/137, S. 17–24, Zürich
- Schweiger, Günter/Schrattenecker, Gertraud (1995)*: Werbung. Eine Einführung. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, Jena
- Selle, Klaus (2001)*: Öffentlicher Raum – von was ist die Rede? o. O. <http://www.pt.rwth-aachen.de/publikationen/manuskripte/oeffentlicherRaum.html>
- Selle, Klaus (Hg.) (2002a)*: Was ist los mit den öffentlichen Räumen? Dortmunder Vertrieb für Planungsliteratur Dortmund
- Selle, Klaus (2002b)*: Stadt und öffentlicher Raum – Thema mit Variationen. In: Kornhardt, Diethild/Pütz, Gabriele/Schröder, Thies (Hg.): Mögliche Räume, S. 51–65, S. 51–65, Junius Verlag, Hamburg
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2003)*: Öffentlicher Raum, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin
- Sennett, Richard (2000)*: Der neue Mensch: Flexibel, mobil und orientierungslos? In: Matejowski, Dirk (Hg.): Metropolen – Laboratorien der Moderne, S. 105–114, Campus Verlag, Frankfurt a. M.
- Sennett, Richard (2001)*: Stadt ohne Gesellschaft. Der flexible Mensch und die Uniformität der Städte. In: die tageszeitung, Le monde diplomatique Nr. 6374 vom 16.02.2001, S. 12–13, Berlin
- Sennett, Richard (1974/2001)*: Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität. S. Fischer Verlag, Frankfurt a. M.

- Siebel, Walter (2003)*: Strukturwandel der europäischen Stadt. Die emanzipative Kraft des Urbanen. In: Haus der Architektur Graz (Hg.): 100 % Stadt – der Abschied vom Nicht-Städtischen, S. 13–25, Haus der Architektur Graz
- Siebel, Walter (2002)*: Urbanität ohne Raum – der Möglichkeitsraum. In: Kornhardt, Diethild/Pütz, Gabriele/Schröder, Thies (Hg.): Mögliche Räume, S. 32–41, Junius Verlag, Hamburg
- Sieverts, Thomas (1990)*: Perspektiven für den öffentlichen Raum. In: Baukultur, Nr. 6, S. 6–10, o. O.
- Sieverts, Thomas (1997)*: Zwischenstadt – zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Vieweg Verlag, Braunschweig, Wiesbaden
- Soja, Edward W. (2000)*: Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions. Blackwell Publishers Ltd., Oxford
- Stadt Frankfurt am Main (2002a)*: Stadtgestalt und Werbung. Werbung als integraler Bestandteil der städtebaulichen Planung, Frankfurt a. M.
- Stadt Frankfurt am Main (2002b)*: Investitionsprogramm 2002–2005, Sachstand. Etatantrag vom 06. 03. 2002 E 21. <http://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK>, 22. 10. 2004
- Stadt Frankfurt am Main, Der Magistrat, Bauaufsicht (2002)*: Dienstanweisung zur Beurteilung von Werbeanlagen im Gebiet der Stadt Frankfurt am Main. Magistratsbeschluss Nr. 2159 vom 06. 12. 2002, Frankfurt a. M.
- Stadt München (1997)*: Werbung im öffentlichen Raum. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates, München
- Stadt München (2001)*: Gesamtkonzept Werbung im öffentlichen Verkehrsraum, Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 04. 07. 2001, München
- Stadt München (o. J.)*: Münchener Innenstadtkonzept. <http://www.muenchen.de>, 22. 06. 2004
- Stadt München, Planungsreferat (1996)*: Werbung an Baugerüsten, 22. 10. 1996, München
- Stadt Zürich, Amt für Städtebau (2006)*: Konzept Megaposter 03/2006, Zürich
- Strum, Arthur (2000)*: Öffentlichkeit von der Moderne zur Postmoderne: 1960–1999. In: Hohendahl, Peter Uwe (Hg.): Öffentlichkeit, Geschichte eines kritischen Begriffes, S. 92–123, Verlag J. B. Metzler, Stuttgart, Weimar
- Süddeutsche Zeitung (2006)*: Lukrative Sache für Hausbesitzer – öffentliche Reklame an Baugerüsten, von Gudrun Pasarge, 13. 01. 2006
- taz (2005)*: Werbung ist die erste Bürgerpflicht, von Giuseppe Pitronaci, 23. 11. 2005
- Tilch, Horst (Hg.)*: Deutsches Rechtslexikon, Bd. 2, G–R, Verlag C. H. Beck, München
- Tucholsky, Kurt (1927/1975)*: Werbekunst oder: Der Text unserer Anzeigen. In: Kurt Tucholsky: Gesammelte Werke, Bd. 5, S. 429–431, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek bei Hamburg
- Von Saldern, Adelheid (2000)*: Stadt und Öffentlichkeit in urbanisierten Gesellschaften. Neue Zugänge zu einem Alten Thema. In: Informationen zur modernen Stadtgeschichte, Themenschwerpunkt 2/2000, S. 3–15, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- Weber, Max (1921/1972)*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. J. C. B. Mohr, Tübingen
- Wentz, Martin (2002)*: Der öffentliche Raum als das Wesentliche des Städtebaus. In: Selle, Klaus (Hg.): Was ist los mit den öffentlichen Räumen?, S. 191–199, Dortmund: Vertriebs für Bau- und Planungsliteratur
- Zacke, Susanne und Alexander M. (1996)*: Emailschilder und alte Reklame. Wilhelm Heyne Verlag, München
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (2002)*: Werbung in Deutschland 2002. Verlag Edition ZAW, Bonn
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (2005)*: Werbung in Deutschland 2005, Verlag Edition ZAW, Bonn

2. Verwendete Internetquellen der Werbeunternehmen

Die Angaben über Standorte, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit verwendet wurden, sind im Jahr 2006 bei den entsprechenden Internetadressen nicht mehr zu finden. Zum einen werden andere Standorte angeboten als zum Zeitpunkt der Datenerhebung, zum anderen haben die Unternehmen in der Zwischenzeit teilweise ihre Internetauftritte in Struktur und Inhalten überarbeitet.

www.fubac.de
www.megaposter.de
www.complac.com
www.posternetwork.com
www.plakativ.de

3. Verwendete Landesbauordnungen

Da Änderungen der Landesbauordnungen während der Erstellung der hier vorliegenden Arbeit erfolgten oder in Aussicht standen, wird an dieser Stelle zusammengefasst angegeben, auf welche Fassungen der Landesbauordnungen sich die Arbeit bezieht.

Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) vom 8. August 1995 (GVBl., S. 617). Zuletzt geändert am 14. Dezember 2004

Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. August 1997. Grundlage 1. Zuletzt geändert am 08. März 2005

Bauordnung für Berlin (BauO Bln) in der Fassung vom 3. September 1997. GVBl. 1997, Nr. 38, S. 421. Zuletzt geändert am 16. Juli 2001

Neue Bauordnung für Berlin (Stand 02.07.2004), Senatsvorlage (vierter Referentenentwurf)

Bauordnung für Berlin (BauO Bln) in der Fassung vom 29. September 2005. GVBl. 2005, Nr. 34, S. 495

Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) vom 16. Juli 2003. GVBl. 2003, Nr. 12, S. 210. Zuletzt geändert am 9. Oktober 2003

Bremische Landesbauordnung (BremLBO) und Änderung des Bremischen Landesstraßengesetzes vom 27. März 1995 (GVBl. S. 211) mit Änderung vom 4. Dezember 2001 (GBl., Nr. 68/2001, S. 395). Zuletzt geändert am 8. April 2003

Hamburgische Bauordnung (HBauO) vom 1. Juli 1986, Nachtrag 1. Januar 1996. Gesetze und Verordnungen der Freien und Hansestadt Hamburg, Stand 1. Januar 1996. Zuletzt geändert am 5. Oktober 2004

Hessische Bauordnung (HBO) vom 18. Juni 2002. Grundlage 1. GVBl. 2002, Nr. 14, S. 274. Zuletzt geändert am 20. Juni 2005

Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern. Bekanntmachung der Neufassung der Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern (LBauO M-V)* vom 6. Mai 1998. GVBl. 1998, Nr. 16, S. 468. Grundlage. *Ersetzt Gesetz vom 26. April 1994; GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 2130-3. Zuletzt geändert am 16. Dezember 2003

Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002 Niedersächsische Bauordnung (NBauO). Neubekanntmachung der Niedersächsischen Bauordnung vom 10. Februar 2003. GVBl. 2003, Nr. 6, S. 89. Zuletzt geändert 6. Juni 2005

Bekanntmachung der Neufassung der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung – (BauO NRW) vom 1. März 2000. GVBl. 2000, Nr. 18, S. 256. Zuletzt geändert am 5. April 2005

Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) vom 24. November 1998. GVBl. 1998, Nr. 22, S. 365. Zuletzt geändert am 12. Mai 2005

Bauordnung Land Sachsen-Anhalt (BauO LSA). Gesetz zur Vereinfachung des Baurechts in Sachsen-Anhalt vom 9. Februar 2001. GVBl. LSA 2001, Nr. 6, S. 50. Zuletzt geändert am 19. Juli 2004

Bauordnung für das Saarland (LBO). Gesetz Nr. 1544 zur Neuordnung des Saarländischen Bauordnungs- und Bauberufsrechts vom 19. Mai 2004

Sächsische Bauordnung (SächsBO). Gesetz zur Neufassung der Sächsischen Bauordnung und zur Änderung anderer Gesetze. GVBl. Nr. 8 vom 25. Juni 2004

Bauordnung. Bekanntmachung der geltenden Fassung der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein vom 10. Januar 2000

Thüringer Bauordnung (ThürBO). Neubekanntmachung der Thüringer Bauordnung vom 16. März 2004

Abbildungsverzeichnis mit Quellenangabe

- Titelseite: Stephansplatz, Hamburg 2007 (Foto: PosterNetwork AG)
- Abb. 1.1: Schokoladenreklame am Rathaus, Bremen 2002 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 1.2: Werbung an Denkmälern, Frankfurter Dom 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 1.3: Kommerzialisierung öffentlicher Räume – Straßencafé statt Bürgersteig, Bremen 2007 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 1.4: Diskussion über Werbung als Stellvertreterdebatte, die über sich selbst hinausweist, Berlin 2006 (Foto: blowUP media GmbH)
- Abb. 3.1: Entwicklung der Formen von Außenwerbung (eigene Darstellung)
- Abb. 3.2: Erste Litfaßsäulen in Berlin, 1855 (aus: Reinhard 1993, S. 237)
- Abb. 3.3: Édouard Manet: Rue Mosnier (Ausschnitt), 1878 (aus: Informationsblatt der Kunsthalle Stuttgart, 2003)
- Abb. 3.4: Werbung an einer Giebelwand, Berlin, Unter den Linden, ca. 1925 und 2007 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 3.5: Landschaftswerbung, um 1910 (aus: Reinhard 1993, S. 265)
- Abb. 3.6: Sandwichmänner, 1920 (aus: Reinhard 1993, S. 244)
- Abb. 3.7: Lichtwerbung in Berlin, 1920er Jahre (aus: Reinhard 1993, S. 325)
- Abb. 3.8: Großflächen, Berlin 2005 (Fotos: Verfasserin)
- Abb. 3.9: City Light Poster, Bremen 2005 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 3.10: Infoscreen am U-Bahnhof Zoo, Berlin 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 3.11: City Light Board, Berlin 2005 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 3.12: Projektionswerbung, 1920er Jahre (aus: Reinhard 1993, S. 308)
- Abb. 3.13: Projektion auf die Siegestsäule, Berlin 2004 (Foto: Nils Leiser)
- Abb. 3.14: Werbeläufer 2006 (Foto: www.werbelaeufer.de, 2006)
- Abb. 3.15: Temporäre Werbeanlagen: Cottbus 2003 und Dortmund 2003 (Fotos: Verfasserin)
- Abb. 3.16: Maßstabssprünge, Hackescher Markt, Berlin 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 3.17: Fassadenreproduktion und Werbung, Kronprinzenpalais, Berlin 2007 (Foto: blowUP media GmbH)
- Abb. 3.18: Gebäude als Markenträger: Brandenburger Tor, Berlin 2002 (Foto: Verfasserin) und Holstentor, Lübeck 2004 (Foto: Ströer Megaposter GmbH)
- Abb. 3.19: Dauerhafte Werbeanlagen: Brandwand, Hamburg 2002 (Foto: PosterNetwork AG) und Parkhaus, Bremen 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 3.20: Sonderformen in 3-D: Hamburger Hafen 2002 (Foto: PosterNetwork AG) und Henckelgelände, Düsseldorf 2002 (Foto: Ströer Megaposter GmbH)
- Abb. 5.1: »Die Marke. Etwas anderes kommt mir nicht in die Tüte.«, Hamburg 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 5.2: Salt Lake City bei den Olympischen Winterspielen 2002 (Foto: CD »Außenwerbung intelligent nutzen«, Senatsverwaltung Berlin)
- Abb. 5.3: Orientierung im Konsumraum: Berlin, gegenüber Bahnhof Zoo, Oktober 2005 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 5.4: Ubiquitäre Werbung: Piazza di Trevi, Rom; Genadioustreet, Thessaloniki; Altes Stadthaus, Berlin (Fotos: Ströer Megaposter GmbH)
- Abb. 5.5: Zitate zu Simulation in den Bereichen Werbung, Zeichen, öffentlicher Raum (eigene Darstellung)
- Abb. 5.6: »To simulate is to feign to have what one hasn't« (Baudrillard 1988) – Gebäudesimulation am Potsdamer Platz, Berlin 2007 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 6.1: Standortverteilung nach Einwohnerzahlen in % (2003)
- Abb. 6.2: Verteilung der untersuchten 575 Standorte großformatiger Werbeflächen (2003, Graphik: GIS-direkt, Bremen)

- Abb. 6.3: Größe der Werbeanlagen in Städten über 1 Mio. Einw. in % (2003)
- Abb. 6.4: Größe der Werbeanlagen in Städten mit 200 000–300 000 Einw. in % (2003)
- Abb. 6.5: Temporäre und dauerhafte Werbeflächen in Städten über 1 Mio. EinwohnerInnen in % (2003)
- Abb. 6.6: Temporäre und dauerhafte Werbeflächen in Städten mit 200 000–300 000 EinwohnerInnen in % (2003)
- Abb. 6.7: Durchschnittliche Werbeflächengröße (in m²) nach Werbeflächentyp
- Abb. 6.8: Verteilung der Werbeflächentypen (2003, Graphik: GIS-direkt, Bremen)
- Abb. 6.9: Anzahl Werbeflächen nach Standorttyp (2003)
- Abb. 6.10: Durchschnittlicher Preis pro 10 m² pro Monat nach Standorttyp (2003)
- Abb. 6.11: Durchschnittliche Größe (in m²) nach Standorttypen (2003)
- Abb. 6.12: Umgang der Städte mit großformatiger Werbung (Quelle: Befragung der Städte über 200 000 EinwohnerInnen 2003, eigene Darstellung)
- Abb. 7.1: Werbung am Frankfurter Dom 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 7.2: Gebäudeverhüllung und Genehmigungsalltag in Frankfurt: Römer und Hanauer Landstraße 2004 (Fotos: Verfasserin)
- Abb. 7.3: München, Bavaria-Denkmal 2002 (Fotos. Ströer Megaposter GmbH)
- Abb. 7.4: Genehmigungsalltag in München: Stachus und Ludwigstraße 2004 (Fotos: Verfasserin)
- Abb. 7.5: Brandenburger Tor als Träger von Werbung und Kunst: Telekomwerbung und Eiffelturm (Foto: Ströer Megaposter GmbH); »Sozialpalast« – Kunstaktion im Anschluss an die Gebäudeverhüllung durch Werbung (Foto: Postkarte der Bewag), Berlin 2002
- Abb. 7.6: Berlin, Charlottenburger Tor 2005 (Fotos: Verfasserin)
- Abb. 7.7: Sonderfall Zoofenster 2004 und 2005 (Fotos: Verfasserin)
- Abb. 7.8: Werbung und Kunst: Zoofenster 2005 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 7.9: Hochhauswerbung in Berlin: Hotel am Alexanderplatz 2004 (Foto: Anne Taubert)
- Abb. 7.10: Hohe Dichte großformatiger Werbung in der Berliner Innenstadt 2005 (Foto: Verfasserin)
- Abbildungen im Anhang – großformatige Werbung international:**
- Abb. 1: London, Soho 2005 (Foto: Cornelia Höll)
- Abb. 2: London, Piccadilly Circus 2002 (Foto: Dr. Peter Ache)
- Abb. 3: Glasgow 2001 (Foto: Dr. Peter Ache)
- Abb. 4: Birmingham 2003 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 5: Barcelona 2005 (Foto: Klaus-Peter von Komorowski)
- Abb. 6: Barcelona 2003 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 7: Verona, Arena 2003 (Foto: Dr. Peter Ache)
- Abb. 8: Bern 2005 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 9: Warschau 2003 (Foto: Andrea Stratil)
- Abb. 10: Danzig 2004 (Foto: Hildegard Kamp)
- Abb. 11: Vilnius 2003 (Foto: Samy Schneider)
- Abb. 12: Riga 2003 (Foto: Samy Schneider)
- Abb. 13: Moskau 2006 (Foto: Jutta Schmidt)
- Abb. 14: Moskau 2006 (Foto: Jutta Schmidt)
- Abb. 15: Brno 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 16: Brno 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 17: Wien 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 18: Wien, am Stefansdom 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 19: Wien, Opernhaus 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 20: Wien, Stefansdom 2004 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 21: New York 2005 (Foto: Michael Glatthaar)
- Abb. 22: New York 2005 (Foto: Michael Glatthaar)
- Abb. 23: New York 2005 (Foto: Klaus-Peter von Komorowski)
- Abb. 24: New York 2005 (Foto: Klaus-Peter von Komorowski)
- Abb. 25: Jakarta 2006 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 26: Cikarang, West Java 2006 (Foto: Verfasserin)
- Abb. 27: Shanghai 2007 (Foto: Edwin Bolduan)
- Abb. 28: Shanghai 2007 (Foto: Edwin Bolduan)

Die Urheberrechte an den verwendeten Abbildungen wurden nach bestem Wissen geklärt. Im Bereich der historischen Abbildungen war es nicht immer möglich, den/die UrheberIn zu ermitteln. Die Rechte der UrheberInnen bleiben selbstverständlich gewahrt und können beim Verlag geltend gemacht werden.

Tabellenverzeichnis

- Tab. 4.1: Gegenüberstellung der untersuchten Ansätze zum »öffentlichen Raum« mit der normativen Begriffsbestimmung von »öffentlich«
- Tab. 6.1: Städte mit mehr als 20 erfassten Standorten (2003)
- Tab. 6.2: Konzeptionelle Überlegungen der Städte
- Tab. 7.1: Sondernutzungsgebühr für eine 100 m² große Werbefläche in der Innenstadt von Frankfurt am Main und von Zürich
- Tab. 8.1: Zulässigkeit/Unzulässigkeit von Werbeanlagen nach Landesbauordnungen
- Tab. 8.2: Genehmigungsfreiheit für Werbeanlagen nach Landesbauordnungen
- Tab. 8.3: Formelle Instrumente zur Steuerung großformatiger Werbeanlagen
- Tab. 9.1: Für und Wider großformatiger Werbung aus Sicht der Stadtplanung
- Tab. 9.2: Handlungsoptionen der Stadtplanung bei offensiver und restriktiver Strategie

Abkürzungsverzeichnis

AGBauGB	Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuches	GWA	Gesamtverband Kommunikationsagenturen
BauGB	Baugesetzbuch	HBauO	Hamburgische Bauordnung
BauNVO	Baunutzungsverordnung	HBO	Hessische Bauordnung
BauO Bln	Bauordnung für Berlin	IHK	Industrie- und Handelskammer
BauO LSA	Bauordnung Land Sachsen-Anhalt	Kfz	Kraftfahrzeug
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen	LBO	Landesbauordnung
BayBO	Bayerische Bauordnung	MBO	Musterbauordnung
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung	NBauO	Niedersächsische Bauordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
BremLBO	Bremische Landesbauordnung	OSCAR	Outdoor Site Classification and Audience Research
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	OVG	Oberverwaltungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	SächsBO	Sächsische Bauordnung
CLB	City Light Boards	StEP	Stadtentwicklungsplan
DSchG	Denkmalschutzgesetz	StVO	Straßenverkehrsordnung
DSchGBln	Denkmalschutzgesetz Berlin	ThürBO	Thüringer Bauordnung
DSM	Deutsche Städte Medien	ZAW	Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft
FAW	Fachverband Außenwerbung		
GTKC	Gewichtete Tageskontaktchancen		

Anhang

Methodik der Arbeit

1. Standortdatenbank großformatiger Werbeanlagen in Deutschland

Zur quantitativen und qualitativen Erfassung großformatiger Werbeanlagen in Deutschland wurde eine Standortdatenbank erstellt. Sie enthält Informationen über knapp 600 Standorte in den deutschen Städten mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen, Stand: Sommer 2003 (vgl. Kapitel 6.1). Informationsgrundlagen waren Angaben von fünf Werbeunternehmen; die Informationen wurden Internetpräsentationen oder schriftlichen Unterlagen der Unternehmen entnommen.

Die Standortdatenbank wurde mit einem Datenbankprogramm erstellt. Die zugrunde liegende Datenbankstruktur wurde für den Anwendungszweck entwickelt. Die Datenbank enthält drei miteinander verknüpfte Tabellen. Die Tabelle »Standortliste« enthält alle Angaben zu den Standorten, die Tabelle »Städte« statistische Angaben zu den Städten, die für die Auswertung wichtig waren, und die Tabelle »Bundesland« als Schlüsselliste die Namen der Bundesländer, um eine einheitliche Eingabe sicherzustellen. Über wiederholte Plausibilitätsabfragen wurde bei der Arbeit mit der Datenbank die notwendige Qualitätssicherung der Eingabe gewährleistet.

Zur Erleichterung der Dateneingabe und -auswertung wurde ein Formular entwickelt. Das Formular enthält sowohl alle Informationen der Werbeunternehmen (links) als auch die daraus abgeleitete Auswertung (rechts). Ein Ausdruck der Ergebnisse ist sowohl als Papierversion der Formulare möglich als auch – beschränkt auf die Agenturangaben, also ohne Auswertung – als gesondert entwickelter Bericht. Auf Nachfrage dienten Ausdrücke sowohl der Formulare als auch des Berichtes dafür, interessierten Städten die zusammengefassten Informationen zu »ihren« Standorten zur Verfügung zu stellen.

Die Auswertung der Standortdatenbank wurde mithilfe der Abfragefunktionen des Datenbankprogrammes durchgeführt. Zur Visualisierung der Ergebnisse wurden die Möglichkeiten eines Tabellenkalkulationsprogramms genutzt. Da alle Ergebnisse einzelnen Städten zugeordnet werden können, wurden ausgewählte Ergebnisse in ihrer Verteilung auf einzelne Städte auf Karten dargestellt.

Alle Arbeiten mit dem Datenbankprogramm und dem Tabellenkalkulationsprogramm wurden eigenständig durchgeführt. Die Kartenerstellung wurde von der Firma GIS direkt, Bremen übernommen.

2. Befragungen der deutschen Städte über 200 000 EinwohnerInnen

Die Befragung der 40 deutschen Städte mit mehr als 200 000 EinwohnerInnen (vgl. Kapitel 6.2) wurde in der Zeit von Mai–September 2003 durchgeführt. Der Fragebogen war teilstandardisiert. Einerseits konnten dadurch vergleichbare Ergebnisse sichergestellt werden. Andererseits ließen diejenigen Fragen, die offen formuliert waren, Raum für individuelle Angaben und Einschätzungen. Der Fragebogen umfasste 14 Fragen in fünf inhaltlichen Komplexen (Fragebogen s. Anhang).

Die Adressen und Ansprechpersonen wurden überwiegend der Selbstdarstellung der Städte im Internet entnommen. Sowohl der Aufbau der Adressdatei als auch im Anschluss die Erfassung der Ergebnisse erfolgte mithilfe einer für den Anwendungszweck entwickelten Datenbank. Zum einen konnten dadurch der Rücklauf und entsprechende Zwischenkontakte gut verfolgt und dokumentiert werden. Diese Strukturierung der Zwischenkontakte war ein Grund für den mit über 70 % sehr hohen Rücklauf. Zum anderen wurden die Abfrage- und Berichtsfunktionen des Programmes genutzt, um die Ergebnisse der einzelnen Fragen in der Zusammenstellung für eine Auswertung verfügbar zu machen.

Die teilweise offen formulierten Fragen erforderten eine qualitative Auswertung. Darüber hinaus war – anders als bei der Standortdatenbank – trotz des hohen Rücklaufes von 72,5 % die Fallzahl (29 Städte) zu gering für eine quantitative Auswertung.

3. Befragung der Werbewirtschaft

Im Anschluss an die Befragung der Städte wurden im Januar 2004 ausgewählte Unternehmen der Werbewirt-

schaft befragt. Hierfür wurden die fünf in Deutschland marktführenden Werbeunternehmen, deren Angaben auch der Standortdatenbank zugrunde liegen, und drei Interessensverbände der Werbewirtschaft angeschrieben (vgl. Kapitel 6.3). Der teilstandardisierte Fragebogen umfasste acht teilweise offen formulierte Fragen in drei inhaltlichen Blöcken (s. Anhang). Die Fragen waren zum Teil identisch mit den Fragen an die Städte, um die unterschiedlichen Blickwinkel erfassen zu können.

Zur Erfassung und Auswertung wurde das gleiche Vorgehen gewählt wie bei der Befragung der Städte, d. h. der Aufbau einer entsprechenden Datenbank als Grundlage einer qualitativen Auswertung. Alle befragten Werbeunternehmen sowie zwei der Interessensverbände beantworteten die Fragen, so dass ausreichendes Material für eine qualitative Auswertung zur Verfügung stand.

4. Fallstudien in drei deutschen Städten

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Standortdatenbank und der Befragungen wurden drei Städte ausgewählt, in denen im Zeitraum vom Mai–September 2004 Fallstudien durchgeführt wurden (vgl. Kapitel 7). Die Auswahl der Städte wurde aufgrund einer Matrix getroffen, die die Städte aufgrund der Befragungsergebnisse vier verschiedenen Gruppen zuordnete, wobei die Gruppen in Abhängigkeit von der jeweiligen Grundhaltung der Städte gegenüber großformatigen Werbeanlagen und ihrem Aktivitätsgrad in diesem Themenfeld gebildet wurden (vgl. Kapitel 6.4).

In den drei ausgewählten Städten Frankfurt am Main, München und Berlin wurden Gespräche mit VertreterInnen aus Verwaltung und Politik geführt. Grundlage der nicht-standardisierten Gespräche war ein Leitfaden (s. Anhang). Die Gespräche wurden nach Möglichkeit als Einzelinterviews geführt, da auch persönliche Meinungen und Einschätzungen abgefragt wurden. Erfahrungsgemäß war dies in Einzelgesprächen leichter und unverfälschter möglich als bei Gruppengesprächen. Die gestellten Fragen waren immer offen formuliert. Die Ergebnisse wurden während des Gespräches stichwortartig mitprotokolliert und direkt im Anschluss schriftlich ausgearbeitet (Auflistung aller Gesprächstermine s. Anhang).

Zu den Gesprächen gehörte die Frage nach der Selbst- und Fremdeinschätzung der Haltung der verschiedenen AkteurInnen in der Stadt gegenüber großformatigen Werbeanlagen. Hierfür wurden die GesprächspartnerInnen

gebeten, sich selbst und die anderen von ihnen als wichtig eingestuften AkteurInnen auf einer Skala von ablehnend über akzeptierend bis positiv-fördernd einzutragen. Viele, wenn auch nicht alle GesprächspartnerInnen kamen dieser Bitte nach. Die entstandenen Übersichten gaben im Vergleich Auswertungsmöglichkeiten über die Eigen- und Fremdbilder.

Die Ergebnisse aus den Gesprächen wurden ergänzt durch die Auswertung schriftlicher Materialien. Die jeweiligen Gesetzesgrundlagen wurden herangezogen sowie weitere Materialien, z. B. Aussagen über den Umgang mit öffentlichen Räumen in der jeweiligen Stadt. Die Materialien wurden z. T. durch Hinweise aus den Gesprächen ermittelt, von den GesprächspartnerInnen zur Verfügung gestellt oder bei Recherchen im Internet gefunden (Liste aller verwendeten Materialien s. Anhang).

Anschließend wurden die fünf bereits im Rahmen der ersten empirischen Phase befragten Werbeunternehmen schriftlich zu ihren Erfahrungen in Berlin, Frankfurt am Main und München befragt. Der teilstandardisierte Fragebogen (s. Anhang) umfasste fünf Fragen. Nur zwei der fünf befragten Unternehmen antworteten, so dass die Ergebnisse nur als punktuelle Aussagen gewertet werden können. Aus diesem Grund werden sie im Anschluss an die anderen Ergebnisse der Fallstudien diesen kurz gegenübergestellt.

Für die Fallstudie Zürich wurden die vorhandenen Konzepte zu großformatiger Werbung herangezogen sowie ein Gespräch beim dortigen Amt für Reklameanlagen. Die Methode bei Gesprächsführung und Dokumentation entsprach derjenigen der anderen Fallstudien.

5. Synopse bauordnungsrechtlicher Regelungen

Im Rahmen der anschließenden Auseinandersetzungen mit dem bestehenden Instrumentarium (vgl. Kapitel 8) wurde u. a. eine Synopse der bauordnungsrechtlichen Regelungen erstellt. Berücksichtigt wurden hierfür die zu diesem Zeitpunkt (Sommer 2005) jeweils aktuellen Fassungen der Landesbauordnungen und zu diesem Zeitpunkt in Aussicht stehende Novellierungen (Liste der verwendeten Fassungen s. Anhang). In Berlin ist die Landesbauordnung seither novelliert worden, im Bereich großformatiger Werbeflächen mit den Regelungen, die im Sommer 2005 als anstehende Novellierung im Rahmen der vorliegenden Arbeit berücksichtigt wurden.

Großformatige Werbeflächen in der Stadt:

Im Rahmen eines Dissertationsvorhabens an der TU Hamburg-Harburg, Studiengang Stadtplanung werden die Auswirkungen großformatiger Werbeflächen auf den öffentlichen Raum untersucht. Großformatige Werbeflächen gehen dabei über die „normale“ Großfläche von 10 m² hinaus und erreichen Größen von ca. 100 m² bis zu mehreren 1.000 m². Teil dieser Dissertation ist eine Befragung in allen deutschen Städten über 200.000 Einwohner/-innen über die kommunale Praxis im Umgang mit großformatigen Werbeflächen. Wir möchten Sie bitten, die Befragung zu unterstützen. Eine Bearbeitung des Fragebogens wird ungefähr 30 Min. Zeit in Anspruch nehmen.

Für Rückfragen steht Ihnen gerne zur Verfügung:

Franziska Lehmann
Tel.: 040 / 42 878 2730, F.Lehmann@tu-harburg.de

Anschließend senden Sie den Bogen bitte zurück an:

TU Hamburg-Harburg
Studiengang Stadtplanung
AB 1.05
z. Hd. Franziska Lehmann
21071 Hamburg

Quantitäten und Arten großformatiger Werbeflächen

1. Bitte nennen Sie die Anzahl der in Ihrer Stadt derzeit vorhandenen großformatigen Werbeflächen, unterschieden nach dauerhaften und temporären Werbeflächen. Bitte tragen Sie jeweils ein, wie viele von den insgesamt genannten großformatigen Werbeflächen sich in der Innenstadt befinden:

Dauerhafte Werbeflächen	Anzahl:	gesamt	Innenstadt
Brandwände, Giebelwände usw.		□	□
Großkinos, Parkhäuser usw.		□	□
Freistehende Plakatwände		□	□
Dachwerbung		□	□
Sonstige, und zwar:.....		□	□
.....			
Temporäre Werbeflächen	Anzahl:	gesamt	Innenstadt
Baugerüste (t.w. für Werbung genutzt)		□	□
Gebäudeverhüllungen		□	□
Sonstige, und zwar:.....		□	□
.....			

2. Wie schätzen Sie die quantitative Entwicklung bei der Anzahl großformatiger Werbeflächen in Ihrer Stadt im letzten Jahr ein:
- zunehmend gleichbleibend abnehmend

3. Wenn es in Ihrer Stadt **keine** großformatigen Werbeflächen gibt, geben Sie bitte Gründe hierfür an (Mehrfachnennungen möglich):
- kein geäußertes Interesse von Seiten der Werbewirtschaft
- keine geeigneten Standorte vorhanden
- Genehmigungen dafür werden aus folgenden Gründen nicht erteilt:

.....

.....

.....

Sonstige Gründe, und zwar:

.....

.....

.....

.....

Standorte großformatiger Werbeflächen

4. Bitte ordnen Sie die in Ihrer Stadt vorhandenen großformatigen Werbeflächen den folgenden Standorttypen zu (Mehrfachnennungen möglich):

Standorttypen	Anzahl:	gesamt	Innenstadt
Platz mit gesamtstädtischer Bedeutung		<input type="text"/>	<input type="text"/>
verkehrsreicher Platz		<input type="text"/>	<input type="text"/>
Fußgängerzone		<input type="text"/>	<input type="text"/>
entlang von Hauptverkehrsstraßen		<input type="text"/>	<input type="text"/>
entlang von Bundesautobahnen		<input type="text"/>	<input type="text"/>
in Bahnhofsnähe		<input type="text"/>	<input type="text"/>
im Wohngebiet		<input type="text"/>	<input type="text"/>
im Industrie-/Gewerbegebiet		<input type="text"/>	<input type="text"/>
Sonstige, und zwar:.....		<input type="text"/>	<input type="text"/>
.....		<input type="text"/>	<input type="text"/>
.....		<input type="text"/>	<input type="text"/>

5. Gibt es aus Ihrer stadtplanerischen Sicht allgemein Standorte, die sich **besonders gut für großformatige Werbeflächen eignen**? Falls ja, benennen Sie bitte kurz mit eigenen Worten, welche Kriterien diese Standorte charakterisieren.

.....

.....

.....

.....

.....

6. Gibt es aus Ihrer stadtplanerischen Sicht allgemein Standorte, die sich **auf keinen Fall für großformatige Werbeflächen eignen**? Falls ja, benennen Sie bitte kurz mit eigenen Worten, welche Kriterien diese Standorte charakterisieren.

.....

.....

.....

.....

.....

11. Welche Ämter/Abteilungen sind in Ihrer Verwaltung **für den konzeptionellen Umgang** mit großformatigen Werbeflächen zuständig? Bitte nennen Sie nach Möglichkeit – gut leserlich – Ansprechpartner/-innen mit Tel. und/oder Mail-Adresse.

Amt/Abteilung

Ansprechpartner/-in:.....

Amt/Abteilung

Ansprechpartner/-in:.....

Expertengespräch über großformatige Werbeflächen

12. Welche Institutionen bzw. Personen würden Sie an einem Expertengespräch über großformatige Werbeflächen in Ihrer Stadt beteiligen:

Stadtverwaltung, vertreten durch

.....

Politik, vertreten durch.....

Stadtplanung, vertreten durch.....

Werbebranche, vertreten durch

.....

Architektur, vertreten durch.....

Sonstige und zwar.....

.....

-
13. Hätten Sie Interesse, an einem zweitägigen Expertengespräch mit Vertretern/-innen der verschiedenen betroffenen Branchen teilzunehmen?

ja

nein

-
14. Falls ja, was würden Sie sich von dem Expertengespräch erhoffen?

.....

.....

.....

Bitte geben Sie an, wie Sie erreichbar sind:

Ansprechpartner/-in:.....

Position/Arbeitsbereich in der Verwaltung:

Tel./E-Mail:.....

Einstufung der Städte nach der Befragung

1. Kriterien:

Zurückhaltend:

- ablehnende bis akzeptierende Haltung
- keine konzeptionellen Überlegungen
- ggf. einzelne Satzungen (Werbesatzungen, Innenstadtsatzung o. Ä.) vorhanden, die auch Werbung regeln, aber auf das Themenfeld der großformatigen Werbung nicht näher eingehen
- eher restriktive Praxis bei Baugenehmigungen für großformatige Werbung

Abwartend:

- akzeptierende bis positiv-fördernde Haltung
- keine konzeptionellen Überlegungen
- ggf. einzelne Satzungen (Werbesatzungen, Innenstadtsatzung) o. Ä. vorhanden, die auch Werbung regeln, aber nicht explizit großformatige Werbung

Restriktiv:

- ablehnende bis akzeptierende Haltung
- einzelne (Werbe-)Satzungen, die das Thema großformatiger Werbung direkt ansprechen ODER
- einzelne rechtliche Regelungen zur restriktiven Steuerung (Landesbauordnungen, Satzungen)
- grundlegende Aussagen zu großformatiger Werbung ODER
- Konzept mit gesamtstädtischem Bezug geplant bzw. in der Aufstellung ODER
- Konzept mit gesamtstädtischem Bezug vorhanden

Offensiv:

- akzeptierende bis positiv-fördernde Haltung
- einzelne (Werbe-)Satzungen, die das Thema großformatiger Werbung direkt ansprechen ODER
- einzelne rechtliche Regelungen zur offensiven Steuerung (Landesbauordnungen, Satzungen)
- grundlegende Aussagen zu großformatiger Werbung ODER
- Konzept mit gesamtstädtischem Bezug geplant bzw. in der Aufstellung ODER
- Konzept mit gesamtstädtischem Bezug vorhanden

2. Einstufungen der Städte

Aachen:

offensiv

- Werbesatzung in Aufstellung
- geeignete Standorte benannt
- Bogen kurz ausgefüllt, kurzes Anschreiben

Augsburg:

restriktiv

- keine geeigneten Standorte genannt
- Innenstadt als denkmalgeschützter Bereich
- Angabe von Gründen, warum keine Genehmigungen erteilt werden
- i. d. R. keine Erteilung von Sondernutzungsgenehmigungen
- langes Anschreiben mit Beschreibung der Genehmigungspraxis für Großflächenwerbung, die »allgemein sehr restriktiv behandelt« wird (Zitat!)
- Man will sich mit »der Kommerzialisierung öffentlicher Gebäude und Verkehrsflächen ... zurückhalten«
- nur Gerüstwerbung scheint möglich
- Thema wird als »derzeit nicht akut« eingeschätzt (wohl aufgrund der restriktiven Praxis)
- keine konzeptionellen Überlegungen (aber: o. g. Anschreiben spricht dafür, dass es grundsätzliche Überlegungen und eine bewusste Haltung gibt)

Berlin:

offensiv

- CD »Außenwerbung intelligent nutzen«
- Änderung der LBO: Baugerüstwerbung genehmigungsfrei
- geeignete Standorte benannt
- Hinweis auf ganz unterschiedliche Genehmigungspraxis in den Bezirken
- »Benimmregeln« für Werbung an Baudenkmalen

Bochum:

zurückhaltend

- keine geeigneten Standorte benannt
- kein Anschreiben
- keine konzeptionellen Überlegungen

Braunschweig:

offensiv

- Standortkonzept Außenwerbung Braunschweig
- B-Pläne mit Regelungen auch großformatiger Werbung vorhanden
- Suche nach dem »Konsens zwischen städtebaulichen, werbewirksamen und ökonomischen Gesichtspunkten«
- Geeignete Standorte im Werbekonzept benannt
- »Der öffentliche oder urbane Raum ist der für den Menschen prädestinierte Bereich für Kommunikation außerhalb seiner Privatsphäre.« – »Außenwerbung ist ein wichtiges Medium der Kommunikation mit einer öffentlichen Präsenz«

Bremen:

offensiv/restriktiv?

- Änderung der LBO: Baugerüstwerbung genehmigungsfrei
- ggf. Berücksichtigung des Themas in B-Plänen
- »kaum« geeignete Standorte vorhanden
- zeitliche Befristung von Genehmigungen
- deutlicher Unterschied zwischen Haltung der Genehmigungsbehörde und kommunaler Praxis (Konflikt Verwaltung – Politik), es hängt, was nicht genehmigt wurde
- stadtgestalterisch spielt es keine Rolle, ob an einem Gerüst eine Staubschutzplane hängt oder ein Werbeplakat

Chemnitz:

restriktiv

- großformatige Werbeanlagen sollen explizit in Werbesatzung aufgenommen werden
- Genehmigungskriterien in Werbesatzung genannt (Größe, Fassaden-Anteil, Zeit)
- keine geeigneten Standorte benannt

Dortmund:

abwartend

- geeignete Standorte benannt
- Gestaltungssatzung (für eine Straße) mit zahlreichen Regelungen zu Werbeanlagen, i. d. R. für Werbung bis max. 10 m²
- keine konzeptionellen Überlegungen
- keine weiteren Erläuterungen zum Fragebogen

Düsseldorf:

abwartend

- geeignete Standorte benannt
- keine konzeptionellen Überlegungen
- in Telefonat auf Unterschiede/Konflikte innerhalb der

Verwaltung hingewiesen, Stadtplanungsamt könne sich oft nicht durchsetzen, entschieden würde leider oft nach kaufmännischen Gesichtspunkten

- von der Bauordnung keine Antwort eingegangen, »nur« von der Stadtplanung (Bogen deshalb nur teilweise ausgefüllt)

Erfurt:

zurückhaltend

- geeignete Standorte benannt
- einzelne Satzungen vorhanden (nicht Gesamtstadt)
- noch keine konzeptionellen Überlegungen (»wird aber Thema werden müssen«)

Essen:

restriktiv

- geeignete Standorte: nur Industrie- und Gewerbegebiete
- Werbekonzeption in Aufstellung
- keine weiteren Erläuterungen zum Fragebogen

Frankfurt (Main):

offensiv

- Konzept »Stadtgestalt und Werbung« und darauf aufbauende Dienstanweisung
- geeignete Standorte: nur Industrie- und Gewerbegebiete
- zunehmend: Regelung in B-Plänen

Gelsenkirchen:

zurückhaltend

- unter »geeigneten Standorten« lediglich Verweis auf LBO
- striktes Vorgehen bei Anträgen für Werbeanlagen auf Mittelstreifen von Straßen
- starkes Konfliktempfinden gegenüber den Werbeunternehmen, Aussichtslosigkeit, die Interessen korrelieren zu können
- keine konzeptionellen Überlegungen

Hagen:

zurückhaltend

- einzelne (alte – also wahrscheinlich ohne Bezug zu großformatiger Werbung) Gestaltungssatzungen vorhanden, aber:
- politischer Wille zur Umsetzung fehlt
- keine Aussagen zu geeigneten Standorten, da keine einheitliche Sichtweise in der Stadt
- vereinzelt Regelung in B-Plänen
- konzeptionelle Überlegungen für 2 km Durchgangsstraße über Werbung auf öffentlichen Flächen

Halle/Saale: *restriktiv*

- Werbesatzung für Innenstadt und später Kerne der Ortslagen in Vorbereitung, u. a. um dauerhafte großformatige Werbung in städtebaulich wertvollen Bereichen zu verhindern
- Gestaltungskonzepte für Giebelflächen in Vorbereitung
- keine geeigneten Standorte benannt
- Interessenkonflikt innerhalb der Stadt, da die Stadt lt. Vertrag mit der DSM von den Werbeeinnahmen mit profitiert
- Bedauern darüber, dass der Inhalt der Werbung nicht Gegenstand der Genehmigung ist

Hamburg: *restriktiv/offensiv?*

- Geeignete Standorte nur in Ausnahmefällen denkbar, die die Regel bestätigen, dass es eigentlich keine geeigneten Standorte gibt
- zzt. noch keine konzeptionellen Überlegungen
- Politik setzt durch, was die Verwaltung nicht will (SAS-Hochhaus, Dock 10)
- intensive Auseinandersetzung mit Genehmigungspflicht und Genehmigungsfähigkeit von Großwerbbeanlagen
- großformatige Werbung war 1985–1999 lt. Rechtsprechung OVG genehmigungsfrei; Ausnahme: Baugerüstwerbung

Hannover: *restriktiv*

- geeignete Standorte: nur Gewerbe- und Industriegebiete
- zunehmend Gegenstand von B-Plänen (= konzeptionelle Überlegungen)
- nur befristete Genehmigungen – ist allerdings von Gerichten abgelehnt worden, da eine Befristung nur möglich sei, wenn eine Änderung der Rahmenbedingungen absehbar sei
- Kaufhäuser hängen tlw. auf, was sie wollen
- Unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Politik
- »Wir versuchen zu steuern, was längst aus dem Ruder gelaufen ist.«
- Werbesatzung für die Innenstadt vorhanden, aber nur vorsichtiger Einsatz, da die Politiker sie bei aufkommenden Problemen auch wieder kippen würden

Karlsruhe: *abwartend*

- keine Sondernutzungserlaubnis auf öffentlicher Verkehrsfläche für Werbung, auch nicht an Baugerüsten
- geeignete Standorte benannt
- keine konzeptionellen Überlegungen

Kiel: *offensiv*

- geeignete Standorte benannt
- Werbeleitkonzept für die Gesamtstadt mit Schwerpunkt Innenstadt soll entwickelt werden

Köln: *restriktiv*

- geeignete Standorte: nur Industrie- und Gewerbegebiete
- einzelne Werbesatzungen vorhanden mit eingeräumtem Vorrang öffentlicher Interesse vor dem Einzelinteresse auf möglichst freie Werbung
- temporäre Werbung an Baugerüsten wird 2002 bei entgegenstehendem Baurecht in der Innenstadt abgelehnt (das war vorher anders)

Krefeld: *abwartend*

- geeignete Standorte (nur Brandwände an Baulücken) benannt
- kein geäußertes Interesse der Werbetreibenden, keine geeigneten Standorte vorhanden
- keine Werbesatzungen vorhanden

Leipzig: *restriktiv*

- keine geeigneten Standorte benannt, da großformatige Werbung generell störe, nur in Einzelfällen vorstellbar sei
- Gestaltungssatzung Innenstadt schließt seit 1993 Werbung über 8 m² für die Innenstadt aus

Magdeburg: *abwartend*

- geeignete Standorte benannt
- spielt in Magdeburg kaum eine Rolle (4 große Werbeanlagen zwischen 80 und 100 m² vorhanden)

Mannheim: *offensiv*

- geeignete Standorte benannt, wenig »a priori« undenkbare Standorte
- Großwerbbeanlagen sind weniger das Problem als vielmehr Plakatwände auf privatem Grund. Durch

- sukzessive Addition von kleinen Flächen kommt es zu kräftigsten Einwirkungen auf das Stadtbild
- Konfliktfeld benannt zwischen »corporate design« und »genius loci«
 - Plakatierungsrichtlinie für die Gesamtstadt vorhanden (unklar, ob großformatige Flächen berücksichtigt sind)

Mönchengladbach: *abwartend*

- geeignete Standorte benannt
- sonst wenig Informationen

München: *restriktiv*

- keine gut geeigneten Standorte existent
- Richtlinie zur Werbung im öffentlichen Raum
- Wirtschaftswerbung als private Nutzung, die dem Gemeingebrauch öffentlicher Flächen widerspricht
- Sondernutzungsgenehmigungen werden nicht erteilt (Ausnahme: Flächen nach Vertrag mit DSM)

Münster *zurückhaltend*

- keine geeigneten Standorte denkbar
- keine konzeptionellen Überlegungen

- einzelne Satzungen
- Beschluss des zuständigen Ratsgremiums zu sog. Blow Ups (lag nicht vor)

Rostock *zurückhaltend*

- geeignete Standorte nur in Industrie- und Gewerbegebieten
- keine konzeptionellen Überlegungen
- Bedarf nach einheitlichen, rechtsverbindlichen Regelungen und Bewertungskriterien, aber keine Hoffnung, dass sich diese (im Rahmen eines Workshops) finden ließen

Stuttgart *offensiv*

- geeignete Standorte benannt (Fußgängerzonen – wo es hinpasst – und Gewerbegebiete – je nach Standort)
- konzeptionelle Überlegungen, inwieweit die Riesenposter in/an welchen Stellen/Gebietstypen zugelassen werden können (lagen nicht vor)
- keine weiteren Informationen

Quellen der Fallstudien

1. Frankfurt am Main

Gespräche:

- Bauaufsicht, 28. 05. 2004
- Planungsamt, Abt. Öffentlicher Raum, 28. 05. 2004
- Denkmalschutzamt, 07. 09. 2004
- Wirtschaftsförderung, 12. 07. 2004
- Straßenbauamt, Abt. Sondernutzungen, 07. 09. 2004
- 2 Vertreter politischer Parteien (CDU, 06. 09. 2004, Bündnis 90/Die Grünen, 16. 07. 2004)

Materialien:

- Stadtgestalt und Werbung. Werbung als integraler Bestandteil der städtebaulichen Planung (Stadt Frankfurt am Main 2002a)
- Dienstanweisung zur Beurteilung von Werbeanlagen im Gebiet der Stadt Frankfurt am Main, Stadt Frankfurt am Main 2002b)
- Etatantrag vom 06. 03. 2002 E 21: Investitionsprogramm 2002–2005, Sachstand. <http://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK>, 22. 10. 2004
- Hessische Bauordnung (HBO) in der Fassung vom 18. 06. 2002 (GVBl. 2002, Nr. 14, S. 274)
- Denkmalschutzgesetz Hessen in der Fassung vom 05. 09. 1986 (GVBl. II 76–4)
- Satzung der Stadt Frankfurt am Main über Sondernutzungen an öffentlichen Straßen und Sondernutzungsgebühren in der Fassung vom 31. 01. 2001 (Amtsblatt der Stadt Frankfurt am Main 2002, S. 465)
- Auf dem Weg zum einem schöneren Frankfurt (Hootz 2002)

2. München

Gespräche:

- Bauaufsicht, 22. 07. 2004
- Stadtplanung, 21. 07. 2004
- Baureferat, 22. 07. 2004
- Denkmalschutz, 22. 07. 2004
- Wirtschaftsförderung, 23. 07. 2004

- 1 Vertreterin einer politischen Partei (SPD, 08. 11. 2004, schriftl.)

Materialien:

- »Werbung im öffentlichen Raum«, Stadtratsbeschluss vom 11. 12. 1997
- »Gesamtkonzept Werbung im öffentlichen Verkehrsraum«, Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 04. 07. 2001
- Thesen für ortsfeste Werbung im öffentlichen Verkehrsraum, 13. 07. 1999, ohne VerfasserIn
- Planungsreferat: Werbung an Baugerüsten, 22. 10. 1996
- Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung vom 4. August 1997, zuletzt geändert am 25. April 2003
- Denkmalschutzgesetz Bayern in der Fassung vom 25. Juni 1973 (BayRS 2242–1-K)
- »Der öffentliche Raum«, aus: Münchener Innenstadtkonzept, S. 37–43. <http://www.muenchen.de>. 22. 06. 2004
- Textliche Festsetzungen zum Bebauungsplan Nr. 1459a der Landeshauptstadt München, 2001

3. Berlin

Gespräche:

- Senatsebene:
 - Bauaufsicht (Referat VI F), 30. 07. 2004
 - Architekturwerkstatt, 27. 08. 2004
 - Flächennutzungsplanung, 27. 08. 2004
 - Landesdenkmalamt, 24. 08. 2004
- Bezirksebene:
 - Bauaufsicht (Charlottenburg/Wilmersdorf 25. 08. 2004 und Mitte/Wedding 26. 08. 2004)
 - Stadtplanungsamt (Charlottenburg/Wilmersdorf 25. 08. 2004 und Mitte/Wedding 24. 08. 2004)
 - Baustadtrat/-rätin (Charlottenburg/Wilmersdorf 27. 08. 2004 und Mitte/Wedding 26. 08. 2004)
 - Denkmalschutz (Charlottenburg/Wilmersdorf 26. 08. 2004)

Materialien:

- Bauordnung Berlin in der Fassung vom 3. September 1997, zuletzt geändert 16. 07. 2001
- Projektgruppe Bauordnung Berlin: Senatsvorlage zur Novellierung der Bauordnung Berlin mit Begründung, Stand 02. 07. 2004 (Auszüge)
- Änderung des Denkmalschutzgesetzes Berlin, Senatsvorlage, Stand: 02. 07. 2004
- Beteiligungsrichtlinie A3/II (Beteiligung der Denkmalfachbehörde, Auszüge)
- Richtlinien zum Verfahren des pauschalierten Einvernehmens zwischen den unteren Denkmalschutzbehörden und der Denkmalfachbehörde (Landesdenkmalamt Berlin) für Fälle der Baugerüstwerbung, 27. 10. 2003
- Grundsatzempfehlung zu Baugerüstwerbung an Denkmalen, in der Umgebung von Denkmalen oder in Denkmalbereichen, Oberste Denkmalschutzbehörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
- Entwurf einer Broschüre der Senatsverwaltung zum öffentlichen Raum, Stand 2003 (noch unveröffentlicht)
- Entwurf Stadtentwicklungsplan Öffentlicher Raum, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin 1995

4 Zürich

Gespräche:

- Amt für Reklameanlagen, 07. 09. 2004

Materialien:

- Hochbaudepartement der Stadt Zürich: Angepasste Richtlinien für die Gebühren des Reklamewesens gemäß Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 5. Juli 2000
- Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amt für Reklameanlagen: Megaposterkonzept 2005, Zürich

Gesprächsleitfaden im Rahmen der Fallstudien

1 Eigene Rolle/Berührungspunkte mit dem Thema:

- Position
- Tätigkeitsfeld
- Berührungspunkte/Zuständigkeiten für großformatige Werbeflächen

2. Instrumente:

- Welche Instrumente werden genutzt?
- Wo liegen die größten Steuerungsmöglichkeiten (formal – informell, Bauordnung – Stadtplanung)
- Nach welchen formalen Regelungen wird gehandelt? Wie wird deren Wirksamkeit eingeschätzt?
- Nach welchen informellen Regelungen wird gehandelt? Wie wird deren Wirksamkeit eingeschätzt?
- Welche Instrumente fehlen?
- Einschätzung der Wirksamkeit von formalen und informellen Instrumenten?

3. Konzepte:

- Motivation für die Erstellung eines Konzeptes?
- ImpulsgeberIn für die Erstellung eines Konzeptes (Anlass, Zeitpunkt, InitiatorIn)
- Diskussionen im Vorfeld, ggf. Vorgeschichte
- Inhalte des Konzeptes
- Umsetzung des Konzeptes? In welcher Form in Verwaltungshandeln übergegangen?
- Erfahrungen mit der Umsetzung?
- Weiterentwicklung geplant?
- Was würden Sie aus heutiger Sicht anders machen/machen Sie anders?

4. AkteurInnen:

- Welche AkteurInnen spielen in Ihrer Stadt eine Rolle bei der Entscheidung über großformatige Werbeflächen?
- Einschätzung der Haltung dieser AkteurInnen (offene Skala von ablehnend bis positiv-fördernd)? Bitte eintragen

5. Spannungsfelder:

- Zwischen welchen AkteurInnen besteht Abstimmungsbedarf?
- Wo liegen unterschiedliche Einschätzungen/Meinungen/Haltungen?
- Welche Positionen setzen sich an welchen Stellen – und warum – durch?
- Sollte es Konflikte gegeben haben/geben: Welche Lösungsansätze sind versucht worden/sind denkbar?

6. Beispiele:

- Gelungene Beispiele großformatiger Werbung in Ihrer Stadt:
 - inhaltlich
 - organisatorisch
- Weniger gelungene Beispiele großformatiger Werbung in Ihrer Stadt:
 - inhaltlich
 - organisatorisch

Großformatige Werbung international

Großformatige Werbung ist kein deutsches Phänomen. Ein Blick über die Landesgrenzen, in jeder Richtung, auch weit

über Europa hinaus, zeigt, dass es sich um eine internationale Erscheinungsform der Werbung handelt.

Europa



Abb. 1: London, Soho 2005



Abb. 2: London, Piccadilly Circus 2002



Abb. 3: Glasgow 2001



Abb. 4: Birmingham 2003



Abb. 5: Barcelona 2005



Abb. 6: Barcelona 2003



Abb. 7: Verona, Arena 2003



Abb. 8: Bern 2005



Abb. 9: *Warschau 2003*



Abb. 10: *Danzig 2004*



Abb. 11: *Vilnius 2003*



Abb. 12: *Riga 2003*



Abb. 13: Moskau 2006



Abb. 14: Moskau 2006



Abb. 15: Brno 2004



Abb. 16: Brno 2004

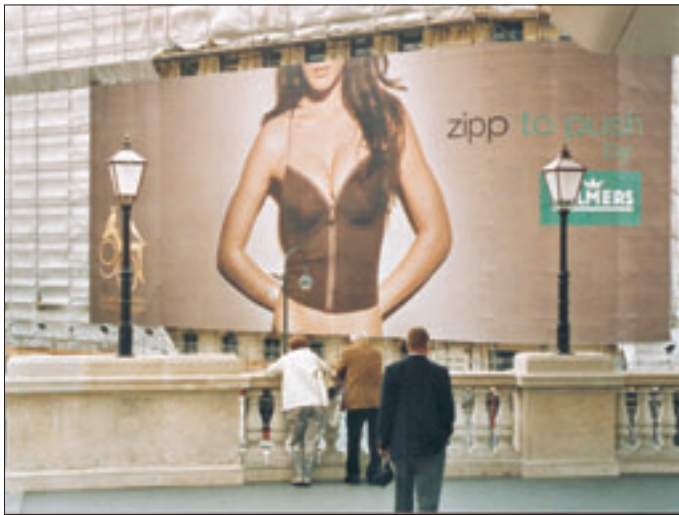


Abb. 17: Wien 2004



Abb. 18: Wien, am Stefansdom 2004



Abb. 19: Wien, Opernhaus 2004



Abb. 20: Wien, Stefansdom 2004

Amerika



Abb. 21: New York 2005



Abb. 22: New York 2005



Abb. 23: New York 2005



Abb. 24: New York 2005

Asien



Abb. 25: Jakarta 2006



Abb. 26: Cikarang, West Java 2006



Abb. 27: Shanghai 2007

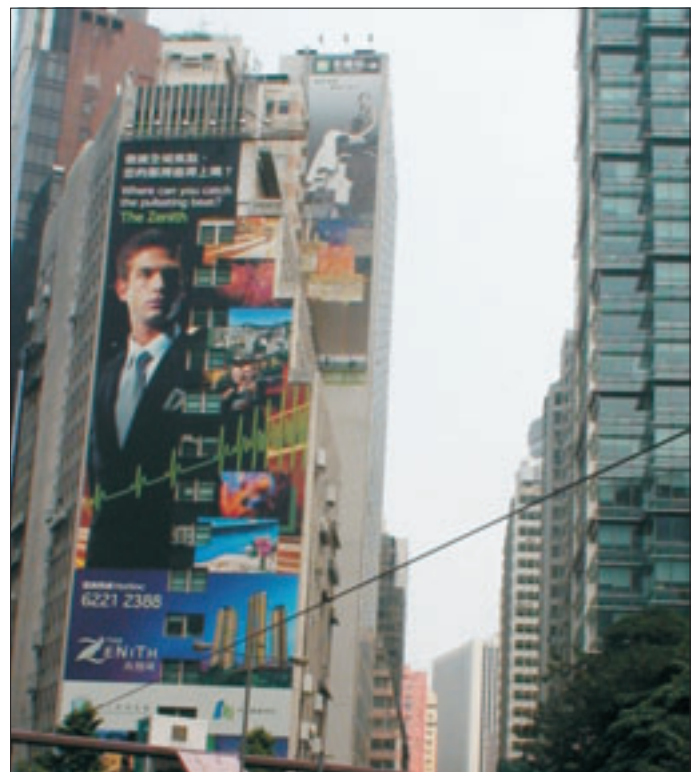


Abb. 28: Shanghai 2007

Werbung in der Literatur

Walter Benjamin:

Diese Flächen sind zu vermieten (1928)

Narren, die den Verfall der Kritik beklagen. Denn deren Stunde ist längst abgelaufen. Kritik ist eine Sache des rechten Abstands. Sie ist in einer Welt zu Hause, wo es auf Perspektiven und Prospekte ankommt und einen Standpunkt einzunehmen noch möglich war. Die Dinge sind indessen viel zu brennend der menschlichen Gesellschaft auf den Leib gerückt. Die ›Unbefangenheit‹, der ›freie Blick‹ sind Lüge, wenn nicht der ganz naive Ausdruck planer Unzuständigkeit geworden. Der heute wesenhafteste, der merkantile Blick ins Herz der Dinge heißt Reklame. Sie reißt den freien Spielraum der Betrachtung nieder und rückt die Dinge so gefährlich nah uns vor die Stirn, wie aus dem Kinorahmen ein Auto, riesig anwachsend, auf uns zu zittert. Und wie das Kino Möbel und Fassaden nicht in vollendeten Figuren einer kritischen Betrachtung vorführt, sondern allein ihre sture, sprunghafte Nähe sensationell ist, so kurbelt echte Reklame die Dinge heran und hat ein Tempo, das dem guten Film entspricht. Damit ist denn ›Sachlichkeit‹ endlich verabschiedet, und vor den Riesenbildern an den Häuserwänden, wo »Chlorodont« und »Sleipnir« für Giganten handlich liegen, wird die gesundete Sentimentalität amerikanisch frei, wie Menschen, welche nichts mehr rührt, im Kino wieder das Weinen lernen. Für den Mann von der Straße aber ist es das Geld, das dergestalt

die Dinge ihm nahe rückt, den schlüssigen Kontakt mit ihnen herstellt. Und der bezahlte Rezensent, der im Kunstsalon des Händlers mit Bildern manipuliert, weiß, wenn nicht Besseres so Wichtigeres von ihnen, als der Kunstfreund, der sie im Schaufenster sieht. Die Wärme des Sujets entbindet sich ihm und stimmt ihn gefühlvoll. – Was macht zuletzt Reklame der Kritik so überlegen? Nicht was die rote elektrische Leuchtschrift sagt – die Feuerlache, die auf dem Asphalt sie spiegelt.

(Aus: Einbahnstraße, 1928. In: Walter Benjamin: Gesammelte Schriften IV 1, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1972, S. 131 f.)

Kurt Tucholsky:

Reklamekunst (1927)

»«Kokmès» ist ohne jede schädliche Nebenwirkung, weil es überhaupt keine hat. Wir fabrizieren es nur, um die hohen Anzeigenpreise wieder hereinzubringen, und wir inserieren, um fabrizieren zu können. Und so symbolisieren wir, was uns am meisten am Herzen liegt: die deutsche Wirtschaft –!«

(Aus: Kurt Tucholsky: Werbekunst oder: Der Text unserer Anzeigen. Gesammelte Werke. Bd. 5, 1927, S. 429 ff.)

Walter Mehring:

Die Reklame bemächtigt sich des Lebens (ca. 1920)

Am Ausgang abends vor den anatomischen Kabinetts
Die Straßen segeln mit Riesengasometer
The flying brothers
5 % Stromersparnis
Sous les ponts de Paris
Und Fischerin du kleine
Plakate bunter Wimpeln
Piekaß beim Zauberkönig
Der Mann ohne Nasenknorpel
Schielt nach der Dame ohne Unterleib
Und das Fräulein lächelt
In »Steiners Paradiesbett«
Haushoch
Hanewaker
Im Jagerhut mit Gernsbart
Holdrihoh, auf da Alm gibt's ka Sünd
Nur kondensierte Alpenmilch
Das Geheimnis des üppigen Busens
Orient blutrot elektrisches Licht
Verboten gewesen
Babel-Berlin
Die Hölle heizt mit Kaiserbriketts
Gummiartikel! Apotheke zum goldenen Schwan
Leda vom Wannseelido!
Geprüfte Masseuse
Bei Rückenmarksdarre feudal mit sieben Zacken
Das Grafenliebchen! Vergeißmeinnichtbibliothek

Band 25, die Sprache der Blumen
Im Strafgesetzbuch Verführung Minderjähriger
Stolz zieht das Schiff
Hamburg-Amerika-Linie
Der alte Trapper blickt hoch
Sternenhimmel und Wintergarten
Auf dem Drahtseil über die Brüstung des Backbords
Schon ist Nic Carter auf der Spur
Dieser Mann kennt ihr Schicksal
Die Kunst zu fesseln
Der gelbe Tod
Und die Schuld der Juden am Weltkrieg!
Darum werbt für die Freikorps!
Der Trompeter von Säckingen bläst Alarm!
Aus Butzenscheiben zur Silberhochzeit
Sein blondes Lieb im Arm
Von Belgiens öffentlichen Häusern
Ergreifendes Schicksal
Nachts tausendfach
Im Siriusglanz Manoli linksrum
Die Porzellanfuhre
Schwarzverhangen
Mit Dralles Birkenwasser
Den Töchtern des Erfinders
Jack the Ripper kutschert
Nur echt mit dem Totenkopf
Durch die Tiefen der Weltstadt!

(Zitiert nach: Karl Riha: Deutsche Großstadtlyrik, Artemis-Verlag, München, Zürich, 1983, S. 77 f.)

Lebenslauf

Angaben zur Person

Name Franziska Lehmann
Geburtstag und -ort 23. Mai 1961, Berlin
Familienstand ledig

Schule und Ausbildung

Juni 1979 Abitur an der Schiller-Oberschule (Gymnasium), Berlin
Sep. 1979 – Ausbildung zum Kaufmann im Zeitungs- und Zeitschriftengewerbe
Jan. 1981 beim Verlag Der Abend GmbH, Berlin. Jan. 1981: Einstellung des Verlages Der Abend GmbH
Feb. – Juni 1981 Beendigung der Ausbildung beim VDE-Verlag GmbH, Berlin
Juli – Sep. 1981 Verlagsangestellte beim VDE-Verlag GmbH, Berlin

Studium und Praktika

Okt. 1981 – Studium der Raumplanung an der
März 1988 Universität Dortmund
Abschluss Dipl.-Ing. Raumplanung
Aug. 1983 und Praktika beim Deutschen Institut für
Aug. 1984 Urbanistik, Berlin
1983–1986 Studentische Fachschaftsarbeit am
Fachbereich Raumplanung
1983–1986 Tutorin am Fachbereich Raum-
planung, Beratung von Studienpro-
jekten
1986/87 Organisation, Finanzierung und Teil-
nahme an einer 5-wöchigen Stu-
dienreise in die VR China und einer
5-wöchigen Studienreise chine-

Nov./Dez. 1986

Berufliche Tätigkeit

1988 – März 2005

01. 10. 2001 –
30. 09. 2004

seit März 2005

sischer StudentInnen nach Deutsch-
land
Praktikum beim Senator für das
Bauwesen, Bremen

Mitgründerin und Mitinhaberin der
Planungsgruppe Vor Ort, Bremen:
Projekte, Gutachten, Wettbewerbe
sowie Forschungsarbeiten, u. a. aus
den Themenfeldern Stadtentwick-
lung, Städtebau und Bauleitpla-
nung, Altlasten und Planung, Ver-
kehrsplanung
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Technischen Universität Hamburg-
Harburg, Arbeitsbereich 1–05,
Promotion zum Thema »Public
Space – Public Relations«. Dez.
2006: Abschluss der Promotion
Mitgründerin und Mitinhaberin des
Büros proloco, Bremen, Tätigkeiten
u. a.: Soziale Stadterneuerung,
Stadtentwicklung, Regionalentwick-
lung, Altlasten und Planung,
Prozessmoderation, Bauleitplanung

Franziska Lehmann

c/o proloco
Am Neuen Markt 19
28199 Bremen
lehmann@proloco-bremen.de

Die Stiftung »Lebendige Stadt«

Stiftungsrat

Vorsitzender:

Dr. Hanspeter Georgi

Minister für Wirtschaft und Arbeit, Saarland, a.D.

Weitere Mitglieder:

Dr. Günther Beckstein, MdL

Ministerpräsident Bayern

Raimund Ellrott

Geschäftsführer GfK GeoMarketing GmbH GfK
PRISMA INSTITUT

Dr. Eckart John von Freyend

Aufsichtsrat der IVG Immobilien AG

Dr. Roland Gerschermann

Geschäftsführer FAZ GmbH

Dr. Tessen von Heydebreck

Vorstandsmitglied Deutsche Bank AG a.D.

Susanne Heydenreich

Intendantin Theater der Altstadt Stuttgart

Christoph Ingenhoven

Ingenhoven Architekten

Burkhard Jung

Oberbürgermeister der Stadt Leipzig

Folkert Kiepe

Beigeordneter Deutscher Städtetag

Ralf Klein-Bölting

Generalbevollmächtigter Konzernmarketing und
Kommunikation der Deutschen Bahn AG

Maik Klokow

Member of the Board, Stage Entertainment

Prof. Dr. Rainer P. Lademann

Geschäftsführer, Dr. Lademann & Partner

Dr. Engelbert Lütke Daldrup

Staatssekretär, Bundesministerium für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Prof. Volkwin Marg

von Gerkan, Marg & Partner

Gisela Piltz, MdB

Innen- und kommunalpolitische Sprecherin der F.D.P.
Bundstagsfraktion

Matthias Platzeck, MdL

Ministerpräsident Brandenburg

Dr. Wolfgang Reiniger

Oberbürgermeister der Stadt Essen

Dr. Wolfgang Schuster

Oberbürgermeister, Stuttgart

Edwin Schwarz

Wirtschafts- und Planungsdezernent Frankfurt am
Main

Dr. Burkhard Schwenker

Vorsitzender der Geschäftsführung Roland Berger
Strategy Consultants

Dr. Markus Söder, MdL

Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten
Bayern

Alexander Stuhlmann

Vorstandsvorsitzender WestLB.

Dr. Johannes Teysen

Mitglied des Vorstandes E.ON AG

Prof. Christiane Thalgott

Stadtbaurätin, München a.D.

Dr. Bernd Thiemann

Managing Partner, Drucker & Co. GmbH

Dr. Jörg Twenhöven

Regierungspräsident, Münster a.D.

Gunnar Uldall

Senator für Wirtschaft und Arbeit Hamburg

Dieter Ullsperger

Geschäftsführer aurelis Real Estate GmbH

Dr. Michael Vesper

Generaldirektor des Deutschen Olympischen Sportbundes

Prof. Jörn Walter

Oberbaudirektor Hamburg

Prof. Dr. Martin Wentz

Geschäftsführer WCP GmbH

Dr. Reinhard Wieczorek

Wirtschaftsdezernent München

Kuratorium**Vorsitzender:****Alexander Otto**

Geschäftsführungsvorsitzender
ECE Projektmanagement

Stv. Vorsitzender:**Dr. Albrecht Buttolo**

Innenminister Sachsen

Weitere Mitglieder:**Prof. Dr. Willi Alda**

Universität Stuttgart

Dr. Jürgen Bersuch

Vorstand der Werner Otto Stiftung

Peter Harry Carstensen, MdL

Ministerpräsident Schleswig-Holstein

Joachim Erwin

Oberbürgermeister Düsseldorf

Dr. Thomas Mirow

Staatssekretär, Bundesfinanzministerium

Joachim Plesser

Mitglied des Vorstandes
Eurohypo AG

Fritz Schramma

Oberbürgermeister Köln

Vorstand

Vorsitzender:

Dr. Andreas Mattner, MdHB

Vorstandsvorsitzender der Hamburg Freezers,
Geschäftsführer ECE

Weitere Mitglieder:

Michael Batz

Theatermacher und Szenograf

Friederike Beyer

Geschäftsführerin Beyer und Partner GbR

Robert Heinemann, MdHB

Geschäftsführer Lebendige Stadt Veranstaltungs GmbH

Prof. Dr. Dittmar Machule

em. Professor für Städtebau/Stadtbaugeschichte
HafenCity Universität Hamburg

André Poitiers

Architekt, Büro Architekten Poitiers

