

# Produktions-, investitions- und konsumbezogene Aspekte des öffentlichen Raums in Städten<sup>1)</sup>

Wilfried Schönböck

## 1. Einleitung und Problemstellung

Der öffentliche Raum<sup>2)</sup> einer Stadt ist (auch) ein ökonomisches Gut, denn verschiedenartige Nutzungen desselben werden begehrt. Er ist, bzw. verschiedene seiner Teile sind, relativ zu den Nutzungsansprüchen, sehr knapp. Überdies rivalisieren die Nutzungsansprüche vielfach. In bestehenden Baustrukturen ist er nur in Ausnahmefällen vergrößerbar. Doch wird seine Größe in vielen Fällen ohnedies durch einzelne seiner Funktionen limitiert, insbesondere durch das Erfordernis räumlicher Nähe von Nutzern zu bestimmten Objekten, um eine wirtschaftlich oder sozial erforderliche Nutzerdichte oder Überschaubarkeit bestimmter Aktivitäten zu ermöglichen. In anderen Fällen wären seine Funktionen durch Vergrößerung besser erfüllbar, der jedoch enge Grenzen gesetzt sind.

Im Minimalfall ist er nachrangiger Komplementärraum neben oder zwischen Bauwerken. Hier beinhaltet er als Wichtigstes bloß Anlagen für die Verkehrs- und sonstige Erschließung der angrenzenden Gebäude. Mehr als ein Schattendasein hat öffentlicher Raum hier aber nicht. Vielfach, und überdies zunehmend, wird er für weit darüber hinaus gehende Funktionen beansprucht. Große Aufgaben stellen sich, wenn es darum geht, den öffentlichen Raum so zu konzipieren, dass seine Potenziale für Wertschöpfung und Lebensqualität voll ausgeschöpft werden können.

Allerdings verändern Menschen Nutzungsansprüche an den öffentlichen Raum im Zeitablauf vielfach. Daher geht es um eine dynamische Optimierung des Gutes öffentlicher Raum. Sie erfordert im Rahmen bestehender Bausubstanz zumeist komplexe Anpassungsprozesse<sup>3)</sup>. Kaum weniger komplex sind Neuplanungen. In diesem Beitrag werden einige produktions-, investitions- und konsumbezogene Aspekte des öffentlichen Raums kurz beleuchtet. Darauf können immobilien- und stadtwirtschaftliche, sozialräumliche, architektonische und andere Analysen aufgebaut werden.

## 2. Funktionsanforderungen an den öffentlichen Raum

Der öffentliche Raum wird, wie andere Güter auch, hergestellt. Der Aufwand zu seiner Herstellung variiert sehr stark, je nachdem, in welchem Ausmaß er über seine naturräumliche Basis und die ihn begrenzenden Umfassungsbauwerke hinaus angelegt, ausgestattet und gestaltet wird. In Zeiten raschen Wandels muss er neuen Anforderungen, die sich aus der Stadtentwicklung ergeben, angepasst werden. Doch kann öffentlicher Raum unter bestimmten Voraussetzungen selbst als Impulsgeber für Entwicklungen wirken, die anders nur schwer oder gar nicht zustande kämen. Den öffentlichen Raum gleichsam als „Instrument“ der Stadt- bzw. Quartiersentwicklung zu verstehen, ist eine in den letzten Jahrzehnten vielfach erfolgreich genützte, in anderen Teilen der Stadt aber nicht selten noch anstehende Herausforderung.

Der öffentliche Raum insgesamt ist vieles gleichzeitig, etliche seiner Hauptfunktionen sind äußerst unterschiedlich: Kommunikationsfeld, Handlungsraum zum Aufbau und zur Pflege sozialer Beziehungen und zur Freisetzung von Emotionen, Erholungs- und Vergnügungsraum, Werbezone, Marktplatz kommerzieller Transaktionen und der Eitelkeiten, unverzichtbarer, aber belastender Verkehrsraum, erlösbringender Parkraum, Operationszone für Anrüchiges und Kriminelles, Forum der sozialen Integration von Randgruppen, öffentliche Zuschau-Stellung von Ästhetik u. a. m.

Zur Diskussion stehen vielfach die Zurückdrängung bisheriger und die Ermöglichung neuer Funktionen. Neue Prioritäten bezüglich bestimmter Funktionen und deren Qualitäten sind zu diskutieren, aufeinander abzustimmen und zu identifizieren. Oft geht es auch um quantitative Verschiebungen von Teilräumen zwischen Funktionsbereichen. Sodann geht es darum, die neuen Prioritäten politisch zu proklamieren sowie technisch und administrativ umzusetzen. Das wirft die Frage nach den Instrumenten zur Umsetzung der entsprechenden Konzepte und Planungen auf.

Ermöglicht werden soll Wertschätzung von und Wertschöpfung durch Aktivitäten im öffentlichen

Raum. Dabei stellt sich auch die Frage nach der Aneignung der mit Hilfe des öffentlichen Raums geschaffenen Werte und um die Rolle öffentlicher Abgaben als Lenkungs- und Finanzierungsinstrumente.

In einzelnen Bereichen der Stadt geht es nicht um Vermehrung, sondern um Vermeidung der Vernichtung von Werten durch Mangelerscheinungen im öffentlichen Raum, im Extremfall durch Auszehrung als Folge zeitweiser asozialer oder krimineller Inbeschlagnahme von Teilen des öffentlichen Raums durch aggressive oder gewaltbereite Gruppen.

### 3. Ökonomisch relevante Merkmale des öffentlichen Raums und seiner Nutzung

Der öffentliche Raum ist ein Gut besonderer Art. Es selbst und seine Nutzungen weisen mehrere besondere Merkmale auf. Welche ökonomisch relevanten Merkmale des öffentlichen Raums und seiner Inanspruchnahme gilt es zu beachten?

Das erste wesentliche Merkmal dieses Gutes zeigt sich, wenn man es mit herkömmlichen Gütern vergleicht: Materielle Güter sind in der Regel hergestellte physische Gegenstände, deren funktionelle Eignungen für bestimmte Verwendungen und deren ästhetische Erscheinungsformen spezielle nutzenstiftende Verwendungen durch Konsumenten (bzw. einkommensgenerierende Verwendungen durch Produzenten) erlauben. Dienstleistungen sind Aktivitäten von Produzenten, die bei Konsumenten unmittelbar Nutzen stiften oder von Produzenten als Inputs im Produktionsprozess verwendet werden.

Das Gut öffentlicher Raum unterscheidet sich von beiden substanziell dadurch, dass es rein physisch zunächst bloß als Raum oberhalb, zwischen oder unterhalb von physischen Gegenständen (in der Regel versiegeltem oder unversiegeltem Boden, Gebäuden, diversen Ausstattungselementen sowie Bäumen, Sträuchern u. a.) erscheint. Öffentlicher Raum ruht auf naturräumlichen Grundlagen (Boden) und er wird, je nach Bebauungsdichte der Umgebung, durch die gebaute Umwelt (Gebäude und sonstige physische Anlagen) ein- oder mehrseitig begrenzt, im Extremfall vollständig umfasst („physisches Merkmal“).

Der öffentliche Raum ermöglicht, dass menschliche Aktivitäten (produzieren, konsumieren oder auf

andere Art Freizeit verbringen) innerhalb desselben durchgeführt werden. Öffentlicher Raum gibt Raum für unmittelbares (d. h. von Mensch zu Mensch direkt und persönlich wahrnehmbares) individuelles Tun, und zwar gemeinsam und gleichzeitig mit anonymen und/oder bekannten, gezielt angesteuerten oder zufällig vorbeikommenden, anderen Menschen.

Öffentlicher Raum gibt also Raum für unmittelbares individuelles Tun der Menschen in relativer Öffentlichkeit innerhalb eines Kollektivs anderer Menschen, die, in unmittelbarer räumlicher Nähe, ebenfalls öffentlich agieren bzw. interagieren („Nutzungsmerkmal N1“<sup>4</sup>).

Wenn das Individuum seine Privatsphäre verlässt, kann es dieses Kollektiv durch individuelle Routen- und Zeitwahl zumeist partiell oder wenigstens marginal ansteuern, kann bzw. muss aber gleichzeitig unverhoffte, erhoffte, befürchtete oder gefürchtete unmittelbare Begegnungen mit anderen erwarten. Daraus ergeben sich potenziell wertgenerierende oder vernichtende „Nachbarschaftseffekte“ („Nutzungsmerkmal N2“). Dabei kann es entweder um die Wertschätzung von bestimmten Aktivitäten oder Wahrnehmungen außerhalb des Marktmechanismus oder um Wertschöpfung im wirtschaftlichen Sinn oder um Wertbestände (Immobilien- und sonstige Werte) gehen.

Das unmittelbare individuelle Tun der Menschen im öffentlichen Raum ist funktionell unter Umständen homogen und tritt massenhaft auf (z. B. Einpendler in der Morgenspitze). Es prägt sich zumeist in einer zeitlichen und örtlichen Differenzierung zwischen Spitzen- Schwachlastnachfrage nach Nutzungen des öffentlichen Raums aus. Oder es ist inhomogen (z. B. Skinheads begegnen eiligen Geschäftskunden oder einer Mädchenklasse vom Land, zwei konträre Gruppen von Schlachtenbummlern eines Fußballspiels treffen aufeinander). Diese Vielfalt der Aktivitätszwecke steigert immens das Potenzial wertgenerierender oder -vernichtender „Nachbarschaftseffekte“, treffender als Effekte aufgrund räumlicher und zeitlicher Koinzidenz von Aktivitäten bezeichnet.

In welchem Ausmaß handelt es sich bei diesen Vorgängen der Wertentstehung oder -vernichtung um marktwirtschaftlich gesteuerte Transaktionen? Eine marktgesteuerte Transaktionen, d. h. preisgesteuerter Austausch von Wert (z. B. Werbung auf Plakawänden, Parken auf Kurzparkzonen, gastronomische Dienstleistung im Schanigarten usw.) und Gegenwert in Form eines gezahlten (Markt-)Preises, setzt voraus, dass das betreffende Gut eigentumsrechtlich

zweifelsfrei identifiziert ist und autonom handlungsfähige Wirtschaftssubjekte exklusive Inhaber des Eigentumsrechts an den Transaktionsobjekten (Ware oder Dienstleistung, Geld) sind.

Ist das Eigentumsrecht nicht zweifelsfrei oder gar nicht definiert oder sind daraus abgeleitete Verfügungsrechte des Eigentümers oder berechtigter Dritter (z. B. im Rahmen von Miete, Pacht, Konzession usw.) nicht durchsetzbar, dann sind die genannten Vorgänge der Wertentstehung und -vernichtung notwendigerweise keine marktgesteuerten Transaktionen, sondern externe Effekte (positive oder negative). Hier kommt es zu wechselseitiger Beeinflussungen der Nutzungen und damit des Nutzens der Akteure, ohne dass dafür spezifische Abgeltungs- oder Kompensationszahlungen auf dezentraler freiwilliger (marktwirtschaftlicher) Basis geleistet werden können (positive und negative externe Effekte von Produktion, Konsum oder sonstigen Aktivitäten). Die Wertveränderungen vollziehen sich hier also außerhalb des individuellen Kalkulationsrahmens der Urheber dieser Effekte.

Gleichwohl sind diese Effekte von großer Bedeutung für die Mitglieder der Stadtgesellschaft: Sind es positive Effekte, dann bewirkt ihr Extern-sein, dass Sie in geringerem Ausmaß durchgeführt werden als erwünscht. Sind es negative Effekte, gilt das Gegenteil. Das gesamtgesellschaftlich optimale Ausmaß jeweils herauszufinden, ist keine triviale Aufgabe. Noch schwieriger ist es, das als optimal erkannte (oder vermutete) Ausmaß in der Praxis herbeizuführen, da effektive Instrumente rar sind und unerwünschte Nebenwirkungen haben können.

Externe Effekte unmittelbar zwischen natürlichen Personen (positive und negative externe Effekte Typ A) haben zumeist keinen (nennenswerten) Einfluss auf den Marktwert von materiellen Gütern im Eigentum dieser Akteure. Ihre Wirkungen beschränken sich auf Veränderungen der Erlebnismomente bei der unmittelbaren, d. h. körperlichen, Nutzung des öffentlichen Raums oder auf den Wert von Optionen, den öffentlichen Raum unmittelbar nutzen zu können (Optionswert der Nutzung des öffentlichen Raums). Gleichwohl können diese Effekte als sehr gewichtig empfunden werden.

Diverse Aktivitäten im öffentlichen Raum wirken sich auf die Nutzungen der angrenzenden Gebäude und damit auf den daraus zu erwartenden Ertrag oder Nutzen aus, und umgekehrt (externe Effekte Typ B). Zu unterscheiden sind dabei einerseits die auf Eigentümer oder Nutzer von Immobilien gerichteten Nachbarschaftseffekte von Aktivitäten

bestimmter (Gruppen von) Individuen im öffentlichen Raum (externe Effekte Typ B1)<sup>5</sup>. Andererseits können sich, in umgekehrter Richtung, auch die Aktivitäten in und die Formen von Gebäuden auf die Nutzungen des davor liegenden öffentlichen Raums auswirken. Es kann sich dabei um Belebungs- oder Abschreckungseffekte handeln (immobilieninduzierte externe Effekte oder externe Effekte Typ B2). Auf beide Arten der immobilienbezogenen Nachbarschaftseffekte einzuwirken, ist eine wesentliche Aufgabe der öffentlichen Hand (Politik zur Ordnung und Entwicklung des öffentlichen Raums, kurz „Freiraumpolitik“).

Diese externen Effekte zu regulieren, ist keine leichte Aufgabe. Sie ist auch keine primäre Aufgabe ökonomischer Systemsteuerung. Vielmehr werden dafür Voraussetzungen benötigt, die hauptsächlich von Privaten zu erbringen sind, wie Beachtung der Basiswerte Freiheit und Würde aller und persönliche Verantwortung für das eigene Handeln. Allerdings kann die öffentliche Hand durch ihr spezifisches Instrumentarium auf vielfache Weise auf den Verbindlichkeitsgrad dieser Werte bei Privaten Einfluss nehmen. Die öffentliche Hand kann dies im Rahmen einer ihrer vier Arten von Verantwortung für die Erbringung von Leistungen, nämlich ihrer legislativen Konstituierungsverantwortung, Leistungsverantwortung als Produzentin öffentlicher Dienstleistungen<sup>6</sup>, Gewährleistungs- oder Regulierungsverantwortung anstreben.

Die Internalisierung der (positiven und negativen) externen Effekte besteht darin, dass sie ihren Urhebern angerechnet bzw. angelastet werden. In manchen Fällen kann sie gelingen. Dies würde die erzielbare Wohlfahrt insgesamt erhöhen. Das ist die sogenannte allokatonspolitische Fragestellung. Davon zu unterscheiden ist die Frage, welchen (Gruppen von) Akteuren welches Ausmaß dieser Wohlfahrtserhöhung zugute kommen soll. Das ist die verteilungspolitische Fragestellung in diesem Zusammenhang. Dies immer klar zu unterscheiden, verhilft zu einem besseren Verständnis der Aufgaben sowie instrumentellen Möglichkeiten und Erfordernissen der Freiraumpolitik.

#### 4. Der öffentliche Raum: vier Güterarten

Um die wirtschaftlichen Besonderheiten der einzelnen Teile des Gutes öffentlicher Raum noch weiter

heraus zu arbeiten, ist es zweckmäßig, grundsätzlich zwei Güterarten danach zu unterscheiden, ob die Nachfrager vor der Nutzung einen Preis zu entrichten haben oder nicht: Individualgut oder Kollektivgut. Es lohnt, als zweites Unterscheidungsmerkmal zu berücksichtigen, ob bei einem Gut Rivalität zwischen Nutzern besteht oder nicht. Bei einem Individualgut besteht definitionsgemäß Nutzer-Rivalität: Wird es von einem Nachfrager genutzt, steht es allen anderen nicht zur Verfügung.

Bei Kollektivgütern hingegen sind unterschiedliche Ausprägungen des zweitgenannten Merkmals möglich. Wird ein Kollektivgut in großem Ausmaß relativ zur Nachfrage (oder Anzahl der Nachfrager) angeboten, unterbleibt Nutzer-Rivalität. Dies ist zumeist bei Kollektivgütern der Fall, deren Angebot nicht teilbar ist und bei denen es keine Rolle spielt, wie viel Nachfrager es nutzen. Das Hinzutreten eines zusätzlichen Nutzers beeinträchtigt die Nutzung durch andere Nutzer nicht. Aus Sicht des Anbieters gilt dann, dass die Kosten, das Gut zusätzlichen Nutzern zu überlassen, Null sind. In diesem Fall wäre es ökonomisch unsinnig, einen Preis zu verlangen, vorausgesetzt, es könnte einer verlangt werden, was technisch oder/und wirtschaftlich oftmals nicht möglich ist.

Wird für die Nutzung eines Gutes kein Preis verlangt und besteht auch keine Nutzer-Rivalität, spricht man von einem reinen Kollektivgut. Große Teile des öffentlichen Raums einer Stadt sind reine Kollektivgüter, z. B. Gehsteige oder Straßen in einem Außenbezirk mit bebauungsbedingt geringer Inanspruchnahme (aber z. B. auch Maßnahmen zum Schutz der Erdatmosphäre vor Treibhausgasen).

Daneben gibt es jedoch noch zwei andere Arten von Kollektivgütern. Einerseits sind dies solche, bei denen trotz Nicht-Rivalität von jedem Nutzer ein Preis zu entrichten ist. Diese werden als Clubkollektivgut bezeichnet (in Anlehnung an den Umstand, dass die Nachfrager durch das Bezahlen des Preises eine Art Club der Nutzungsberechtigten bilden). Ein wenig besuchtes Museum oder Kabelfernsehen sind dafür Beispiele. Auch die Beförderungsdienstleistung der Wiener Verkehrsbetriebe in der Schwachlastzeit zählt zu dieser Güterkategorie. (Sie werden auch als Mautgüter bezeichnet, was jedoch auf den Straßenbereich verweist, auf den diese Güter keineswegs beschränkt sind).

Andererseits gibt es Kollektivgüter, bei denen Nutzer-Rivalität besteht und für deren Nutzung kein Preis verlangt wird. Ein solches Gut nennt man Allmendegut. Der Begriff stammt von dem im Hoch-

mittelalter entstanden mittelhochdeutschen Begriff „al(ge)meinde“ (auch „almeine“ oder „Gemeindeflur“). (Der ebenfalls dafür verwendete Begriff „Quasikollektivgut“ ist nicht erhellend, ebenso der als Überbegriff für Clubkollektiv- und Allmendegut verwendete Begriff „Mischgüter“). Oftmals besteht Nutzer-Rivalität gerade deshalb, weil keine „Preisschranke“ existiert und das Gut daher auch jene Nachfrager nutzen, denen es nur wenig Nutzen stiftet.

Demnach ergibt sich folgende seit Jahrzehnten verwendete Vierfach-Gliederung von Gütern im Überblick (siehe Übersicht 1).

Anstelle des Begriffspaars Individual- und Kollektivgüter werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur allerdings sehr häufig die alternativen Begriffe Privatgüter und öffentliche Güter verwendet. Das dabei herangezogene Merkmal ist dem oben verwendeten Merkmal „Ausschluss bzw. Nicht-Ausschluss nicht zahlungsbereiter Nachfrager“ in zweifacher Hinsicht unterlegen.

Erstens wird mit privat/öffentlich häufig der rechtliche Status des Eigentümers assoziiert: gehört das angebotene Gut einem privaten oder öffentliches Eigentümer? Dies ist jedoch für die dargestellte Güterklassifizierung belanglos, auch wenn es für andere Aspekte wesentlich ist. Die gebührenpflichtigen Parkplätze in Kurzparkzonen sind Individualgüter, auch wenn der Liegenschaftseigentümer eine Gebietskörperschaft ist und die Benützungsg Gebühr nicht der freien Preisbildung unterliegt, sondern eine öffentliche Abgabe ist. Maßgeblich ist viel mehr, ob für die Inanspruchnahme des Gutes ein Preis verlangt wird oder nicht. Dieses Kriterium wirft die für das erzielbare Wohlfahrtsniveau zentrale Frage an jede einzelne Nachfragerin und Nachfrager auf: Werden sie veranlasst, darüber nachzudenken, ob der erwartete persönliche Nutzen aus der Inanspruchnahme des Gutes größer ist als der (die Angebotskosten mehr oder weniger reflektierende) Preis? Auch öffentliche Rechtsträger sind heute angehalten, durch Einhebung von Nutzungsgebühren (auch wenn sie nicht unbedingt alle Kosten decken) eigenverantwortliche Nutzerentscheidungen unter Beachtung des Preises, und nicht nur des Nutzens, herbeizuführen. Durch Abverlangen des Individualkalküls wird die Wohlfahrt erhöht, indem verschwenderischer Konsum eingeschränkt wird.

Zweitens ist privat/öffentlich eine grundrechtlich relevante Kategorie der Überwachung und Kontrolle der Bürger durch den Staat. Für Bürgerinnen und Bürger ist der Anspruch wichtig, dass vieles, was sie

im öffentlichen Raum tun, nur unter strengen Auflagen der staatlichen Kontrolle (die vielfach gar nicht öffentlich werden soll) unterzogen wird. Dieser Komplex erfordert die penible Beleuchtung des Kriteriums „privat versus öffentlich“, ohne dass es durch überflüssige Mehrdeutigkeit eines gleich lautenden Kriteriums bei der Güterklassifizierung verwässert wird.

Übersicht 1: Vierfach-Gliederung von Gütern

|  |  |                               |
|--|--|-------------------------------|
|  | Nutzer-Rivalität                           | Keine Nutzer-Rivalität        |
| Ausschluss von Nachfragern ohne Zahlungsbereitschaft       | <i>Individualgüter</i>                     | <i>Clubkollektivgüter</i>     |
| Nicht-Ausschluss von Nachfragern ohne Zahlungsbereitschaft | <i>Allmendegüter (Quasikollektivgüter)</i> | <i>Reine kollektive Güter</i> |

Quelle: H. Berg, , D. Cassel, K.-H. Hartwig, 2003, S. 198

Für die Nachfrage nach Allmendegütern wird zumeist deshalb kein Preis eingehoben, weil die Kosten des Ausschlusses nicht zahlungsbereiter Nutzer pro Nutzer prohibitiv hoch sind. Dadurch kommt es weiterhin zur Übernutzung (Überlastung) der Kapazität. Ein Beispiel dafür ist der Gehsteig der Mariahilferstraße beim vorweihnachtlichen Einkaufsummel oder die Fahrbahnen des Gürtels in der Stoßzeit. In ersten Fall kann die Überlastung aus technischen Gründen nicht durch Einführung eines Preises für die Nutzung vermindert werden (die Kosten wären quasi unendlich hoch). Im zweiten Fall wäre die Einführung einer „Preisschranke“ technisch und auch wirtschaftlich möglich, wird aber als politisch nicht opportun und auch verkehrspolitisch als (noch) nicht angemessen erachtet. In derartigen Fällen kommen dann andere Steuerungsinstrumente als ein Nutzungspreis zum Einsatz, z. B. Beachtung einer Warteliste, Rationierung nach diversen Kriterien u. a. Ansonsten schwindet die Wertschätzung des Gutes oder geht unter Umständen selbst und geht unter.

Bemerkenswerterweise gehört jeder Teil des scheinbar homogenen öffentlichen Raums also immer einer dieser vier Güterarten an. Erkennbar wird diese innere Differenzierung erst durch Beachtung der beiden wichtigsten ökonomischen Kategorien überhaupt: des Knappheitsgrades eines begehrten Gutes (negative Auswirkung des Hinzutretens eines neuen Nutzers auf die bereits vorhandenen Nutzer) einer-

seits und die Art der Verfügung über dieses Gut (individuell oder kollektiv).

Zeitweise nicht-legitime exklusive Nutzungen von Teilen des öffentlichen Raums

Zu beachten ist der mögliche Fall, dass ein Teil des kollektiv genutzten Raumes der Stadt durch eine Nutzergruppe auf eine Weise genutzt wird, durch die andere Nutzer verdrängt oder gefährdet werden. Derartige „subsozialisierte“ Nutzungen von Teilen des öffentlichen Raums müssen durch andere been-

det werden, z. B. durch Überwachung und Sanktionierung, soll kollektive Nutzung wieder ungestört stattfinden.

## 5. Steuerungsinstrumente

Der Preis ist wichtigster Indikator des Grades der Knappheit eines Gutes und Quelle für Verkaufserlöse. Weiteres ist er Informationsträger, der einen wirtschaftlichen Anreiz zu setzen vermag. Er bildet die Grundlage für individuelle Preis-Kosten-Kalküle von Güteranbietern und Preis-Nutzen-Kalküle von Nachfragern. Der Preis ist das zentrale Steuerungsinstrument für das Angebot von und die Nachfrage nach Individualgütern als Teil des öffentlichen Raums, insbesondere (a) Mietflächen für gastronomische und andere vergnügungsgewerbliche Nutzungen im öffentlichen Raum (z. B. Schanigärten), (b) Flächen für Handelstätigkeit und sonstige Dienstleistungen, (c) Werbeflächen (kommerzielle oder sonstige Werbung), (d) Zonen der Parkraumbewirtschaftung und (e) (theoretisch:) Straßen mit fahrleistungsabhängigem Nutzungsentgelt.

Für die Bereitstellung von und Nachfrage nach Kollektivgütern müssen andere Instrumente der zur Nutzungssteuerung autorisierten Stellen eingesetzt werden, um das Knappheitsproblem zu lösen. Die wichtigsten Steuerungsinstrumente alternativ zu einem fehlenden Marktpreis sind:

- Setzen von Rechtsnormen, die Befugnisse begründen oder Ansprüche legitimieren (z. B. planungsrechtliche Vorschriften),
  - Öffentliche Abgaben (z. B. Abgabe für die Nutzung öffentlichen Grundes, Werbeabgaben, Differenzierung von Abgabensätzen in Abhängigkeit vom Knappheitsgrad der Güter),
  - vertragliche Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und Privaten,
  - Verbote,
  - Auflage der Bewilligungspflicht von Aktivitäten (z. B. intensive oder exklusive temporäre Nutzung eines Teilraums),
  - Gebote (z. B. Baunormen, Erhaltungspflicht von Fassaden denkmalgeschützter Häuser),
  - Informationsbeschaffung der öffentlichen Hand,
  - Informationsverbreitung durch die öffentliche Hand zur Systemsteuerung
  - Setzen von Anreizen für dezentrale Verhandlungen mit dem Ziel vertraglicher Vereinbarungen zwischen Privaten (ohne direkte Einflussnahme der öffentlichen Hand),
  - Koordination verschiedener Instrumente durch die öffentliche Hand.
- e) e1) Bei welchen Teilen des öffentlichen Raums ist der Charakter von Allmendegütern gegeben? Bei welchen ist die Überlastung am störendsten für die Stadtbewohner / für die Wirtschaft? e2) Durch welche anderen Instrumente als einen Preis kann dort die Überlastung vermindert werden? e3) Bei welchen dieser Allmendegüter sind Investitionen in die Kapazitätsausweitung erwägenswert?
- f) Gibt es Teile des öffentlichen Raums mit Kapazitätsüberlastung, bei denen der Zutritt der Nachfrager durch Einführung eines Preises geregelt werden kann, wenn Kapazitätsausweitung nicht möglich oder unerwünscht ist?
- g) Bei welchen Teilen des öffentlichen Raums mit wechselndem Charakter als Clubkollektiv- und Allmendegüter ist der Überlastungsgrad zeitweise so stark unterschiedlich, dass eine Preisdifferenzierung zwischen Spitzen- und Schwachlastperiode erwägenswert ist?
- h) Bei welchen Teilen des öffentlichen Raums mit wechselndem Charakter als Clubkollektiv- und Allmendegüter ist der Überlastungsgrad regional so stark unterschiedlich, dass eine Preisdifferenzierung zwischen Spitzen- und Schwachlastzone erwägenswert ist?
- i) Worin bestünden die ökonomischen Vor- und Nachteile derartiger Preisdifferenzierungen? Welche rechtlichen Bestimmungen oder politische Vorstellungen (Ziele) stehen derartigen Preisdifferenzierungen entgegen?
- j) Welche zeitweise nicht-legitimen exklusiven Nutzungen von Teilen des öffentlichen Raums existieren und durch welche Instrumente können sie in den Zustand uneingeschränkter kollektiver Nutzung zurück geführt werden?

## 6. Offene Fragen

Folgende Fragen wären weiterführend zu diskutieren:

- a) In welchen Bereichen des öffentlichen Raums (funktionelle Teilkategorien, Gebiete) sind langfristig die größten Veränderungen zu erwarten?
  - b) Bei welchen Teilkategorien des öffentlichen Raums ist die Kapazitätsauslastung bzw. -überlastung derzeit / im Planungsnullfall in 25 Jahren voraussichtlich /am größten? Wo besteht derzeit / im Planungsnullfall in 25 Jahren voraussichtlich / der größte Bedarf nach quantitativer Ausweitung der Kapazitäten?
  - c) In welchen Bereichen des öffentlichen Raums bestehen die größten qualitativen Mangelerscheinungen?
  - d) Worin bestehen die wichtigsten Möglichkeiten, öffentlichen Raum qualitativ zu verbessern?
- 
- 1) Arbeitspapier (September 2007), verfasst im Auftrag der Magistratsabteilung 19 des Wiener Magistrates im Zuge der Vorbereitung der Initiative „Öffentlicher Raum“ der Stadt Wien.
  - 2) Hier wird nur auf öffentlichen Freiraum eingegangen.
  - 3) Z. B. betrug die Planungsdauer für den etwa 2004 eröffneten, neu gestalteten Beethovenplatz in Wien rund 15 Jahre.
  - 4) Das entsprechende menschliche Verhalten kann demnach einer mikroökonomischen Analyse unterzogen werden, beispielsweise kann die Wertschätzung bis hin zur Zahlungsbereitschaft für den Aufenthalt in konkreten Teilen des öffentlichen Raums ermittelt werden.
  - 5) So etwa hat sich der Schwedenplatz zum Leidwesen der Anrainer in den letzten Jahren nachts zu einem sozial und

sicherheitsmäßig problematischen „Gretzl“ entwickelt. Es soll sich angeblich vom Schottentor hierher verlagert haben. Wodurch? Welche Auswirkungen hat das? Welche Maßnahmen sind möglich, welche überhaupt notwendig?

- 6) Ein die Öffentlichkeit grob irreführendes und riskantes Beispiel, mit dieser Verantwortung umzugehen, geben die Wiener Linien mit ihrem Werbeslogan „Die Stadt gehört Dir“ (zahllose Plakate im Jahr 2006 und 2007). Scheinbar gänzlich konträr, aber ähnlich irreführend ist der politische Slogan, der zahllose Hausmauern in Caracas, der Hauptstadt Venezuelas, zielt: „Das Land gehört uns allen“ (Stadtportrait Caracas, Ö1, 18.08.2007). Während letzterer jenem Kollektivismus Vorschub leistet, der Vorläufer des Totalitarismus ist, suggeriert ersterer einen grenzenlosen Individualismus fast im Sinne von Max Stirners „Eigner von Allem“. Beide Slogans entstammen einem sehr vordergründigen Populismus, der mit rechtsstaatlich korrekten Eigentums- und Verfügungsrechten nichts am Hut hat.

## Quellen

- Akkar, M., 2005. The changing ‘publicness’ of contemporary public spaces: A case study of the Grey’s Monument Area, Newcastle upon Tyne. *URBAN DESIGN International* 10, 95-113.
- Anderson, S. T., West, S. E., 2006. Open space, residential property values, and spatial context. *Regional Science and Urban Economics* 36, 773-789.
- Berg, H., Cassel, D., Hartwig, K.-H., 2003. Theorie der Wirtschaftspolitik. In: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. Bd. 2, 8. Aufl., Verlag Vahlen. München, 171-197.
- Bolitzer, B., Netusil, N. R., 2000. The impact of open spaces on property values in Portland, Oregon. *Journal of Environmental Management* 59, 185-193.
- Burgers, J., 2000. Urban landscapes: On public space in the post-industrial city. *Journal of Housing and the built environment* 15, 145-164.
- Dines, N., 2002. Urban renewal, immigration, and contested claims to public space: The case of Piazza Garibaldi in Naples. *GeoJournal* 58, 177-188.
- Dixon, J., Levine, M., McAuley, R., 2006. Locating Impropriety: Street drinking, moral order, and the ideological dilemma of public space. *Political Psychology* 27 (2) 187-205.
- Ho, C-h, Sasidharan, V., Elmendorf, W., Willits, F. K., Graefe, A., Godbey, G., Gender and ethnic variations in urban park preferences, visitation, and perceived benefits, 2005. *Journal of Leisure Research* 37 (3), 281-305.
- Cybrivsky, R., 1999. Changing patterns of urban public space. Observations and assessments from the Tokyo and New York metropolitan areas. *Cities* 16 (4), 223-231.
- Dehring, C., Dunse, N., 2006. Housing density and the effect of proximity to public open space in Aberdeen in Aberdeen. *Real Estate Economics* 34 (4), 553-566.
- Fausold, C. J., Lilieholm, R. J., 1999. The economic value of open space: A review. *Environmental Management* 23 (3), 307-320.
- Fleischer, A., Tsur, Y., 2003. Measuring the recreational value of open space. *Journal of Agricultural Economics* 54 (2), 269-283.
- House of Commons, ODPM, 2003. *Living Places: Cleaner, safer, greener*. London: ODPM.
- Klaphake, A., 2003. Mehr Ökonomie für den Freiraum. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse der Ökonomie städtischer Freiräume. *Stadt+Grün* 11, 7-13.
- Lutzenhuiser, M., Netusil, N. R., 2001. The effect of open spaces on a home’s sale price. *Contemporary Economic Policy* 19 (3), 291-298.
- Maruani, T., Amit-Cohen, I., 2007. Open space planning models: A review of approaches and methods. *Landscape and Urban Planning* 81, 1-13.
- Neue Zürcher Zeitung, 2007. “Zivilisiertes Verhalten” – eine schwammige Größe. Wie Städte mit der Reglementierung des Verhaltens im öffentlichen Raum ringen. 177, 3. August, S. 34.
- Thompson, C. W., 2002. Urban open space in the 21st century. *Landscape and Urban Planning* 60, 59-72.
- Oc, T., Tiesdell, S., 1998. City centre management and safer city centres: approaches in Coventry and Nottingham. *Cities* 15 (2) 85-103.
- Pasaogullari, N., Doratli, N., 2004. Measuring accessibility and utilization of public spaces in Famagusta 21 (3) 225-332.
- Turel, H. S., Yigit, E. M., Altug, I., 2007. Evaluation of elderly people’s requirement in public open spaces: A case study in Bornova District (Izmir, Turkey). *Building and Environment* 42, 2035-2045.
- Williamson, K. M., 2002. Civil proxies and social tolerance in American marketplaces. *Sociological Inquiry* 72 (3) 486-499.