

# Der öffentliche Raum in Städten: eine sozioökonomische Systematik der Nutzungsbedingungen, Wirkungen zwischen Akteuren und Steuerungsinstrumente

Wilfried Schönböck

Der öffentliche Raum ist ein Gut besonderer Art. Physikalisch begrenzt wird er von unten her durch unterschiedlich geartete, gestaltete und funktionierende Grundstücksoberflächen. Seitlich und fallweise auch von oben her wird er begrenzt durch Außenflächen von Gebäuden oder Außenzonen von Naturräumen mit unterschiedlichem Grad an Ferne zu ursprünglicher Natur. Der öffentliche Raum kann physikalisch (z. B. Grundfläche, Höhe) und chemisch (z. B. durch stadtklimatische Parameter) identifiziert werden. Seine Inanspruchnahme bzw. Nutzung durch Akteure in der Stadt für diverse Zwecke kann aus psychologischer, soziologischer, ökonomischer, ökologischer und anderer Sicht untersucht werden. In diesem Beitrag wird eine sozioökonomische Sichtweise angewendet, sie ist also interdisziplinär. Daher können die Ergebnisse aus Sicht verschiedener Disziplinen verwendet werden.

Charakteristisch für das Handeln von Akteuren im öffentlichen Raum ist, dass dieses in bestimmten Teilen des öffentlichen Raums überwiegend in räumlicher Nähe zum Handeln anderer Akteure stattfindet, wobei meistens keine physischen Schranken zwischen den Akteuren bestehen. Infolge der großen Anzahl von Beteiligten kommt es zu räumlichen Ballungen von mehr oder weniger unterschiedlichen Aktivitäten unterschiedlichster Akteure. Die daraus folgenden Wechselwirkungen generieren enorme Potenziale, und dementsprechend große Effekte, der *Beflügelung* oder *Beeinträchtigung* der betreffenden Akteure in diversen Aktivitätsbereichen. Zu essenziellen Beflügelungen kommt es z. B. bei kollektiven Verkehrsmitteln, auf dem Arbeitsmarkt, im Einzelhandels, in der Immobilienwirtschaft, bei Bildung und Ausbildung, beim Streben nach Erwerb von Aufmerksamkeit, bei persönlicher Kontaktsuche, beim Streben nach Freiheit, nach Diversität usw. Zu Behinderungen oder Beeinträchtigungen kommt es vor allem im Individualverkehr, bei der Wohnungssuche, bei der persönlichen Sicherheit, bei Kontakten zur freien Natur usw. Zumeist findet beides, also Stimulierung und Beeinträchtigung, gleichzeitig in einem räumlich geballten Mix unterschiedlicher Typen

von Akteuren und Aktivitäten statt.

Überdies ändern sich die räumlichen Muster der physischen Ballungen von Akteuren und Aktivitäten im zeitlichen Rhythmus des Wirtschaftens und übrigen Lebens in der Stadt. Das heißt, dass Phasen der Ballung regelmäßig Phasen der Entballung folgen und diesen wiederum Phasen mehr oder weniger ähnlicher Ballung wie die vorangegangenen folgen. Die Beeinflussung der Sphäre eines Akteurs durch andere Akteure kann *einseitig* oder *wechselseitig* erfolgen, im zweiten Fall überdies *ausbalanciert* oder ungleich sowie *ohne oder mit Kompensation* der primären Effekte durch sekundäre Ausgleichseffekte. Letztere können sich zufällig ereignen oder systematisch strukturiert erfolgen, letzteres kann marktvermittelt oder politisch konzipiert und gesteuert ablaufen.

## Problemstellung

Gegenstand dieses Beitrags ist die räumliche Ballung von Akteuren, genauer: von deren Aktivitäten, im öffentlichen Raum von Städten, die gleichzeitig ablaufen. Auf folgende drei Fragen wird eingegangen:

- » Erstens, unter welchen *allgemeinen Nutzungsbedingungen* nehmen die Akteure in der Stadt den öffentlichen Raum in Anspruch und wie sieht eine Systematik dieser Nutzungsbedingungen aus? Die in der ökonomischen Theorie des öffentlichen Sektors eingeführte *Kreuzklassifikation der Güterarten* zur Unterscheidung der verschiedenen Arten kollektiver Nutzung von Gütern und deren Kontrastierung mit Individualgütern wird dafür herangezogen.
- » Zweitens, wie können *ökonomische Wirkungen zwischen Akteuren* analytisch erfasst werden? Diesbezüglich wird auf die ökonomische Theorie der externen Effekte individuellen Verhaltens als analytisches Konzept verwiesen, ohne dass auf Details eingegangen wird.

- » Drittens, über welche Steuerungsinstrumente kann eine lokale Gebietskörperschaft verfügen, um die Nutzungsbedingungen des öffentlichen Raums für diverse Akteure so zu beeinflussen, dass Ziele der Stadtentwicklungspolitik effektiver erreicht werden können?

### **Der öffentliche Raum: vier Arten der Inanspruchnahme /Güterarten**

Um die allgemeinen sozioökonomischen Besonderheiten der Nutzung des öffentlichen Raums herauszuarbeiten, ist es zweckmäßig, grundsätzlich zu unterscheiden, ob die Nachfrager (Nutzer) für das Gut einen Preis zu entrichten haben oder ob es jedermann unentgeltlich zur Verfügung steht. Im ersten Fall spricht man von einem *Individualgut*, im zweiten Fall von einem *Kollektivgut*. Außerdem lohnt es, als zweites Unterscheidungsmerkmal zu berücksichtigen, ob bei einem Gut Rivalität zwischen den Nutzern besteht, die die Nutzenstiftung durch das Gut schmälert, oder nicht.

Ob für ein Gut ein Preis verlangt wird oder nicht, kann man als vorwiegend ökonomischen Umstand ansehen. Ob Rivalität zwischen den Nutzern besteht oder nicht, kann man eher als sozialen Verhältnissen zugehörig ansehen. Allerdings hält sich der Unterschied in Grenzen: Preise haben auch Bedeutung für soziale Fragen, insbesondere aus Sicht der Einkommens- und Vermögensverteilung. Und Rivalität hängt so eng mit Ressourcenknappheit zusammen, dass man darin sogar den Ursprung aller Ökonomie sehen kann. Also ist es ratsam, diese unterschiedlichen Zuordnungen hier eher zu unterlassen.

Hervorgehoben soll jedoch der Umstand werden, dass die beiden Umstände eng zusammenhängen: Wenn kein Preis verlangt wird, kommt es leichter zu Rivalität, genauer zu einer Rivalität, bei der für die Möglichkeit bzw. Chance auf die Inanspruchnahme des Gutes andere Umstände oder Größen maßgeblich sind als (1) Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft.

Exkurs: Dies kann z. B. (2) der Zeitpunkt der erforderlichen Reservierung der Inanspruchnahme sein. Oder (3) Verfügbarkeit und subjektiver Wert von disponibler Zeit, wenn Zugriff nur jene erhalten, die bereit sind, sich in einer Warteschlange anzustellen. Oder (4) Körperkraft, falls über den Zugriff in einem Wettbewerb oder Kampf entschieden wird. (5) Alternativ kann persönliches Auftreten oder argumentative Überzeugungskraft maßgeblich sein (also „soziales Kapital“). Oder maßgeblich die (6) Zugehörigkeit zu einer Institution (z. B. eine politische Partei). Oder (7) Lebensalter, (8) Geschlecht, (9) Stammbaum. Oder (10) Glück, wenn das Los entscheidet. Die Unterschiede in der Ressourcenallokation auszuleuchten, die als Folge des alternativen Wirksamwerdens dieser unterschiedlichen Kriterien auftreten, ist hier nicht möglich. Für den Zugriff

auf den öffentlichen Raum haben diese zehn Kriterien unterschiedliche Bedeutung, worauf hier ebenfalls nicht eingegangen wird (Ende des Exkurses).

Der Grund dafür, dass es leichter zu Nutzerrivalität kommt, wenn es für ein Gut kein Preis verlangt wird, ist leicht verständlich: Der Preis hat eine Steuerungswirkung, die für eine Welt außerhalb des Paradieses, also für eine Welt der Knappheit der Ressourcen, von großer Bedeutung ist: Wird für das Gut oder für dessen Nutzung ein Preis verlangt, dann zwingt dies jede Nachfragerin und jeden Nachfrager automatisch dazu, sich vor Inanspruchnahme des Gutes zu überlegen, wieviel ihr oder ihm das Ding nützt, das sie oder er begehrt. Nur wenn die subjektive Wertschätzung größer ist als der Preis, wird das Gut nachgefragt, andernfalls darauf verzichtet. Im Paradies werden Preise nicht benötigt, weil Überfluss an allen nützlichen und schönen Dingen herrscht. Wahlentscheidungen mit vorheriger Orientierung an Preisen, die immer einen Verzicht auf die weniger geschätzte oder teurere Alternative implizieren, sind daher nicht nötig.

Bei einem Individualgut besteht immer Nutzer-Rivalität: Wird es von einer Nachfragerin oder einem Nachfrager genutzt, steht es allen anderen nicht zur Verfügung. Bei Kollektivgütern hingegen kann das Merkmal unterschiedlich ausgeprägt sein: Wird ein Kollektivgut in großem Ausmaß relativ zur Nachfrage angeboten, unterbleibt Nutzer-Rivalität gänzlich. Dies ist zumeist bei Kollektivgütern der Fall, deren Angebot eine Mindestbetriebsgröße erfordert, die größer ist, als zur Befriedigung der aktuellen Nachfrage notwendig ist. Aber auch ohne Mindestbetriebsgröße kann es für Anbieter eines öffentlichen Raums Gründe geben, eine Raumgröße bereitzustellen, die die kurzfristig erwartete Nutzungsnachfrage bei weitem überschreitet. Wegen der in diesem Fall existierenden ungenutzten Kapazitätsreserve kann der Anbieter zusätzliche Nutzer zulassen, ohne dass ihm zusätzliche Kosten der Bereitstellung (Investitionskosten) erwachsen. Nach Errichtung dieser Überschusskapazität wäre es netto wohlfahrtsvermindernd, einen Preis für die Nutzung zu verlangen. Denn Nutzer mit einer Wertschätzung für die Nutzung kleiner als der Preis würden ausgesperrt, ohne dass auch Kosten vermindert werden.

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 sind reine Kollektivgüter, z. B. Plätze, Parks, Straßen, Gehsteige, Durchgänge u. dgl. mit geringer Anzahl von gleichzeitig auftretenden Nutzern.

Daneben gibt es jedoch noch zwei andere Arten von Gütern, die gemeinschaftlich genutzt werden, deren Nutzung aber auf die eine oder andere Art eingeschränkt ist: Einerseits sind dies solche Güter, für deren Nutzung trotz Nicht-Rivalität von jedem Nutzer ein Preis verlangt wird.

Diese werden als *Klubkollektivgüter* bezeichnet. Beispiel dafür ist ein Park in einer geschlossenen Wohnanlage mit freiem Zutritt zum Park nur für Bewohner der Anlage (und deren Gäste). Ein mäßig besuchtes Museum mit Eintrittsgebühr oder Kabelfernsehen sind weitere Beispiele. Auch die Beförderungsdienstleistung der Wiener Verkehrsbetriebe in der Schwachlastzeit zählt zu dieser Güterkategorie. Sie werden auch als *Mautgüter* bezeichnet, auch wenn diese Güter keineswegs auf den Straßenbereich beschränkt sind. Dabei muss der Preis nicht unbedingt bei jeder einzelnen Nutzung, sondern kann z. B. im Vorhinein für eine bestimmte Periode und eventuell im Rahmen einer Pauschalzahlung für den gleichzeitigen Erwerb auch anderer Güter eingehoben werden.

Andererseits gibt es gemeinschaftlich genutzte Güter, bei denen Nutzer-Rivalität besteht und für deren Nutzung dennoch kein Preis verlangt wird. Solche Güter nennt man Allmendegüter. Der Begriff stammt von dem mittelhochdeutschen Begriff „al(ge)meinde“ (auch „almeine“ oder „Gemeindeflur“) (<https://de.wikipedia.org/wiki/Allmende>; E. Feess, 2018). Der dafür ebenfalls verwendete Begriff *Quasikollektivgut* hat den Nachteil, dass er die Abgrenzung gegenüber Klubkollektivgütern nicht deutlich macht, was Verwechslungen oder zu geringer Beachtung des Unterschieds Vorschub leistet. Als Überbegriff für Klubkollektiv- und Allmendegüter wird der Begriff „Mischgüter“ verwendet, auch dieser ist nicht besonders hilfreich. Oftmals besteht Nutzer-Rivalität bei gemeinschaftlich genutzten Gütern gerade deshalb, weil dafür kein Preis verlangt wird und das Gut daher auch von jenen nachgefragt wird, die eine Nutzenstiftung empfinden, die niedriger ist als der Preis. Investitionen in die Erweiterung der Kapazität beseitigen oder schieben das Problem einer als zu stark empfundenen Nutzerrivalität hinaus.

**Abbildung 1:** Vierfach-Gliederung von Gütern im Überblick

	Nutzer-Rivalität	Keine Nutzer-Rivalität
Ausschluss von Nachfragern ohne Zahlungsbereitschaft für das Gut	<i>Individualgüter</i> (gebührenpflichtiger Parkplatz)	<i>Klubkollektivgüter</i> (Mautstraßen, clubeigene Tennisplätze)
Nicht-Ausschluss von Nachfragern ohne Zahlungsbereitschaft für das Gut	<i>Allmendegüter</i> (Gehsteige in der Mariahilfer Straße in der Vorweihnachtszeit)	<i>Reine kollektive Güter</i> (viele Fahrradwege während der kühlen Jahreszeit oder bei Regen)

Quelle: H. Berg, D. Cassel, K.-H. Hartwig, 2003, S. 198 (dort ohne Fallbeispiele)

Bemerkenswerterweise herrscht in jedem Teil des scheinbar homogenen öffentlichen Raums immer eine dieser vier Kombinationen von Nutzungsbedingungen. Oder anders formuliert, es liegt immer eine dieser vier entsprechenden Güterarten vor, wenn man denn die entsprechenden Teilräume, die zwar ziemlich abstrakt, aber ohne Zweifel Objekt von Nutzungen sind, als unterschiedliche Güterarten ansieht.

### Kollektivgüter oder „öffentliche“ Güter?

Anstelle des Begriffspaars Individual- und Kollektivgüter werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur synonym häufig die Begriffe Privat- und öffentliche Güter verwendet. In diesem Beitrag wird dies vermieden. Denn erstens wird ein beträchtlicher Teil des öffentlichen Raums in Städten nicht von einer Gebietskörperschaft, sondern von Kapitalgesellschaften bereitgestellt, indem sie Liegenschaftsteile für eine kollektive Nutzung ohne Preisschranke ausstatten und anbieten, z. B. als Parkplätze und Zugangs- oder Aufenthaltszonen für potenzielle Kundinnen und Kunden von Geschäften. In der Regel werden dabei lediglich die rechtlich definierten Voraussetzungen der Errichtung (Investition) und der Nutzung durch eine Gebietskörperschaft bestimmt. Festgelegt werden diese insbesondere durch Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sowie etwa dadurch, dass für Straßen und Plätze die Geltung der Straßenverkehrsordnung vorgeschrieben wird. Liegenschaftseigentümerin, Investorin und zumeist auch verantwortlich für Wartung, Unterhalt und Erneuerung ist hier aber eine Kapitalgesellschaft.

Zweitens ist öffentliche Eigentümerschaft an einer Liegenschaft nicht bestimmend dafür, ob ein Preis verlangt wird oder nicht: Das Nutzungsrecht auf einen gebührenpflichtigen Parkplatz ist ein Individualgut, auch wenn die Liegenschaftseigentümerin eine Gebietskörperschaft und die Benützungsg Gebühr eine öffentliche Abgabe ist (und damit nicht der freien Preisbildung unterliegt). Auch öffentliche Rechtsträger erheben Nutzungsgebühren, wenn sie bewirken wollen, dass das betreffende Gut nur dann genutzt wird, wenn die Nutzenstiftung größer ist als der Preis und die Nutzer einen Finanzierungsbeitrag leisten sollen. Durch Abverlangen dieses Individualkalküls kann die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöht werden: Indem Konsum, den zu ermöglichen mehr kostet als potenzielle Nutzer zu zahlen bereit sind, durch die Preisschranke unterbunden wird, bleiben Ressourcen einsetzbar für die Bereitstellung von Gütern mit höherer Wertschätzung. Bei dieser Argumentation bleibt allerdings außer Betracht, dass es verteilungspolitische Gründe gibt, bestimmten Nutzern den Konsum von Gütern zu ermöglichen, ohne dass diese einen Preis entrichten müssen.

Drittens geschieht vieles im öffentlichen Raum, was nicht öffentlich ist. Räume, in denen das soziale Geschehen nur zum Teil bestimmt wird durch die zu einer bestimmten Zeit vorgegebenen Normen oder gar nach eigenen Regeln funktioniert, nennt M. Foucault im Kontrast zur öffentlichen Sphäre Heterotopien (2005).

Viertens wird bei vielen Verwendungen des Begriffs „öffentliches Gut“ zu wenig spezifiziert, was das Öffentliche ausmacht: die Eigentümerschaft an der betreffenden Anlage, oder die Zugänglichkeit für alle Nachfrager ohne Preisschranke, oder die politische Festlegung der Charakteristika des betreffenden Gutes, oder die Finanzierung aus Steuern bei Errichtung oder/und Betrieb durch Kapitalgesellschaften (PPP-Modelle)? Oder welche Kombination davon?

Demgegenüber verweist der Begriff Kollektivgut eindeutig auf das Bestimmungsmerkmal Vielzahl von Nachfragern (Nutzern, Konsumenten), während alle übrigen möglichen Charakteristika offenbleiben und dadurch der Reihe nach beleuchtet und geklärt werden können. Den Begriff öffentlicher Raum wird man nicht in Zweifel ziehen, da dessen Inhalt durch Konvention ziemlich eindeutig festgelegt erscheint, nämlich potenziell oder aktuell kollektive Nutzung, zuzüglich akteurs- oder bereichsspezifischer Besonderheiten.

Angesichts der kurz dargestellten Möglichkeiten für Missverständnisse im Zusammenhang mit dem „Öffentlichen“ erscheint es ratsam, mit dem Begriff „öffentlich“ behutsam umzugehen, insbesondere in Verbindung mit der Eigentumsfrage. Manche Akteure lassen diesbezüglich ein geringes Problembewusstsein erkennen. Ein problematisches Beispiel geben die Wiener Linien mit ihrem Werbeslogan „Die Stadt gehört Dir“. Stärkt dieser Slogan den öffentlichen Verkehr in Wien, weil er die Identifikation von Autofahrern mit den Wiener Linien verstärkt? Wenn ja, zu welchem Preis, etwa in Form von mehr Vandalismus oder zumindest Schuhen auf den Sitzbänken der Fahrzeuge? Ähnlich fragwürdig ist der Slogan, der zahllose Hausmauern in Caracas, der Hauptstadt Venezuelas, zielt: „Das Land gehört uns allen“ (Stadtportrait Caracas, Ö1, 18.08.2007). Welches Denken und Verhalten wird dadurch angeregt? Der Slogan in Caracas leistet jenem Kollektivismus Vorschub, der als Vorläufer des Totalitarismus in Erscheinung tritt. Der erstgenannte Slogan suggeriert einen schrankenlosen Individualismus fast im Sinne von Max Stirners „Eigner von Allem“. Aufklärerisch sind sie beide nicht.

### **Erklärungsgründe für Beharrungsvermögen und Verschärfung von Nutzerrivalität**

Handlungsbedingungen, wie sie bei Allmendegütern herrschen, sind eine Plage für die meisten Beteiligten, wenn die Nutzerrivalität extrem wird. Den Grad der Nutzerrivalität in Teilen des öffentlichen Raums maßgeblich zu vermindern, gelingt Politikern in fast allen Städten der Welt oftmals nicht in ausreichendem Maß. In vielen Megastädten des globalen Südens gelingt dies überwiegend nicht oder bereichsweise nur sehr eingeschränkt. Nachfolgend werden drei kurze Hinweise auf mögliche Erklärungsgründe für das Beharrungsvermögen und eine Verschärfung von Nutzerrivalität angeführt.

Erstens heben Anbieter von Allmendegütern von Nachfragern oftmals keinen Preis ein, weil die Kosten schon allein des Ausschlusses nicht zahlungsbereiter Nutzer pro Nutzer prohibitiv hoch sind, bevor noch ein Nutzungspreis eingehoben wird. Ein Beispiel dafür ist der Gehsteig in einer hochrangigen Einkaufsstraße beim vorweihnachtlichen Einkaufsrummel oder die Fahrbahnen einer hochrangigen Straße während der Stoßzeit. Beim ersten Beispiel kann die Überlastung aus technischen und Kostengründen nicht durch Einführung eines Preises für die Nutzung vermindert werden. Im zweiten Fall wäre die Einführung einer Preisschranke technisch und möglicherweise auch wirtschaftlich möglich, wird aber als politisch nicht opportun oder/und verkehrspolitisch nicht angemessen erachtet, auch wenn sich Fahrzeiten verdoppeln oder verdreifachen.

Ein zweites Hindernis gegen Verminderungen der Nutzerrivalität kann darin bestehen, dass Kapazitätserweiterungen, die eine theoretische Alternative wären, wirtschaftlich nicht bewältigt werden können, z. B. die ersatzweise Errichtung einer zweiten Stadt. Planungen in diese Richtung gibt es zwar da und dort, auch schon praktische Stadtentwicklungen, aber den meisten von überbordender Nutzerrivalität betroffenen Ländern ist dieser Weg mangels Wirtschaftskraft, verschärft durch Bevölkerungswachstum und Verstädterung, versperrt.

Ein drittes Hindernis gegen Verminderungen der Nutzerrivalität kann darin bestehen, dass für die Kapazitätserweiterungen des öffentlichen Raums Bestände an natürlichen Ressourcen benötigt werden, die schon bisher fortschreitend verbraucht werden, aber nicht erneuert, geschweige denn vermehrt werden können.

Eine gewichtige Einschränkung der Erklärungskraft der dargestellten Kreuzklassifikation der Nutzungsbedingungen bzw. Güterarten im öffentlichen Raum besteht darin, dass in vielen seiner Teilbereiche nicht nur Nutzerrivalität, sondern, zumeist gleichzeitig, auch Nutzungskomplementarität bei Verschiedenheit der Akteure, wirkt, vor allem in wachsenden Städten. Die Beflügelung, insbesondere Effizienzsteigerung, entsteht ähnlich wie bei Verbundeffekten innerhalb einer Firma, durch Diversität, hier aber bei unterschiedlichen Akteuren. Nutzerrivalität im öffentlichen Raum tritt hauptsächlich im fließenden und ruhenden Autoverkehr auf. Auch an attraktiven Standorten für nicht gebäudegebundene Handelsaktivitäten und sonstige Aktivitäten (z. B. im Rahmen der Machtsphären von kriminellen Vereinigungen zum Zweck von Schutzgelderpressung, Rauschgifthandel und Prostitution) spielt Nutzerrivalität im öffentlichen Raum eine zentrale Rolle. Doch ist anzunehmen, dass vielfältige Nutzerkomplementarität, genauer Nutzungskomplementarität bei Verschiedenheit der Akteure, wirkt und dass diese insgesamt eine größere Wirkung entfaltet als Nutzerrivalität. Sonst würde Verstädterung weltweit nicht so rasch fortschreiten.

Nutzungskomplementarität bei räumlicher Ballung der Nutzungen des öffentlichen Raums durch unterschiedlicher Akteure kommt darin zum Ausdruck, dass sie innerstädtische und wohl auch über Stadtgrenzen hinausgreifende Effizienzsteigerungen und sonstige Stimulierungseffekte begründet.

### **Wertvermindernde und wertgenerierende externe Effekte individuellen Handelns innerhalb von Nutzungshäufungen im öffentlichen Raum**

Das Handeln des Einzelnen im öffentlichen Raum erfolgt also in der Regel nicht isoliert vom Handeln anderer, sondern kann, als Folge räumlicher Nähe (bei Gleichzeitigkeit), positive oder negative Auswirkungen auf Aktivitäten und Wertströme oder -bestände anderer Individuen haben, insbesondere bei großer räumlicher Dichte der Aktivitäten. Dabei ist es zweckmäßig, vier Klassen von Akteuren zu unterscheiden: Kapitalgesellschaften, Staat (insbesondere Gebietskörperschaften, davon hier am wichtigsten jene, die die Stadt repräsentiert), private Haushalte und private Institutionen ohne Erwerbscharakter.

Externe Effekte zwischen natürlichen Personen (*externe Effekte Typ A*) haben oft keinen Einfluss auf den Marktwert von materiellen Gütern im Eigentum dieser Akteure (eine Ausnahme: Beschädigungen). Ihre Wirkungen können sich beschränken auf Veränderungen der Erlebniswerte bei der unmittelbaren Nutzung des öffentlichen Raums oder auf den Wert von Optionen, den öffentlichen Raum unmittelbar nutzen zu können (*Optionswert*). Gleichwohl können diese Effekte als gewichtig empfunden werden.

Diverse Aktivitäten im öffentlichen Raum können sich zusätzlich auf die Nutzungen der angrenzenden Immobilien auswirken und sich in zusätzlichen Erträgen oder kaufinduzierten Nutzeffekten bei Konsumenten niederschlagen (*externe Effekte Typ B1*) oder konträr in Einbußen (*Typ B2*) (positive bzw. negative externe Effekte). Die Vielfalt der Aktivitätszwecke steigert immens das Potenzial wertgenerierender oder/und -vernichtender Effekte aufgrund räumlicher und zeitlicher Koinzidenz von Aktivitäten. Auf diese „Nachbarschaftseffekte“ einzuwirken, ist eine wesentliche Aufgabe der Politik zur Ordnung und Entwicklung des öffentlichen Raums.

Im Lichte dieser Beobachtungen besteht die Relevanz des öffentlichen Raums für die Stadtwirtschaft in Folgendem:

- » Bodenwert: Qualitätsvoller öffentlicher Raum erhöht die Wertschöpfungschancen für und dadurch den Marktwert der angrenzenden und sonstigen nahegelegenen Grundstücke, und in der Folge davon die Chancen auf zusätzliche Investitionen.
- » Dies erhöht die Chancen auf erhöhten Konsum, und in der Folge auf Initiierung von Multiplikator-Effekten mit weiteren Investitionen, weiterer

Beschäftigung und weiteren Einkommen.

- » Dies stimuliert auch weitere Chancen der Stadt auf Einkommen aus Besitz und Unternehmertätigkeit (lokale Vermietung und Verpachtung von Grundstücken und Gebäuden, Erlaubnis für Werbetätigkeiten im öffentlichen Raum und dergleichen).

### **Preise und weitere städtische Steuerungsinstrumente**

Der abschließenden Systematisierung der städtischen Steuerungsinstrumente zur Gestaltung der Handlungsbedingungen der Akteure in der Stadt im allgemeinen und auch bei der Inanspruchnahme des öffentlichen Raums sei folgende Fragestellung vorangestellt: Inwiefern hängt das ökonomische, soziale, kulturelle, ökologische und nicht zuletzt politische Geschehen in der Stadt von Besonderheiten des öffentlichen Raums ab? Und spezieller: Gibt es Elemente im öffentlichen Raum, die bestimmten Ausprägungen dieses Geschehens förderlich oder hinderlich sind? Diesbezügliche Erkenntnisse werden im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik dafür eingesetzt, den öffentlichen Raum entsprechend zu gestalten und auszustatten, um bestimmte Ziele der Stadtentwicklung zu erreichen. Dies begründet und rechtfertigt eine instrumentenbezogene Betrachtung des öffentlichen Raums.

#### **Objekte mit Eignung für Preissetzung**

Preise sind die Instrumente zur Steuerung des Ressourceneinsatzes im unmittelbaren Einflussbereich der Anbieter und Nachfrager. Preise sind Träger von Information über Kosten, individuelle Zahlungsbereitschaften und Konkurrenzbedingungen. Sie vermögen mächtige Anreize zur Annäherung an das gesellschaftliche Wohlfahrtsmaximum zu setzen, indem sie dezentrale individuelle Preis-Kosten-Kalküle der Güteranbieter und Preis-Nutzen-Kalküle der Nachfrager herbeiführen, von diesen selbsttätig durchgeführt. Preise sind das zentrale Steuerungsinstrument für das Angebot von und die Nachfrage nach Individualgütern als Teil des öffentlichen Raums, insbesondere bei:

- » Mietflächen für gastronomische und andere vergnügungsgewerbliche Nutzungen des öffentlichen Raum,
- » Grundstücken für temporäre Handelstätigkeit,
- » Werbeflächen
- » Parkplätzen,
- » Straßen.

#### **Weitere Instrumente**

Für die Bereitstellung von und Nachfrage nach öffentlichem Raum als reines Kollektivgut müssen andere Instrumente der autorisierten Stellen eingesetzt werden, um wohlfahrtsoptimale Ressourcenallokation zustande zu bringen. Die wichtigsten alternativen Steuerungsinstrumente alternativ zu Preisen und ausschließlich für öffentliche Körperschaften verfügbar sind:

- » Setzen von Rechtsnormen, die Befugnisse begründen oder Ansprüche legitimieren (z. B. planungsrechtliche Auflagen),
- » 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,
- » Auflagen 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 für Planungszwecke,
- » öffentliche Informationsverbreitung zur Systemsteuerung,
- » Initiierung von dezentralen Verhandlungen mit dem Ziel vertraglicher Vereinbarungen zwischen Privaten,
- » Koordination verschiedener Instrumente.

### Ein kurzer Blick auf Fallbeispiele

#### U-Bahnbau in Wien

Die vermutlich bedeutendsten Veränderungen des öffentlichen Raums im Wien der Nachkriegszeit, und ebenso der Arten, diesen zu nutzen, bewirkte der U-Bahnbau (seit 1969; bis 2028 geplant). Stationen sowie Zu- und Abgänge entlang der Linien wurden zu lokalen Knoten der Mobilität, des Handels, Tourismus etc. sowie, insbesondere bei Stationen mit großen und attraktiven Vorplätzen, der sozialen Begegnungen generell. Die Linien, die tangential zur Innenstadt oder durch das Stadtzentrum verlaufen, verbesserten massiv die Erreichbarkeit der Innenstadt für die Bewohnerinnen und Bewohner der Außenbezirke. Durch die induzierten Arbeits- und Einkaufspendler wurden die traditionellen sozialen Hierarchien innerhalb der Stadt aufgebrochen. Ähnlich fundamental wirkte davor nur der Abriss der Stadtmauern (1858-1871) und der Bau der Ringstraße (1858-1874) sowie die Errichtung der Gründerzeitviertel (frühe 1850-Jahre bis ca. 1873).

#### Hochwasserschutz bringt unbeabsichtigt Naherholung in Wien

Sehr stark veränderten die Bauten zum Zweck des Hochwasserschutzes sekundär (und ursprünglich nicht geplant) den öffentlichen Raum, insbesondere den Freiraum für die Naherholung der Bevölkerung auf der Donauinsel und dem linken Donauufer.

#### Parkraumbewirtschaftung in Wien

Das größte Probleme im Straßenraum Wiens bestand Jahrzehnte hindurch in anhaltend unsozial verstellten Parkplätzen und überlangen Suchfahrten der Menschen mit einem aktuell großen Bedürfnis nach einem Parkplatz für kurze Zeit. Die Einführung der Parkraumbewirtschaftung brachte die bedeutendste Umwandlung eines Allmendegutes in zahllose Individualgüter: *Der gesamte Parkraum in Wien auf öffentlichen Straßen, frei zugänglich für jedermann* (das Allmendegut) wurde geteilt in zeitlich befristete Nutzungsrechte auf einen individuell frei wählbaren Parkplatz (die Individualgüter). Um ein solches Nutzungsrecht zu erwerben, muss ein -entgelt entrichtet werden, also (a) Parkgebühren, unterschieden nach solchen für Kurzparker, Anrainer und sonstige Personen. Ergänzend werden an weiteren Instrumenten (b) bedingte Gebote und (c) Verbote sowie (d) Überwachung von deren Einhaltung und (e) Strafen für Verstöße gegen die Parkordnung eingesetzt.

Die Individualisierung des öffentlichen Raums und Preissetzung für die neu eingeführten Individualgüter samt dem ergänzenden Instrumenteneinsatz führt zu einer Brutto-Wohlfahrtssteigerung in der Größenordnung von schätzungsweise mehreren Hundert Millionen Euro oder mehr pro Jahr. Das entspricht der Summe der mit Geld gut bewertbaren Nutzefekte bei Individuen, ohne Berücksichtigung der Nutzeneinbußen von Parkern im vorherigen System durch die Umstellung. Von diesem Brutto-Wohlfahrteffekte eignete sich die Stadt Wien im Jahr 2016 mehr als 190 Millionen Euro an, und zwar in der Form von Einnahmen aus der „Parkometerabgabe“ von ca. 110 Millionen Euro, also aus Parkscheinen (Kurzparker) und Parkpickerln (Bewohner) sowie aus Strafen von Falschparkern (78 Millionen Euro). Der Rest an Wohlfahrtssteigerung verblieb bei den Parkern (Zahlen aus KURIER, 24.2.2017). Durch die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung seit 2016 hat sich deren Wohlfahrtswirkung weiter erhöht. Durch die weitere Verbreitung des Handy-Parkens haben sich die Strafen verringert, die Aufteilung der Brutto-Wohlfahrteffekte also etwas zugunsten der Parker verschoben.

#### Hundekot: Methodenstreit noch offen

Bei der Verminderung des wild hinterlassenen Hundekots auf Gehsteigen, Wiesen usw. war die Stadt Wien im internationalen Vergleich sehr erfolgreich, aber zufrieden kann man noch nicht sein. Es geht dabei darum, die Nutzerrivalität zwischen Fußgängern und Hunden, genauer Hundehaltern, möglichst zu beseitigen, nicht darum, sie durch irgendeine Art von Staatseingriff umzustrukturieren und sie dadurch auch zu vermindern, wie dies bei der Parkraumbewirtschaftung der Fall war. Die Einführung eines Preises funktioniert hier nicht. Vom Kollektivgut, also von der freien Zugänglichkeit zu einem großen Abladeraum, wegzugehen, erscheint dagegen unverzichtbar.

Welche Arten von Individualisierung können das Problem zu lösen?

Mehr als drei Jahrzehnte hindurch haben Fachkräfte der Stadt Wien vielfältige Maßnahmen entwickelt, getestet, eingesetzt, bezüglich Wirksamkeit zur hygienischen Verminderung der Hundekotmenge überwacht, weiter verbessert und ständig ausgeweitet. Aufklärung wurde betrieben, Normen erlassen, Hundekotbeutel zur freien Entnahme in allen Problemzonen aufgestellt und Strafen eingeführt. Unterstützt werden die Hundehalter durch eine ausgeklügelte und nutzerfreundliche Entsorgungslogistik. Eine breit und witzig angelegte Öffentlichkeitsarbeit ist wesentlicher Teil des Programms (Slogan eines Appells, der 2007 Gewinner eines Wettbewerbs war: „Nimm ein Sackerl für mein Gackerl“) (Der Standard, 21. September 2007). Der vormalige langjährige Bürgermeister Michael Häupl zelebrierte die Bediensteten der gesamten Abfallentsorgung als seine „Prätorianergarde“. Bei Verstößen gegen Entsorgungsregeln werden derzeit Strafen von 36,- bis 72,- Euro verhängt. Bei Vorfällen mit Widerstand gegen die städtischen Ordnungshüter kann die Strafe eine dreistellige Höhe erreichen. Zum Vergleich: In der Stadt Calvià auf Mallorca sollen künftig bei Nichteinhaltung der Entsorgungsgebote Strafen von bis zu 1.500 Euro verhängt werden (Mallorca Magazin, 09.02.2016). Strafen gilt in Wien im bestehenden Instrumentenmix nur als Ultima Ratio. Umgänglichkeit bei der Überzeugungsarbeit und Beharrlichkeit über Jahrzehnte gelten bei den Spezialisten in Wien als notwendige Voraussetzung für Erfolg.

Es ist bzw. war bis vor einigen Jahren nicht einfach, in diesem Bereich Erfolg zu erzielen. Viele Kommunalpolitiker, auch in Großstädten, zögern, dieses Problem konsequent anzugehen. Berlin wurde 2015 in einer der drei führenden Tageszeitungen des Landes sogar als „Hundekothochburg“ bezeichnet (DIE WELT, 05.07.2015). „In Berlin, wo laut einer Schätzung der Umweltverwaltung täglich rund 55 Tonnen Hundekot auf den Straßen liegen bleiben, werden neuerdings Elektroautos mit Staubsaugern in den Einsatz gegen die Häufchen geschickt“ (DIE WELT, 10.12.2017).

Politikversagen? Versagen des (hundehaltenden) Homo Sapiens? Hält der Markt nicht Lösungen bereit? Und was ist mit der Technik?! Letztere schuf eine Grundlage für eine technisch machbare Problemlösung, die bereits in Angriff genommen wird: Der Deutsche Bundestag hat die Einrichtung des Zentralen Hunde-DNA Registers, kurz ZHDR, 2017 beschlossen. „Zudem müssen Hundehalter bei ihrem Tierarzt ... vorstellig werden, wo dem Hund per Abstrich von der Innenseite der Wange eine Speichelprobe

entnommen wird. Wer die Frist versäumt, erhält (einen) ... ersten Mahnbescheid. Das Ergebnis der Probe wird unter Angabe der Steuernummer des Hundes direkt vom Tierarzt in die zentrale Datenbank eingepflegt. Experten haben die rechtliche Situation genau untersucht und sehen keine Probleme bei der Pflicht der DNA-Registrierung“ (Kölner Abendblatt, 11.09.2017). „Auch in London, Malaga und einigen Gemeinden der USA werden bereits DNA Datenbanken für Hunde geführt, um den ... Hundekot zuordnen zu können. Dort konnte durch die DNA-Maßnahmen das Problem um bis zu 90 Prozent reduziert werden“ (ebendort). Auch Südtirol ist auf diesen Weg eingeschwenkt (Tiroler Tageszeitung 19.10.2018).

Doch es gibt Skeptiker, z. B. Georg Gaul, Bürgermeister der Gemeinde Lohra in Hessen mit rund 5.000 Einwohnern „Er sei sich nicht sicher, ob die Kosten tatsächlich in einem angemessenen Verhältnis ... (zum) Nutzen stünden ... Der Verwaltungsaufwand wäre vermutlich hoch. Wer sammelt all die Hundehaufen (zur Ausforschung der Hundehalter; Anm. d. V.) ein? Machen die Nachbargemeinden mit? Und müsste man, wenn die Hunde registriert werden, nicht auch Kühe, Katzen, Pferde in das Register aufnehmen? Die machen schließlich auch Mist. Vor allem aber würde es enorme datenschutzrechtliche Bedenken geben – das hätten ähnliche Projekte in anderen Kommunen gezeigt“ (DIE WELT, 10.12.2017).

Der Weg des Deutschen Bundestages besteht also in (a) einer Bündelung der Entscheidung über die Maßnahmen beim Zentralstaat, (b) einer straffen Individualisierung der Staatsintervention hin auf die Verursacher des Problems, (c) einem Gebot, bei der schon bisher durchzuführenden Registrierung des Hundes zusätzlich eine DNA-Probe durchführen zu lassen, (d) Gebühren zur Anlastung der Kosten zumindest der Befolgung des Verhaltensgebots, eine DNA-Probe durchführen zu lassen und e) verschärfte Strafdrohung. Das Thema bleibt spannend.

*Eine frühere Fassung dieses Beitrags erschien unter dem Titel „Der öffentliche Raum in Städten: Unterschiedliche Güterarten und externe Effekte“ in „Stadt: Gestalten: Festschrift für Klaus Semsroth“, Fakultät für Architektur und Raumplanung der TU Wien (Hrsg.), Wien 2012. S.: 171-174.*

## Quellen

- 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.
- Feess, E. (2019): Allmenderessource. in: Gabler Wirtschaftslexikon. Springer, Wiesbaden. URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/allmenderessource-28186/version-251821> (29.06.2019)
- Foucault, M. (2005): Die Heterotopien / Der utopische Körper. Gesammelte Radiovorträge. Suhrkamp, Frankfurt/M. URL: [https://de.wikipedia.org/wiki/Heterotopie\\_\(Geisteswissenschaft.\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Heterotopie_(Geisteswissenschaft.)) (29.06.2019)
- Kölner Abendblatt (2017): Deutschlandweite Hunde DNA-Datenbank vom Bundestag beschlossen. 11.09.2017. URL: <https://www.koelner-abendblatt.de/artikel/politik/gesundheit/deutschlandweite-hunde-dna-datenbank-vom-bundestag-beschlossen-01291524.html> (04.07.2019)
- Kurier (2017): Stadt Wien nahm 2016 mit Parken 190 Millionen Euro ein. 24.02.2017. URL: <https://kurier.at/chronik/wien/stadt-wien-nahm-2016-mit-parken-190-millionen-euro-ein/248.339.328> (07.07.2019) Max Stirner: Der Einzige und sein Eigentum (1844): Stuttgart: Reclam, 1972; S. 401 f.
- Schönback, W. (2012): Der öffentliche Raum in Städten: ökonomische Aspekte“ in: Stadt Gestalten: Festschrift für Klaus Semsroth. Fakultät für Architektur und Raumplanung der TU Wien. Wien.
- Der Standard (2007): Sackerl fürs Gackerl. Wiens langer Kampf gegen die Trümmerl. 21. September 2007. URL: <https://www.derstandard.at/story/2519848/sackerl-fuers-gackerl-wiens-langer-kampf-gegen-die-truemmerl> (04.07.2019)
- Stirner, M. (1844): Der Einzige und sein Eigentum. Reclam, Stuttgart. 1972. S. 401 f. URL: [http://max-stirner-archiv-leipzig.de/dokumente/1844-Der-Einzige-und-sein-Eigentum-\(1845-1893-1991\).pdf](http://max-stirner-archiv-leipzig.de/dokumente/1844-Der-Einzige-und-sein-Eigentum-(1845-1893-1991).pdf) (07.07.2019)
- Tiroler Tageszeitung (2018): Hoffen auf Abschreckung: Südtirol führt DNA-Datenbank für Hunde ein. 19.10.2018. URL: <https://www.tt.com/panorama/gesellschaft/14921091/hoffen-auf-abschreckung-suedtirol-fuehrt-dna-datenbank-fuer-hunde-ein> (04.07.2019)
- Die Welt (2015): Hundekot ist auch die Folge rücksichtsloser Herrchen. URL: [file:///C:/Users/wschoen/Desktop/Data/aaE\\_Publicationen/E\\_Art\\_%C3%96ffentlicher\\_Raum\\_%C3%96ff\\_Sektor\\_2019/Hundekot%20ist%20auch%20die%20Folge%20r%C3%BCcksichtsloser%20Herrchen%20-%20WELT.htm](file:///C:/Users/wschoen/Desktop/Data/aaE_Publicationen/E_Art_%C3%96ffentlicher_Raum_%C3%96ff_Sektor_2019/Hundekot%20ist%20auch%20die%20Folge%20r%C3%BCcksichtsloser%20Herrchen%20-%20WELT.htm) (04.07.2019)
- Die Welt (2017): DNA-Register soll gegen Hundekot auf Straßen helfen. 10.12.2017. URL: [file:///C:/Users/wschoen/Desktop/Data/aaE\\_Publicationen/E\\_Art\\_%C3%96ffentlicher\\_Raum\\_%C3%96ff\\_Sektor\\_2019/DNA-Register%20soll%20gegen%20Hundekot%20auf%20Stra%C3%9Fen%20helfen%20-%20WELT.htm](file:///C:/Users/wschoen/Desktop/Data/aaE_Publicationen/E_Art_%C3%96ffentlicher_Raum_%C3%96ff_Sektor_2019/DNA-Register%20soll%20gegen%20Hundekot%20auf%20Stra%C3%9Fen%20helfen%20-%20WELT.htm) (04.07.2019)
- Wikipedia (2019) Allmende. URL: [wikipedia.org/wiki/Allmende](https://de.wikipedia.org/wiki/Allmende): <https://de.wikipedia.org/wiki/Allmende> (04.07.2019)