

# Wer hat das Sagen im Raum?

## Zur Handlungsmacht in der Siedlungsentwicklung am Beispiel Wien

Reinhard Seiß

Obwohl Wien durchaus vorbildliche urbanistische Strategien und Projekte wie die sanfte Stadterneuerung vorzuweisen hat, beherrschen auch in der Donaumetropole zunehmend ökonomische Interessen die Stadtentwicklung. Dabei geht der Rückzug der Planungspolitik aus ihrer Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung einher mit weitreichenden individuellen Konzessionen für private Grundeigentümer, Bauträger und Investoren. Ein Gutteil dieser Entscheidungen zugunsten oft spekulativer Einzelinteressen schadet dem Gemeinwohl und der räumlichen Qualität der Stadt, wie die markantesten Bauprojekte der letzten Jahre zeigen. Dabei wäre die Politik gerade in Wien durchaus in der Lage, das Interesse der Allgemeinheit und den Anspruch der Nachhaltigkeit energisch zu verfolgen und gegen kurzfristige Begehrlichkeiten zu verteidigen.

Schlüsselwörter: Wien, Stadtplanung, Nachhaltigkeit, Politik, Investoren, Bauprojekte

Seit Jahren herrscht bei allen, die der öffentlichen Hand eine wesentliche Rolle für die nachhaltige Entwicklung des Landes beimessen, Klage über den fortschreitenden Bedeutungsverlust der Politik – auch und insbesondere in der Stadt- und Regionalplanung. Die Dominanz der Wirtschaft, so heißt es seitens der Regierenden, erlaube es de facto nicht mehr, Investoren und Unternehmen planerischen Zielen zu unterwerfen; und gegen den Willen der Wähler (gemeint sind Häuslbauer und Autofahrer) könne ohnehin keine Raumordnungs- und Verkehrspolitik betrieben werden.

Dies mag für kleine, strukturschwache Gemeinden und Regionen gelten, die tatsächlich in Konkurrenz mit benachbarten Standorten um jeden Arbeitsplatz ringen; dies mag auf Dorfbürgermeister zutreffen, die quasi jedem Bürger persönlich verbunden sind – wiewohl auch in solchen Regionen noch nicht der Beweis erbracht wurde, dass eine willfährige Raumordnung langfristige Erfolge zeitigt (mehrere Best Practices der Dorferneuerung beweisen vielmehr das Gegenteil!). Doch entscheidet sich die Zukunftstauglichkeit der heimischen Siedlungsentwicklung ohnehin nicht an der Peripherie, sondern in den dynamischen Ballungsräumen, die sich je nach (Straßen-) Verkehrsinfrastruktur inzwischen um die fünfzig Kilometer weit ins Umland der größeren Kernstädte ausdehnen; Tendenz steigend.

In den Agglomerationen scheint der Bedeutungsverlust der Siedlungspolitik in hohem Maß hausgemacht: Die vermeintliche Dominanz der „Wirtschaft“ nährt sich hier vor allem aus der unnötigen Rivalität benachbarter Kommunen, die sich – ungeachtet international erfolgreicher Kooperationsmodelle – bis dato kaum einmal zu einer gemeinsamen Standortpolitik durchringen konnten. Und vom „Willen des Wählers“, der alle vier, fünf Jahre zu den Urnen schreitet, dort aber nur am Rande auch über die Siedlungspolitik abstimmt, können die Volksvertreter in Ballungsräumen angesichts des bescheidenen Niveaus der Bürgerbeteiligung, aber auch unserer Medienlandschaft nur eine sehr vage Ahnung haben. So klingt das Lamento der Planungspolitik, in Zeiten von Globalisierung und

Neoliberalismus keine Strukturen, sondern nur noch „Rahmenbedingungen“ vorgeben und nicht mehr das Ganze, sondern lediglich partikuläre Projekte planen zu können, verdächtig nach einem Rückzug aus ihrer Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung, nach einer Preisgabe des sogenannten „Gemeinwohls“ (in früheren Jahrzehnten ein zentrales Ziel der Raumordnung!). Indes behalten die Regierenden aber nach wie vor genügend Macht in der Hand, um die breite Bevölkerung weiterhin von tiefgreifender Partizipation auszuschließen – und um Einzelnen durch planungspolitische Entscheidungen beträchtliche Wertsteigerungen zu verschaffen.

Für eine Überprüfung dieser Diagnose anhand konkreter Beispiele scheint die Bundeshauptstadt Wien wie keine zweite geeignet: Als Gemeinde und Bundesland in einem verfügt sie über das mit Abstand größte Maß an raumordnungspolitischer Machtfülle – und zur Vermeidung von standortpolitischer Konkurrenz gäbe es seit nunmehr dreißig Jahren die Planungsgemeinschaft Ost als Koordinationsgremium der Länder Wien, Niederösterreich und Burgenland. Wer nun aber meint, das Ressort für Stadtentwicklung und Verkehr halte die Zügel selbstbewusst in Händen, der irrt. Seit der Ostöffnung, spätestens aber seit Österreichs EU-Beitritt fühlt sich die 1,7 Millionen-Metropole unter dem ständigen Druck internationaler Investoren stehen, ebenso wie im Wettstreit mit Städten wie Prag oder Budapest. Vor diesem Hintergrund gilt es der Stadtregierung als oberstes Ziel, Wien als Wirtschaftsstandort zu stärken – und diesem Ziel hat auch die Stadtplanung zu dienen. Blickt man auf die vielen städtebaulichen Großprojekte der letzten zwei Jahrzehnte, drängt sich allerdings der Verdacht auf, Wiens Stadtplanung erfülle ihren wirtschaftspolitischen Auftrag weniger durch Verbesserung der gesamtstädtischen Infrastruktur (wobei dieser Begriff mehr bedeuten kann als den U-Bahn- und Straßenausbau) als durch Förderung einzelner Investoren und Unternehmen. Die weitreichenden individuellen Planungskonzessionen, die diesen gewährt werden, stehen den übergeordneten Stadtentwicklungszielen mitunter diametral entgegen.

### WHO RULES SPACE? ON THE SOURCES OF POWER IN THE URBAN DEVELOPMENT OF VIENNA

Vienna's gentle renewal is regarded as one of the most outstanding and exemplary urban strategies this city produced. Today, however, Vienna's urban development has become increasingly ruled by one-way economic interests. Urban planners and politicians withdraw from their responsibility for a sustainable development and concede far-ranging individual permission rights for the building projects of private real estate owners, developers and investors. Pursuing partial and speculative interests, they neglect common interests and the spatial quality of the city, as certain recent megaprojects show. At the same time, Vienna has a great political potential to promote common interests and to pursue sustainable development over short-sighted greed and self-interest.

Keywords: Vienna, urban planning, sustainable development, politics, investors, building projects

### Die Wienerberg City

Die Firma Wienerberger beispielsweise verfolgte auf ihrem alten Ziegeleigelände im Süden Wiens Mitte der 1990er-Jahre keine betrieblichen Ziele, sondern trachtete schlicht und einfach nach einer Maximierung des Grundstückswerts durch eine entsprechende Umwidmung. Obwohl der Stadtentwicklungsplan von 1994 (wie alle übergeordneten Planungskonzepte in Wien bewusst ohne rechtliche Verbindlichkeit) für dieses Areal eine schlichte Gewerbenutzung vorsah und obwohl eine bauliche Verdichtung an diesem Ort mangels hochrangiger öffentlicher Verkehrsanbindung in klarem Widerspruch zum (ebenfalls unverbindlichen) Wiener Verkehrskonzept von 1994 stand, erklärte sich das Rathaus 1995 bereit, das Ergebnis des vom Grundeigentümer beauftragten Masterplan-Verfahrens für eine „signifikanten Stadtteil“ eins zu eins als (sehr wohl rechtsverbindlichen) Flächenwidmungs- und Bebauungsplan umzusetzen. Auch der – formal unabhängige – Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung brachte keine maßgeblichen Einwände gegen das Projekt vor, obwohl es vonseiten einiger Planungsbeamter massiven Widerspruch gab, der vom damaligen Planungsstadtrat Hannes Swoboda aber leichtfertig in den Wind geschlagen wurde.

**(1) Wienerberg City**

Missachtung von Grundprinzipien des humanen Städtebaus



Auch der damalige Wohnbaustadtrat Werner Faymann engagierte sich auffallend stark für das Hochhausviertel und betonte schon während der Bauarbeiten dessen außerordentliche Qualität. „Großer Wert wird auf offene, leicht zugängliche Gemeinschaftsräume und Plätze, auf Freizeiteinrichtungen und auf naturnahe Gestaltung gelegt“, hieß es aus seinem Büro. Und obwohl die geweckten Erwartungen, wie sich nach Fertigstellung der Wienerberg City zeigte, vielfach enttäuscht wurden, resümierte Stadtrat Faymann medienwirksam: „Dieses Projekt hat es geschafft, alle Wohnwünsche zu erfüllen.“<sup>3</sup>

Was bis 2004 auf dem ehemaligen Industriegelände tatsächlich entstand, zeugt von einem hohen Maß an Gleichgültigkeit, ja Verantwortunglosigkeit der beteiligten Politiker, Beamten, Planer, Architekten und Bau-träger. So entbehrt der öffentliche Bereich zwischen den neungeschossigen Wohnblöcken in der südlichen Hälfte, geprägt von Parkplätzen und Garageneinfahrten, jeglicher Nutzbarkeit und offenbart das Fehlen eines Freiraumkonzepts. Die Flächen rings um die vier dicht gestaffelten Wohntürme im nördlichen Teil beschränken sich im Wesentlichen auf die jeweiligen Hauseingangszonen. Und auch sie sind nur eingeschränkt nutzbar, zumal die von

den Gebäuden erzeugten Fallwinde längere Aufenthalte mitunter verunmöglichen. Der Begriff Häuserschlucht gewinnt in der Nordhälfte der Wienerberg City eine neue Dimension: Inmitten der bis zu hundert Meter hohen Wolkenkratzer aus der Feder so prominenter Architekten wie Coop Himmel(b)lau, Delugan\_Meissl und Albert Wim-mer fällt es fürwahr schwer, den Himmel zu erblicken. Dementsprechend prekär stellt sich die Belichtungs- und Besonnungssituation vieler Wohnungen, nicht nur in den unteren Etagen dar. Wie der – ebenfalls unabhängige – Grundstücksbeirat des Wohnbauressorts diesen Objekten nach Prüfung aller Qualitätskriterien die Wohnbauförderung gewähren konnte, wird die Öffentlichkeit aufgrund der Vertraulichkeit der Juryprotokolle wohl nie erfahren.

Hatte die Umwidmung des Areals ohnehin schon alle Wünsche des Grundeigentümers erfüllt, so kam es bei der baulichen Umsetzung zudem noch zu gravierenden Abwei-chungen von den Widmungsbestimmungen. So wurden etwa die 138 und 127 Meter hohen Twin Towers von Massimiliano Fuksas um über zehn Meter nach Westen verrückt, wodurch ein Teil des Büro- und Handelskomplexes auf einer als öffentliche Straße gewidmeten Fläche zu liegen kam und das verbleibende Bauland für die daran anschlie-ßenden Wohntürme noch schmaler geriet. Die Wohnbau-träger haben darauf nicht nur mit einer widmungswidrigen Lageveränderung ihrer Objekte reagiert, sondern allesamt auch einige Meter höher als planlich festgesetzt gebaut – in einem Fall sogar um eineinhalb Meter breiter. Für zwei Brücken, mit denen die Bau-träger Mischek und SEG (beide in ihrer damaligen Form inzwischen vom Markt verschwunden) ihre benachbarten Türme verbanden, soll zunächst nicht einmal um die nötige Widmung („Überbau-ung von Luftraum“) angesucht worden sein.

Paragraph 90 der Wiener Bauordnung schreibt für neu errichtete Wohnbauten mit mehr als 15 Wohnungen die Anlage zumindest eines Spielplatzes für Kinder im Alter von bis zu sechs Jahren vor und ab fünfzig Wohnungen die zusätzliche Errichtung eines Spielplatzes für Sechs- bis Zwölfjährige, und zwar in einem der Wohnungsanzahl entsprechenden Ausmaß. Beide sind im Freien vorzusehen und insbesondere die Kleinkinderspielplätze unmittelbar auf dem Bauplatz, in Sicht- und Rufweite möglichst aller Wohnungen. Spielplätze für ältere Kinder müssen darüber hinaus eine Mindestgröße von 500 Quadratmeter aufweisen. In der Wienerberg City entstanden rund 1.100 Wohnungen – abgesehen von einem nicht öffentlich zugänglichen Kindertagesheim gibt es im gesamten Viertel aber keine einzige nennenswerte Spielgelegenheit. Dafür entstand im Zentrum des dicht bebauten Quartiers ein großzügiges, eingeschossiges Garagen- und Lagerge-bäude der Magistratsabteilung 48, Abfallwirtschaft und Straßenreinigung. Eine unterirdische Lösung für diesen Zweck war offenbar ebenso wenig möglich wie die Integra-tion des Gebäudes in einen der umliegenden Bauten oder

gar eine Ansiedlung am Rande der Wienerberg City.

Die eklatanten Widersprüche zur Wiener Bauord-nung sowie zum rechtskräftigen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan wurden zum einen ohne viel Aufhebens mittels des „Ausnahme“-Paragraphen 69 („Unwesent-liche Abweichungen von Bebauungsvorschriften“) aus der Welt geschafft. Zum anderen wurden die größeren Widmungswidrigkeiten im Sommer 2004 behoben, indem das Rathaus mit einer neuen Bebauungsplanung den tat-sächlichen Baubestand rechtlich nachvollzog. Als großer Erfolg wurde von der Stadtregierung verkündet, dass man dem Grundeigentümer als Gegenleistung für die großzü-gige Flächenwidmung die Bereitschaft abringen konnte, das erforderliche Kindertagesheim zu errichten sowie den Baugrund für eine Schule in der Wienerberg City zur Verfügung zu stellen. Diese Kompensationen entsprechen einem Wert von etwa 5 Millionen Euro – stehen aber in keinem Verhältnis zu den Gewinnen und Subventionen, die von der Wienerberger AG und ihren Partnern im Zuge des 500-Millionen-Euro-Bauprojekts lukriert wurden: Allein die Wertsteigerung durch die Umwidmung des Bauplatzes soll sich dem Vernehmen nach in dreistelliger Millionen-Höhe bewegt haben. Dazu kamen noch rund 35 Millionen Euro an Wohnbauförderung, die das Pro-jekt, wie Ex-Wohnbaustadtrat Werner Faymann mehrmals bekräftigte, überhaupt erst ermöglichten. Langfristig ist sogar eine nochmalige Aufwertung der Wienerberg City auf Kosten der Allgemeinheit wahrscheinlich, nämlich dann, wenn der Stadtteil mit seinen 3.000 Bewohnern und 5.500 Beschäftigten, wie nun schon seit Jahren gefordert, mit einem hochrangigen öffentlichen Verkehrsanschluss nachgerüstet wird.

**(2) Wienerberg City**

Preisgabe sozialer Wohnbaustandards im Interesse des Projektentwicklers

**(3) Wienerberg City**

„Privatisierter Städtebau“ führt zu extremen baulichen Dichten. Abbildungen 1–3, 5-8: © Reinhard Seiß / URBAN+



Dass es auch anders geht und eine Stadt vom Format Wiens nicht vor jeder spekulativen Projektidee geradezu bereitwillig in die Knie gehen muss, zeigt beispielsweise das Münchener Modell der sozial gerechten Bodennut-zung. Seit 1994 verpflichtet die Bayerische Landeshaupt-stadt die Bauherren größerer Projekte, die sogenannten Planungsbegünstigten, sich an den öffentlichen Folgekos-ten, die durch neue Bebauungspläne ausgelöst werden, zu beteiligen sowie den Wohnungsbau in München zu för-dern: etwa durch Errichtung eines Parks, den Bau von Sozi-alwohnungen oder durch eine monetäre Abgeltung dieser Pflicht. Dabei verbleibt zumindest ein Drittel der durch die Planung erzielten Bodenwertsteigerung als Investitionsan-reiz beim Bauwerber, bis zu zwei Drittel aber fließen an die Allgemeinheit. In den ersten zehn Jahren dieses Modells umfassten die Gegenleistungen der Planungsbegünstigten über 100 Hektar kostenlos abgetretener Flächen für öffent-liche Verkehrs- und Erholungszwecke sowie finanzielle Leistungen in Höhe von 173 Millionen Euro, die unter anderem in Form von Sozialwohnungen, Kindergärten, Schulen und Grünflächen den Bewohnern in den Planungs-gebieten zu Gute kamen.



(4) Monte Laa: Leben über der Autobahn  
© ARGE Architekten H. Hollein – A. Wimmer



### Monte Laa

In Wien wird von solcherart Besteuerung des Widmungsgewinns wegen vermeintlicher verfassungsrechtlicher Probleme konsequent abgesehen. Das ist insofern schlüssig, als die Stadt beziehungsweise die sie regierende Partei bei anderen Großprojekten nicht nur, wie im Fall der Wienerberg City, öffentliche Mittel privatisiert, sondern über Umwege auch selbst zu den Nutznießern spekulativer Bauvorhaben zählt. Ein genauerer Blick ins Firmenbuch offenbart, dass die seit dem Zweiten Weltkrieg ohne Unterbrechung an der Macht befindliche Wiener SPÖ und das ihr zuzurechnende politische, wirtschaftliche und personelle Netzwerk über maßgebliche, wenn auch oft nur indirekte Verbindungen zu gemeinnützigen Wohnbauträgern, potenten Baukonzernen oder auch zu Banken und Versicherungen samt deren hoch aktiven Immobilienöchtern verfügt. Und viele der stadtplanerisch problematischen Projekte der vergangenen zwei Jahrzehnte bedienen und bedienen die Interessen eben dieses Netzwerks (womit das „Rote Wien“ weniger einen Ausnahme- als vielmehr den Regelfall für das planungspolitische Selbstverständnis in Österreich darstellt – wie ein Blick in andere Bundesländer auch anderer politischer Couleur zeigt).

Zweifellos diesem politisch-ökonomischen Geflecht zuzuordnen ist Österreichs drittgrößter Baukonzern, die Firma PORR, die seit einigen Jahren auf einem abgelegenen, firmeneigenen Areal am Laaer Berg das neue Wohn- und Büroviertel „Monte Laa“ entwickelt. Das größte Aktienpaket der PORR AG befindet sich im Eigentum der Bank Austria, die aus der stadteigenen Zentralsparkasse hervorgegangen ist. Die Stadt Wien ist aber auch selbst Aktionär des Unternehmens und laut eigenem Bekunden „Groß-

kunde von PORR“.<sup>4</sup> Darüber hinaus gibt es Joint Ventures zwischen der Stadt und dem Hoch- und Tiefbaukonzern, etwa das auf Abwassertechnologie spezialisierte Gemeinschaftsunternehmen Aquaplus. Am Deutlichsten aber wurde das Nahverhältnis zwischen SPÖ und dem Konzern sichtbar, als Wiens langjähriger Wirtschafts- und Finanzstadtrat, der inzwischen verstorbene Ex-Vizebürgermeister Hans Mayr nach seinem Ausscheiden aus der Politik 1994 als Aufsichtsratsvorsitzender in die PORR AG wechselte – was der planungspolitischen Einschätzung der konzern-eigenen Städtebauvisionen für den Laaer Berg gewiss nicht abträglich war.

Abstrus an Monte Laa ist vor allem der Umstand, dass der Standort, der dem Investor bis vor kurzem noch als Kranlagerplatz diente, durch die sechsspurige Stadtautobahn A23 in der Mitte durchschnitten wird. Gelöst wurde dieses Problem aus Sicht der PORR AG und des Rathauses durch eine Überplattung der meistbefahrenen Straße Österreichs – allerdings nur auf einer Länge von 220 Metern. Eine längere Tunnelführung der Autobahn (wie bei der Donau City über der A22) hätte zwar einen besseren Schutz des Neubauviertels vor den Lärm- und Abgasemissionen von bis zu 210.000 Autos pro Tag bedeutet, doch wären damit umfangreichere Sicherheitsmaßnahmen und folglich höhere Projektkosten verbunden gewesen. Insofern mutet die massive Bewerbung des 500-Millionen-Euro-Projekts – als „besonders kinder- und jugendfreundlich“ sowie mit „großzügigen Grün- und Freiflächen“ bedacht – geradezu zynisch an. Das Wohnbauressort bot sogar Bus-Touren für Wohnungssuchende zum (wohlgemerkt privaten Entwicklungsgebiet!) Laaer Berg an – vielleicht auch, um zu kaschieren, wie mangelhaft die Versorgung des Standorts mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist: Die vom Investor kolportierte Nähe zur U-Bahn-Station Reumannplatz entspricht einer Distanz von 1,2 Kilometern.

So läuft das Großprojekt auch den verkehrs- und umweltpolitischen Zielen der Stadt Wien (Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs, Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen etc.) zuwider. Denn zum einen weist Monte Laa eine hohe Pkw-Abhängigkeit auf und zum anderen konterkariert die Überbauung der als Transitroute konzipierten Stadtautobahn den eigentlich Sinn dieser Straße: Zum Durchzugsverkehr zwischen dem Nordosten und dem Südraum Wiens kommt nun vom Monte Laa noch der Quell- und Zielverkehr von rund 3.000 Bewohnern und erhofften 4.000 Beschäftigten hinzu, und dieser wird zwangsläufig über die A23 abgewickelt. Dabei ist die Südosttangente seit Jahren schon die am häufigsten verstaute Straße des Landes. Anstatt aber deren Belastung entgegen-

zuwirken, ergriff Wiens Verkehrspolitik die Flucht nach vorne und forcierte den Bau einer weiteren Südostumfahrung in Form der Wiener Außenring-Schnellstraße (S1).

Auch im Fall von Monte Laa verwies das Büro des ehemaligen Wohnbaustadtrats Werner Faymann darauf, dass die 36 Millionen Euro an gewährter Wohnbauförderung als Triebfeder für die Entwicklung des Standorts wirkten. Diese Einschätzung wird durch die dürftige Nachfrage nach Büroflächen am Laaer Berg bestätigt, zumal sich bislang kein nennenswertes Unternehmen in dieser Lage ansiedeln wollte. Das weitgehend leer stehende Office Building namens „Screen“ etwa – direkt über dem nordöstlichen Portal des PORR-Tunnels errichtet – fungiert heute in erster Linie als Lärmschutzwand für die dahinter liegende Wohnbebauung, sodass alle weiteren, auch in diesem Fall von prominenten Architekten geplanten Bürohochhäuser wohl selbst auf lange Sicht nicht realisiert werden dürften. Die spektakulären Entwürfe von Hans Hollein oder Albert Wimmer erfüllten ihren Zweck aber insofern, als sie über mehrere Jahre hinweg öffentliche Aufmerksamkeit auf das Projekt zogen.

### TownTown

Eine ähnliche Strategie verfolgen die Investoren des Projekts TownTown im Südosten Wiens, wobei hier die öffentliche Hand in Form der Wiener Stadtwerke direkt als Geschäftspartner des privaten Projektentwicklers auftritt. Bei der U-Bahn-Station Erdberg hatten die Wiener Linien gemeinsam mit der Soravia-Gruppe die oberirdisch verlaufenden U-Bahn-Gleise sowie einen Teil der Remise aufwendig überplattet, um darüber ein weiteres neues Büroviertel mit bis zu 120 Meter hohen Türmen entstehen zu lassen. Bekannte Architekten wie Wilhelm Holzbauer, Gustav Peichl und Coop Himmelb(l)au lieferten den Entwurf für eine überaus dichte Überbauung des vier Hektar großen Areals mit rund zwanzig Office Buildings für erhoffte

### (5) TownTown

Spekulative Stadtteilentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft (Plakatwand)



5.000 Beschäftigte, und das Stadtplanungsamt setzte auch in diesem Fall die Wünsche der Investoren ohne Einbringung eigener urbanistischer Ziele in einen Flächenwidmungs- und Bebauungsplan um. Dabei war dieses Projekt keinesfalls eine Reaktion auf den Büroflächenbedarf in Wien – im Gegenteil: Infolge des Baubooms seit Anfang der 1990er-Jahre herrschte schon bei Planungsbeginn ein respektable Immobilienleerstand. Doch lässt das anhaltende Investitionsinteresse in- und vor allem ausländischer Fonds immer wieder Bürobauprojekte entstehen, die nicht für bestimmte Mieter, sondern als reine Anlageobjekte geplant und errichtet werden.

Ab 2002 hätten die hochbaulichen Arbeiten an TownTown beginnen sollen. Aufgrund der Konkurrenz zahlreicher anderer Entwicklungsstandorte in Wien fanden sich allerdings keine bau- oder mietwilligen Interessenten. Für die Soravia AG war es „lediglich“ ein wirtschaftliches Problem, dass die 47 Millionen Euro teure U-Bahn-Überplattung nun unverzinst brach lag. Im Fall der Wiener Stadtwerke, die in den Jahren 2002 und 2003 laut Medienberichten zweistellige Millionen-Euro-Defizite verbuchten, wurde die Investition mit der Zeit aber auch zu einem politischen Problem – und zwar für die Stadt Wien als hundertprozentige Eigentümerin des Unternehmens. Denn zu dessen Aufgaben zählen Energieversorgung, öffentlicher Verkehr oder auch Bestattung, nicht aber die spekulative Entwicklung von Immobilien.

Obwohl die Stadtregierung nichts unversucht ließ, das „Public-Private-Partnership“-Projekt in den Medien zu halten, blieb die erwartete Nachfrage nach TownTown weiter aus. Als der Generaldirektor der Wiener Stadtwerke bereits zu resignieren drohte und sogar den Bau von – geförderten – Wohnungen auf der Betonplatte, ungeachtet ihrer Lage direkt an der Stadtautobahn A23, öffentlich erwog, gelang es doch noch, zumindest für einen ersten Bauabschnitt Interessenten zu finden: Hatte es aus dem Rathaus mehrmals geheißt, dass die Stadt Wien keine Büroflächen in TownTown übernehmen werde, so wurde im Herbst 2005 dennoch beschlossen, dass mit dem Wiener Krankenanstaltenverbund, der Landessanitätsdirektion und der Magistratsabteilung für Gesundheitswesen gleich drei städtische Institutionen an den bislang verwaisten Standort übersiedeln sollen. Dadurch erhielt die Realisierung des privaten Stadtentwicklungsprojekts schließlich doch den nötigen öffentlichen Anschlag.

Problematisch erscheint eine solche Vorgangsweise nicht nur im Sinn eines sparsamen Umgangs mit öffentlichen Geldern. Denn erstens werden dadurch all jene Projektentwickler benachteiligt, die nicht in den Genuss städtischer Partnerschaften kommen. Zweitens führt eine politische, planerische, infrastrukturelle, finanzielle oder wie auch immer geartete Unterstützung offenbar schlechter Standorte und/oder Projekte zu einer Verzerrung des Immobilienmarkts und in weiterer Folge zu einer – auch stadtplanerisch nachteiligen – Abwanderung von Mietern aus besseren beziehungsweise Objekten. Und drittens läuft die Stadtplanung bei solch öffentlich-privaten Entwicklungsprojekten Gefahr, ihre Rolle als Vermittlerin zwischen den Interessen des Investors und jenen der Allgemeinheit nicht mehr glaubwürdig erfüllen zu können.

(6) Kleingartenanlage in Wien-Donaustadt  
Subventionierte Zersiedlung der Wiener Grüngürtels



### Einfamilienhäuser im Schrebergarten

Fragwürdige planungspolitische Entscheidungen sind nicht nur auf ökonomische Interessen zurückzuführen – teilweise zielen sie auch auf die Erhaltung der Wählergunst ab. Dies zeigte sich etwa bei der Novellierung des Wiener Kleingartengesetzes 1992. In deren Zuge wurde das ganzjährige Wohnen in vielen der bis dahin nur temporär zu bewohnenden 35.000 Schrebergärten ermöglicht, die ein wesentliches Element des Wiener Grüngürtels dargestellt hatten. Als Begründung wurde etwa angeführt, nur auf diese Weise könne man den in Folge der Ostöffnung rasch ansteigenden Wohnraumbedarf decken. Ein anderes Argument lautete, man wolle die Stadtfucht Tausender Wienerinnen und Wiener in die Umlandgemeinden stoppen. Und innerhalb der Stadtplanungsabteilungen hieß es, es solle in den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen nachvollzogen werden, was faktisch seit Jahren geschehe – nämlich die Umwandlung von Wochenend- und Sommerhäusern zu halbjährig genutzten Zweitwohnsitzen (was nichts anderes bedeutete, als ein hundertfaches Übel zum zehntausendfachen Prinzip zu erklären).

„In Wirklichkeit war es so, dass in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren einige Wahlen weniger erfolgreich ausgingen, als die SPÖ sich das vorgestellt hatte“, beleuchtet ein ehemaliger Stadtplanungsbeamter die Hintergründe. „Als dann die Kleingartenvereine, also eine Stammklientel

der Wiener SPÖ, mit ihren Wünschen an die Partei – und nicht etwa an die Stadtplanung – herantraten, war das ganzjährige Bewohnen der einstigen Gartenlauben bald beschlossene Sache.“<sup>5</sup> Selbst Planungsbeamte, die sich bis dahin vehement für den Erhalt der Anlagen als Grünräume eingesetzt hätten, wären plötzlich dafür gewesen. So erhielten bis heute über 20.000 Schrebergärten die neuartige Widmung Eklw („Kleingartengebiete für ganzjähriges Wohnen“), was die Überbauung einer Parzelle auf einer Fläche von 50 Quadratmetern und mit einer Kubatur von 250 Kubikmetern erlaubt. Die Novellen zum Kleingartengesetz von 1994, 1996 und 1999 brachten weitere baurechtliche Vereinfachungen, die, gepaart mit dem Heimwerkertum vieler Schrebergärtner, in einer architektonischen Verunstaltung zahlreicher Kolonien mündeten. Auch ihre artenreiche Durchgrünung ist vielfach bereits Zierrasen, Thujen und Swimming Pools gewichen, und die einst öffentliche Zugänglichkeit wurde in etlichen Siedlungen eingeschränkt.

Offensichtlich blendete die Stadtregierung die Konsequenzen ihrer weitreichenden Gesetzesnovelle aus. Denn die Umwandlung Hunderter Garten- in Wohnanlagen brachte eine Selbstverpflichtung der Gemeinde zur Errichtung der Trinkwasserversorgung sowie der Kanalisation bis an die Außengrenzen der oft entlegenen Kolonien mit sich. Darüber hinaus wird in größeren Siedlungen mittelfristig der Ruf nach einem Kindergarten oder einer Busanbindung laut werden – wiederum auf Kosten der öffentlichen Hand. Ferner bietet die Stadt Wien den Kleingartenpächtern ihre Parzellen zum Kauf an (was österreichweit ebenso einmalig ist wie die Möglichkeit zu ganzjährigem Wohnen), und dies mit bis zu vierzigprozentigen Rabatten auf den Verkehrswert der Liegenschaften. Und schließlich wird die Errichtung von Kleingartenwohnhäusern im Rahmen der Wiener Wohnbauförderung großzügig unterstützt.

Mit der Genehmigung zum Bau von Wohnhäusern, vor allem aber durch die Aufsplittung der bis dato kommunalen Flächen auf eine Vielzahl privater Grundeigentümer gibt die Stadt Wien einerseits hochwertige Stadterweiterungsgebiete für immer aus der Hand. So liegt etwa die Kleingartensiedlung nördlich der Wohnanlage Am Schöpfwerk im 12. Bezirk als bestens erschlossener Standort unmittelbar neben einer Station der U-Bahn-Linie 6 und hätte alle Voraussetzungen für eine urbane Entwicklung. Doch wird eine solche mit jedem weiteren voll ausgebauten

Kleingartenhaus unwahrscheinlicher. Andererseits entstehen nun Wohnsiedlungen in Gegenden, die unter anderen Umständen niemals eine Baulandwidmung erhalten würden, insbesondere wenn sie in peripheren Grünlagen gelegen sind. Damit fördert die Stadt Wien selbst die Zersiedlung ihres Wald- und Wiesengürtels und schafft in krassem Widerspruch zu allen langfristigen Entwicklungskonzepten Suburbs, die ausschließlich per Auto zu erreichen sind.

### Wohnen im Grünen

Diese Tendenz zur hausgemachten Suburbanisierung wurde ab Mitte der 1990er-Jahre durch den damaligen Planungsstadtrat Bernhard Görg noch verstärkt. Sein Programm „Wohnen im Grünen“ sollte den Wienern eine attraktive Alternative zum frei stehenden Einfamilienhaus im benachbarten Niederösterreich bieten – auch wenn sich bei ähnlichen Rathaus-Aktionen bereits gezeigt hatte, dass die Verhüttelung der Stadt kein probates Mittel gegen die Abwanderung von jährlich 5.000 Bürgerinnen und Bürgern darstellt. Zielführender wären Maßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in der kompakten Stadt: sei es die Hebung der Qualität des geförderten Wohnbaus oder des öffentlichen Raums, sei es die flächendeckende Verbesserung des oberirdischen öffentlichen Verkehrs oder die Sicherung der Nahversorgung durch Beschränkung peripherer Einkaufszentren. Doch wurde die Strategie des früheren ÖVP-Stadtrats vom aktuellen SPÖ-Planungs- und Verkehrsstadtrat Rudolf Schicker übernommen und unter dem Schlagwort „Neue Siedlerbewegung“ fortgesetzt.

Im April 2006 kündigte Bürgermeister Michael Häupl an, in den nächsten Jahren insgesamt 3.500 Einfamilienhäuser mit Garten zu subventionieren und dafür 750.000 Quadratmeter Bauland zur Verfügung zu stellen. Dies steht allerdings in klarem Widerspruch zum Stadtentwicklungsplan 2005, der dazu festhält: „Auszuschließen ist [...] die Neuwidmung von großflächigen Gebieten für freistehende Einfamilienhäuser.“<sup>6</sup> Trotz der begrifflichen Analogie zum genossenschaftlichen Wohnbau im Roten Wien der 1920er- und 1930er-Jahre verbirgt sich hinter der „Neuen Siedlerbewegung“ nichts anderes als die Förderung mittelständischen Wohnens auf Kosten des Grüngürtels, der laut dem 1995 beschlossenen „1.000-Hektar-

(7) Kleingartenanlage in Wien-Meidling  
Kurzfristige Preisgabe wertvoller Stadterweiterungsflächen



Plan“ durch städtische Interventionen in besonderem Maß geschützt werden sollte. Der realpolitische Umgang mit dem Grüngürtelkonzept geht aus den Akten der Wiener Stadtplanung hervor, wie ein Flächenwidmungsantrag für Breitenlee im 22. Bezirk zeigt: „Das Plangebiet soll im Rahmen des Programms der ‚Neuen Siedlerbewegung‘ entwickelt werden. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile einer solchen Entwicklung soll dies auch entgegen den üblichen Konzepten (insbesondere des 1.000 Hektar-Plans), die eine grünräumliche Entwicklung vorsehen, erfolgen.“<sup>7</sup>

### Volksgaragen

Geradezu als stadtplanungs- und verkehrspolitischen Populismus muss man die Wiener Straßenverkehrspolitik der letzten Jahre bezeichnen. Entgegen wissenschaftlichen Empfehlungen und internationalen Trends wird der Autoverkehr in Wien nach wie vor massiv gefördert – nicht nur durch das kommunalpolitische Engagement für einen großzügigen Ausbau des Autobahn- und Schnellstraßennetzes, sondern beispielsweise auch durch das Programm zur Errichtung sogenannter Volksgaragen. Seit 1999 wurden an 18 Standorten insgesamt 3.500 Stellplätze geschaffen – weitere acht Standorte mit rund 1.200 Garagenplätzen sind derzeit in Bau oder Planung. Die Stadt subventioniert jeden Stellplatz mit einem zinslosen, über vierzig Jahre rückzahlbaren Darlehen von bis zu 21.800 Euro, was im Normalfall 100 Prozent der Errichtungskosten deckt. Im Gegenzug akzeptiert der Garagenbetreiber eine zehnjährige Beschränkung des Mietpreises auf monatlich 72,50 Euro pro Stellplatz – danach sind die Parkgebühren frei verhandelbar. Der Rechnungshof kritisierte in seiner Untersuchung der Stadtentwicklung und Stadtplanung Wiens von 2004 dieses für Garagenbetreiber wie Autobesitzer gleichermaßen attraktive Programm: „Darüber



**(8) Verkehrspolitik in Wien**

Populismus auf Kosten innerstädtischer Lebensqualität



hinaus brachte der in den letzten Jahren forcierte Bau von Garagen zumeist eine weitere Erhöhung des Stellplatzangebotes mit sich, da Verkehrsflächen an der Oberfläche oftmals nicht rückgebaut wurden. Eines der Hauptziele des Verkehrskonzepts, den öffentlichen Straßenraum für den öffentlichen Verkehr sowie für Fußgänger und Radfahrer, aber auch als urbanen Frei- und Lebensraum zurück zu gewinnen, konnte daher nur punktuell erreicht werden.<sup>48</sup>

Im 5. Bezirk, einem der dichtest verbauten Stadtteile Europas, eskalierte vor einigen Jahren ein Konflikt um den knappen städtischen Freiraum. Die Stadt Wien plante hier gemeinsam mit einem ihr als Partner vertrauten Immobilieninvestor die Errichtung einer dreigeschossigen Volksgarage unter dem Bacherpark. Eine Bürgerinitiative stellte den Bedarf an zusätzlichen Stellplätzen jedoch in Abrede und sah den alten Baubestand des Parks gefährdet. Trotz des schriftlichen Protests von 2.000 Anwohnerinnen und Anwohnern lehnte der Bezirksvorsteher eine Bevölkerungsbefragung ab und berief sich auf ein Stellplatzgutachten, das dem Viertel eine hohe Überlastung attestierte. Eine Bürgerbeteiligung, so der Lokalpolitiker, wäre bei der Oberflächengestaltung des Projekts möglich – nach Fertigstellung der Garage.<sup>9</sup>

Dies ist als umso beschämender einzustufen, als im 5. Bezirk auf politischen Wunsch hin seit 2003 ein Büro der Lokalen Agenda 21 besteht. Ziel dieser Einrichtung ist die Förderung von Partizipation auf Quartiersebene, die Aktivierung der Bevölkerung zur Mitwirkung am Stadtentwicklungsprozess – das Projekt Bacherpark hätte sich als Agenda-Thema also geradezu aufgedrängt. Allerdings ist die Lokale Agenda in Wien finanziell zu 100 Prozent von Rathaus und Bezirksverwaltung abhängig und unterliegt den Vorgaben einer politischen Steuerungsgruppe; Obmann des Wiener Agenda-Vereins ist niemand geringerer als Planungs- und Verkehrsstadtrat Schicker persönlich. So verwundert es nicht, dass das Lokale-Agenda-Büro im jahrelangen Disput um das Garagenprojekt entsprechend zurückhaltend agieren musste.

Als im Jänner 2006 die Bauarbeiten begannen und die ersten Bäume gefällt wurden, entschieden sich die Garagegegner kurzer Hand zur Besetzung des Bacherparks – im gemütlichen Wien ein geradezu revolutionärer Akt. Den gesamten Winter über harrten die Aktivistinnen und Aktivisten in Zelten aus, bis sich die Streitparteien im April 2006 auf ein Mediationsverfahren einigen konnten. Ergebnis des Konfliktlösungsprozesses war insbesondere die Durchführung einer Anrainerbefragung, die das Garagenprojekt schließlich zu Fall brachte. Bezeichnenderweise bildete sich aus der Aktivistengruppe um den Bacherpark und einigen anderen Protestbewegungen gegen zweifelhafte Stadtentwicklungsprojekte der letzten Jahre (etwa das von der Stadt Wien und der Bank-Austria-Tochter BAI forcierte Projekt Wien Mitte) ein inzwischen öffentlichkeitswirksamer Verband lokaler Bürgerinitiativen mit dem Namen „Aktion 21“, der sich als politisch unabhängige Alternative zur Lokalen Agenda 21 positioniert. Dass Stadtrat Rudolf Schicker diese Bürgerinnen und Bürger lediglich als Verhinderer abtut und auch vor Klagsdrohungen nicht zurückschreckt, anstatt deren Interesse und Engagement als Potential für einen tatsächlich partizipativen Stadtentwicklungsprozess zu erkennen, sagt viel über das Demokratieverständnis der aktuellen Wiener Planungspolitik aus.

Im Zuge der Mediation um die Volksgarage am Bacherpark galt es auch, bisherige planerische Entscheidungsgrundlagen zu hinterfragen, was insbesondere die von der Stadt Wien beauftragte Stellplatzerhebung aus dem Jahr 2001 betraf. Einer umfassenden Analyse des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik der TU Wien zu Folge, habe diese Erhebung weder in ihrer Methodik noch in ihrem Umfang den Erfordernissen entsprochen, sodass dabei selbst „fachliche Minimalanforderungen [...] unterschritten wurden“.<sup>10</sup> Auf „erhebliche Unschärfen“<sup>11</sup> stießen die Experten der TU Wien aber nicht nur bei der Stellplatzerhebung im 5. Bezirk, sondern auch bei Parkraumuntersuchungen in anderen Stadtteilen, die allesamt von ein und demselben, renommierten Verkehrsplanungsbüro durchgeführt worden waren.

Ein zweites, ebenfalls namhaftes Ingenieurbüro im Dienst des Rathauses habe die Stellplatzauslastung sogar mit groben Schätzwerten ermittelt, so die TU-Analyse.<sup>12</sup> Dabei gibt es wissenschaftliche Empfehlungen zur Durchführung von Verkehrsuntersuchungen, die von den Magistratsdienststellen in ihren Ausschreibungen auch vorgegeben werden. „Diese Vorgaben werden jedoch nicht erfüllt und die entsprechenden Arbeiten auch nicht durchgeführt“, konstatierte das Institut für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik. „Die mangelnde Aussagekraft und damit die verkehrsplanerische Sinnlosigkeit der [...] Stellplatzerhebungen ist den Auftragnehmern vermutlich bewusst, da es vermieden wird, aus den Daten Schlussfolgerungen zu ziehen.“<sup>13</sup> Ungeachtet dieser In-Frage-Stellung der bisherigen Entscheidungsgrundlagen hält das

Rathaus weiter an seinen Garagenprojekten fest. So stellte Planungs- und Verkehrsstadtrat Rudolf Schicker klar, dass bis zum Jahr 2010 alle Bezirke die ihnen zustehenden 300 Volksgaragen-Stellplätze bekommen sollen – und brachte damit im Grunde zum Ausdruck, dass es dabei weniger um verkehrsplanerische Erfordernisse als um bezirkspolitische Begehrlichkeiten geht.

**Best Practice**

Nun sollen diese Beispiele nicht den Eindruck erwecken, Wiens Stadtentwicklung habe in den vergangenen zwei Jahrzehnten nur Negatives und Problematisches hervorgebracht. Es gibt durchaus auch anerkanntswerte und vorbildliche Projekte, etwa im Bereich der bereits in den 1970er-Jahren eingeleiteten sanften Stadterneuerung. Die Aufwertung der Gürtelmittelzone entlang des Westgürtels beispielsweise kann getrost als europäische Best Practice bezeichnet werden. Doch gilt es relativierend zu bedenken, dass in den dicht bebauten, gründerzeitlich geprägten

Vierteln eben jene Entwicklungsflächen weitgehend fehlen, die heute noch per Flächenwidmung um ein Vielfaches in ihrem Wert gesteigert und zur Freude des Grundstückseigentümers oder Investors mit großmaßstäblichen spekulativen Projekten verbaut werden könnten (Ausnahmen wie der Millennium Tower im 20. Bezirk mögen diese Regel bestätigen ...). Es bestehen hier also nur sehr eingeschränkt Möglichkeiten und Anreize, grob fahrlässige Stadtplanung zu betreiben (diese Gefahr überstanden Wiens gründerzeitliche und vorgründerzeitliche Viertel bereits in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren relativ unbeschadet).

Dazu kommt, dass die für Stadterneuerung verantwortlichen Politiker und Planer längst erkannt haben, dass eine nachhaltig erfolgreiche Stadtentwicklung nur gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern möglich ist. Was bleibt anderes zu wünschen, als dass sich diese Erkenntnis ehestmöglich auf alle Planungsverantwortlichen und auf das gesamte Wiener Stadtgebiet ausdehnt? Denn eines trifft auf Wien wie auf kaum eine andere Stadt zu: Über die Siedlungsentwicklung könnte die Kommunalpolitik in hohem Maße selbst bestimmen.

**AUTOR:**

Reinhard Seiß, Jg. 1970, Studium der Raumplanung und Raumordnung in Wien; Stadtplaner, Filmemacher und Fachpublizist; Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. E-Mail: urban.plus@gmx.at

**ANMERKUNGEN:**

- 1 MA 21B, Stadt Wien (2004): Erläuterungsbericht – Plan Nr. 7603, 13.5.2004, S. 6
- 2 „Faymann: Wienerberg City nur durch Wohnbauförderung möglich“, Rathauskorrespondenz der Stadt Wien, 13.5.2002, <http://www.wien.gv.at/vtx/vtx-rk-xlink?SEITE=020020513011>, letzter Zugriff am 6.7.2007
- 3 Gemeinderat der Bundeshauptstadt Wien, 18. Sitzung vom 2. März 2007, Wörtliches Protokoll. <http://www.wien.gv.at/mdb/gr/2007/gr-018-w-2007-03-02.doc> (7.7.2007)
- 4 „Wien fürchtet, dass PORR Spielball für Investoren wird“, WirtschaftsBlatt, Wien, 23.8.2005
- 5 Interview mit dem Autor im Herbst 2006
- 6 MA 18, Stadt Wien (2005): Stadtentwicklungsplan 2005
- 7 „Stadtentwicklungsstrategie und Grüngürtel Wien“, Resolutionsantrag der Grünen, eingebracht in der Sitzung des Gemeinderats der Stadt Wien am 24.11.2004
- 8 „Ergebnis der Überprüfung der Gebarung der Bundeshauptstadt Wien hinsichtlich von Teilbereichen der Stadtentwicklung und Stadtplanung durch den Rechnungshof, Österreichischer Rechnungshof, Wien 2004, S. 33
- 9 „Das Volk wehrt sich gegen seine Garage“, Der Standard, Wien, 13.3.2004
- 10 Institut für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik (2004): Stellungnahme zu den Erhebungsmethoden im Ruhenden Verkehr in Wien. TU Wien
- 11 wie Anm. 10
- 12 wie Anm. 10
- 13 wie Anm. 10

**LITERATURHINWEIS:**

Seiß, Reinhard (2007): Wer baut Wien? Salzburg (Verlag Anton Pustet)