

GERECHTE STADT MUSS SEIN!

Die Grundthese dieser Studie lautet: Es ist die gute Ausgangssituation Wiens, die uns verpflichtet, besondere Kritik zu üben – um zu erhalten und zu schützen, was wir schützen müssen, und zu verändern, was an Ungerechtigkeiten im Raum steht.

Diese Zusammenfassung der Studie des Vereins Zukunftsraum Rothneusiedl bezieht sich auf den Themenbereich „Teilhabe“.

Stadtplanungspolitik und Architektur braucht einen Paradigmenwechsel: nämlich in Richtung pro-aktiver Städtebau in Zusammenhang mit einer aktiven Gemeinwohl-orientierten und Klimaschutz-gerichteten Bodenpolitik. Bei all diesen Aspekten geht es nicht zuletzt um Möglichkeiten der Teilhabe an der Stadtentwicklung. Zurzeit liegen da die Dinge verquer: Während die Teilhabe von Investor*innen an der Stadtplanung gefördert wird (bis hin zu ihrer eigenen aktiven Prozessgestaltung), sind die Partizipationsmöglichkeiten für NGOs, Vereine, commoning-Initiativen und Bewohner*innen eher begrenzt – im Grätzel wie im sozialen Wohnbau.

Leiwande historische Beispiele

Mit Blick auf die Geschichte der Wiener Siedler*innenbewegung bietet sich eine Aktualisierung in Form einer *Öffnung von Stadtentwicklung für Eigen-Initiativen* an: Warum sollte im neuen Sozialen Wohnbau, selbst in großen Wohnbauprojekten, Selbstgestaltungsmöglichkeit keine Rolle spielen? Das Gemeindebauprogramm Wiens bietet hierfür allerdings wenig Referenzbeispiele, eher sind es die partizipativen Wohnbauprojekte ab den 1970er Jahren, etwa von Ottokar Uhl, in den 1990er Jahren durch die Sargfabrik von BKK-2 und vermehrt in den letzten Jahren etwa die Gründung von Baugruppen, Vereinen bis hin zu neuen Genossenschaften (z.B. die WoGen) und Syndikatsstrukturen (habiTaT). Diverse Vereinsformen als intersektionale Solidarverbände haben neue Formen des (teil-)kollektiven Wohnens hervorgebracht (Intersektionales Stadthaus, ro*sa Projekte usw.).

Exklusive Gegenwart

Die oben genannten Projekte zeigen die Schwachstelle im anonymen geförderten Wohnbau auf: das Fehlen von Mitgestaltungsmöglichkeit selbstbestimmter, auch unstandardisierter Wohnformen, von Hausverwaltungen, die Bewohner*innen aktiv mit einbeziehen, wenn diese das wollen, oder auch das Fehlen von Mieter*innen-Mitbestimmung. Eine solche ist selbst in Genossenschaften kaum gegeben.

Zukunftsaufgaben Grünräume & Klima

Durch weltweite Urbanisierung liegt ein essenzieller Klimaschutz-Schwerpunkt im Städtebau und somit im Gemeinwohlinteresse einer *gerechten Grünraumversorgung für alle*. Der Boden einer *Sponge City (Schwammstadt)* nimmt Regenwasser auf und gibt dieses zurück an kühlende Böden und Vegetationsflächen mit dem Ziel der Hitzevorsorge und eines urbanen, naturnahen Regenwassermanagements. Für eine qualitative und quantitative Steigerung der

urbanen Grünräume in Wien sind folgende Schritte unumgänglich: konsequentes Grünraummonitoring mit Blick auf Verteilungsgerechtigkeit; Schaffung neuer großzügiger Grünräume im dichten Stadtgebiet; Begrünung von Dächern und Fassaden, Beschattungsmöglichkeiten, Wasser in der Stadt; Attraktivierung/Bepflanzung von Restflächen; Versiegelungskriterien definieren und aktive Entsiegelungsmaßnahmen fördern. Neben öffentlichen Maßnahmen sollten gerade in Zusammenhang mit privaten Bauvorhaben aktive Begrünungsmaßnahmen verpflichtend werden: Anstelle einer Stellplatzverordnung könnte eine „Baumpflanzverordnung“ veranlassen, dass für jede neue Wohnung mindestens ein Baum gepflanzt werden muss.

Ungleiche Stadtraumqualität

Am raumwirksamsten äußert sich fehlendes Verständnis und mangelnde Sensibilität für die Relevanz von Städtebau in Wien: Das hinterlässt den öffentlichen Raum oft als geringgeachteten, übriggebliebenen Raum, als mehr oder weniger versiegelten Zwischenraum zwischen den Gebäuden. Die Qualität von öffentlichem Raum wird bereits in Widmungsplänen und Stadtentwicklungskonzepten vorbestimmt. Im weiteren fehlt meist ein städtebaulicher Entwurf, der sich übergeordnet dem dreidimensionalen Raum zwischen einzelnen Bau-Objekten widmet und diese auch im weiteren Planungsverlauf einfordert.

In Hinblick auf Wien tun sich verschiedene Themenfelder auf: Die Verantwortung für öffentlichen Raum muss strukturell bei der öffentlichen Hand bleiben. Dafür braucht es Finanzierungskonzepte, um nicht auf die Unterstützung der Privatwirtschaft angewiesen zu sein. Stattdessen wären gerade im öffentlichen Bereich eine Reihe an Beteiligungs- und Mitgestaltungsformaten in Bezug auf Freiraumgestaltung, Pflege und Wartung durch Anrainer*innen, förderbar. Zudem sollten Stadtplanungsprozesse übergeordnete städtebauliche Ziele definieren und den Weg dahin begleiten.

Definition Teilhabe

Was bedeutet Teilhabe, was heißt Partizipation? Paulo Freire gibt uns mit seiner *Pädagogik der Unterdrückten* eine erste Definition: *Aktive Teilhabe* an der Gestaltung der Welt bedeutet zu *handeln* und nicht *behandelt* zu werden. Es geht um das Potenzial der eigenen Subjektivität und kreativen Gestaltungskraft, die gesellschaftsverändernde und befreiende Wirkung haben kann. *Partizipation* ist in dem Zusammenhang die aktive Teilnahme-Möglichkeit, sei es an Entscheidungen, an der Gestaltung, am Bauen selbst.

Eine Mitwirkung auf Projektebene, etwa an konkreten stadtplanerischen Vorhaben, ist in Form von Teilhabe an formellen oder informellen Beteiligungsinstrumenten vorgesehen. Auf der Ebene der strategischen Stadtplanungsentscheidungen wird Teilhabe am wenigsten geübt, hier wird der Anspruch auf und an die Vertretungspolitik am höchsten. **Wer aber plant die Planung?** Wer kann mitsprechen darüber, was, wie und mit welchen Zielen geplant werden soll?

Einfache Beteiligung, die eher Information ist, bieten Institutionen wie *Wien wird Wow* in Form einer Ausstellungs- und Veranstaltungsreihe, Social Media-Informationen und direkte Aktionen im urbanen Raum. Die *Gebietsbetreuungen Stadterneuerung (GB*)*, eine Service-Einrichtung der Stadt Wien, umfasst im Jahr 2020 fünf Stadtteilbüros und unterstützt bei der

Mitgestaltung des Freiraums (Gestaltung von Baumscheiben bis zu Urban Gardening), betreibt Stadtteilcafés und Beteiligungsprojekte und begleitet große Stadtentwicklungsprojekte. Eine Wunschbox erlaubt, Ideen in der Mobilitätsagentur zu deponieren, während Wiengestalten.at als Informationsplattform für Beteiligung umfassend informiert.

In Agenda 2030 / Sustainable Development Goals (SDGs), *Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten*: "Bis 2030 die Verstärkung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken." Neben dem Recht auf die formell festgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten (siehe oben), gibt es Absichtsbekundungen der Stadt Wien, etwa im Stadtentwicklungsplan 2025: „Selbstorganisation und zivilgesellschaftliches Engagement sind willkommene Ergänzungen etablierter Strukturen“ und „Die Stadtentwicklung berücksichtigt die Bedürfnisse, unterschiedlichen Lebensstile und Interessen der neu Zugewanderten“ (STEP 2025, 11, 23).

Der Masterplan Partizipative Stadtentwicklung (MA 21, 2017) definiert Beteiligung als Qualitätssicherung durch lokale Expertise: „Im Sinne einer lebenswerten Stadt der Zukunft ist es deshalb entscheidend, der von Veränderungsprozessen betroffenen Bevölkerung direkte Möglichkeiten zur Information und Mitgestaltung anzubieten“ (S. 6). Weiters setzt er sich zum Ziel, Klarheit und Transparenz zu schaffen (S. 9) und die Kommunikation zwischen der Bevölkerung, dem Magistrat, der Politik und den Projektwerbenden bei städtebaulichen Vorhaben zu verbessern (S. 18).

Die Stadtregierung hat sich bei folgenden Vorhaben eine zusätzliche Beteiligung bei Flächenwidmungs- und Bebauungsplanaufstellungen zum Ziel gesetzt:

- Vorhaben, mit mehr als 300 Wohneinheiten oder 30.000m² Bruttogeschoßfläche
- Vorhaben laut Hochhauskonzept
- Städtebauliches Vorhaben in der Weltkulturerbe-Kernzone
- Umwidmung genutztes Grün- in Bauland
- SUP (Strategische Umweltprüfung)-pflichtige städtebauliche Vorhaben

Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, städtebauliche Wettbewerbe, kooperative Verfahren, städtebauliche Leitbilder und Zielgebiete der Stadtentwicklung sollten auf einer Vorhabenliste gebündelt und eine „Servicestelle Stadtentwicklung“ an der MA 21 eingerichtet werden (S. 66-67).

Geschichte Wien

Wien und der Wohlfahrtsstaat haben eine Reihe an urbanen Errungenschaften für die Wiener*innen geschaffen; dabei hat die fürsorgliche und teilweise paternalistische Top-Down-Politik zwar Eigeninitiativen und Teilhabe-Bestrebungen nicht unbedingt verhindert, jedenfalls aber auch nicht gefördert. Selbst die Bottom-Up organisierte Selbsthilfe-Siedler*innenbewegung wurde von Wien in eine institutionelle Form überführt. Und bis heute ist die Wohnversorgung in der Wohnbaupolitik deutlich stärker gewichtet als Ermächtigungsprozesse und Formen von Teilhabe.

Fehlende Teilhabe

In Bezug auf Teilhabe an der Planung bieten der *Masterplan Partizipative Stadtentwicklung* sowie das Handbuch zu den unterschiedlichen Prozessgestaltungen von Partizipation eine gute Grundlage für weitere Teilhabeprozesse. Einer demokratischen Gestaltung des gemeinsamen Umfelds entgegen steht jedoch „Investor*innenfreundlichkeit“: wenn Prozesse geschmeidig im Sinn der Projekt-Betreiber*innen gestaltet werden. Denn Beteiligung wird von Projekt-Betreiber*innen oft als ‚nötiges Übel‘, als Umwegschleife in ihrem Wunsch nach möglichst schneller Durchsetzung gesehen. Nicht zuletzt wird selbstbestimmte Beteiligung auch von öffentlicher Seite eher problematisiert: Wiewohl aus autonomen Initiativen, wie etwa dem Planquadrat, bis hin zu Protestbewegungen und Besetzungen, u.a. des EKH, der Arena, des WUK für die heutige Stadtverwaltung wertvolle urbane Orte geworden sind, bleibt das Misstrauen Eigeninitiativen gegenüber präsent. In diesem Zusammenhang ist auch das Nicht-Vertrauen zu nennen, das in Menschen, die sich beteiligen, wächst, wenn aus den Prozessen nichts entsteht.

Wie können verbindliche Teilhabeformen mit politischer Verantwortung kombiniert werden? In Richtung maximal beteiligungsoffener Stadt *zusammen mit* proaktivem Städtebau, im Sinn der Vertretung für all die, die sich (noch) nicht beteiligen können/wollen.

Particitainment

Partizipation, die eher Entertainment und Inszenierung denn echte Teilhabe ist, wird von Planungstheoretiker Klaus Selle als „Particitainment“ kritisiert. Er formuliert mehrere Kritikpunkte, die auch auf Wien übertragbar sind:

- Beteiligung bei kleinen und gestalterischen Entscheidungen, keine Beteiligung bei großen und strategischen Entscheidungen.
- „Wünsch dir was“ unterschätzt Menschen, verhindert wirkliches „Reindenken“.
- Entscheidungsmachtverteilung bleibt gleich, Verantwortung wird abgewälzt.
- Ergebnisse von Beteiligung werden nicht ernst genommen oder werden so interpretiert, dass sie den Wünschen der Planenden entsprechen.
- Ergebnisse passen nicht zu den jeweiligen Projekten und verschwinden in Schubladen.

Zweifel an der Wirksamkeit von Teilhabeprozessen wachsen, wenn diese ohne erkennbare Umsetzung abgeschlossen werden. Mangelhafte Steuerung und nicht-bindende Leitbilder öffnen das Feld für Investor*innenfreundlichkeit.

Strategische Stadtplanung

Was ist der Grad an offener Teilhabe an Entscheidungen, wie geplant werden soll, oder auch an steuernden Dokumenten und Plänen, z.B. an Stadtentwicklungskonzepten und Fachkonzepten? Offizielle Beratungsgremien für strategische Stadtplanung sind u.a. die aus Stadtpolitik und Verwaltung zusammengesetzte Stadtentwicklungskommission und der aus Expert*innen besetzte Klimarat. Der auf Vorschlag von Universitäten, Kammern und der Stadt Wien besetzte Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung ist verantwortlich für die Begutachtung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, sowie von einzelnen für das

Stadt bild relevanten Bauvorhaben. Als Instrument zur Qualitätssicherung im geförderten Wiener Wohnbau dient der im Wohnfonds Wien angesiedelte Grundstücksbeirat. Die Logik seiner Besetzung sollte transparent gemacht werden. Anhand einiger umstrittener Hochhausprojekte wurde zuletzt auch die Zusammensetzung und Unabhängigkeit des Fachbeirats heftig kritisiert.

Offene Fragen

Sollen in der Strategie-Entwicklung der Stadtplanung von Wien Teilhabemöglichkeiten der Öffentlichkeit eine größere Rolle spielen? Es gibt zwar in der Smart City Rahmenstrategie und im STEP offen formulierte Bekenntnisse zum Ausbau von Partizipation – aber bislang keine öffentlich nachvollziehbare, umfassende Strategie.

Im umfangreichen Prozess für den STEP 2025 gab es hauptsächlich Diskussionsveranstaltungen und Ausstellungen und die Möglichkeit zur Teilhabe in future.labs: Unterschiedliche Akteur*innen (Aktion 21, Architekturzentrum Wien, TU Wien, Wiener Stadtwerke) erarbeiteten Positionen, die ausgestellt wurden. Die nicht aus dem Fach kommende und nicht-organisierte Zivilgesellschaft war deutlich geringer eingebunden. Ein Bürger*innenrat für den STEP mit zufällig angeschriebenen und aus 70 Rückmeldungen ausgewählten Wiener*innen traf sich lediglich an zwei Tagen. Eine Integration des Erarbeiteten in den STEP ist nicht dokumentiert (vgl. STEP 2025, 43-46). Selbst bei der Erarbeitung des Masterplans Partizipative Stadtentwicklung war die Partizipation eher gering: ein Diskussionsabend, drei Tage Information mit Ergänzung einer Grafik in der Planungswerkstatt, eine Onlineumfrage, sowie eine dokumentierte Zahl von insgesamt 150 Beteiligten (Masterplan Partizipation 2017, 45f.). Wohnbau kommt darin aber nicht vor, es gibt auch kein offizielles strategisches Dokument für Teilhabe an Planung und Bau von sozialen Wohnungen.

Es bleiben Fragen für die Konzeption des Stadtentwicklungsplans STEP 2035: Wer nimmt an der Erarbeitung teil? Was sind die Ziele und Parameter? Wer wird angesprochen? Wer ist verantwortlich für die Umsetzung? Welche Regeln gibt es für die Bestellung in die offiziellen Gremien? Grundlagen für strategische Entscheidungen sollten transparenter und deutlicher offengelegt werden, ebenso die Zusammensetzung der an strategischer Stadtplanung beteiligten Gremien. In Bezug auf partizipative Prozesse braucht es Klarheit über deren Ziele und eine gute Dokumentation, wie und von wem die eingebrachten Beiträge diskutiert werden.

Formelle Beteiligung

Informationsveranstaltungen sind meist niederschwellig und gut besucht. Es fehlt aber das systematische Erfassen derer, die tatsächlich über Stellungnahmen Einfluss nehmen möchten (vgl. Jonas/ Hassemer 2018, 65). Stellungnahmen begünstigen gut Gebildete, die sich schriftlich ausdrücken können. Im Flächenwidmungsverfahren für das Großprojekt Heumarkt sind im Rathaus rund 600 Stellungnahmen eingelangt – ohne etwas zu bewirken. Die Bezirksvertretung als maßgebliche Instanz schreibt ihre Stellungnahme parallel zu den Bürger*innen, d.h. die Stellungnahmen der Bürger*innen liegen ihr noch nicht als Entscheidungsgrundlage vor (vgl. Aktion 21 2011, 5). Formelle Beteiligung sowie eine ernstzunehmende Auseinandersetzung damit sollten weiter ausgebaut werden. Zusätzlich

wäre etwa die Umweltverträglichkeitsprüfung zu überarbeiten, mit dem Ziel, wichtige gemeinnützige Planungsprozesse zu unterstützen und dabei Formen der Auseinandersetzung zu entwickeln, die Initiativen und Bürger*innen offen gegenüberstehen. Generell geht es daher auch um eine verstärkte öffentliche Diskussion über die Grundlagen für den Vertretungsanspruch von Gemeinwohlinteressen in Beteiligungsprozessen.

Informelle Beteiligung

Dabei kann das Ziel von der Einbeziehung lokalen Wissens bis zur Konfliktvermeidung reichen. Es geht um „die Aktivierung lokaler Communities und des durch sie verkörperten Gemeinssinns“ (Jonas/Hassemer 2018, 17).

„Im Zuge von städtebaulichen Planungsprozessen werden BürgerInnenbeteiligungen jedenfalls immer informativ, manchmal konsultativ und seltener kooperativ geplant.“ (Vlasak/Kühnberger 2019, 7) Für informelle Beteiligung gibt es keine verbindlichen Standards dazu, wann und wie intensiv beteiligt werden muss. Der Masterplan Partizipation gilt nur für bestimmte Flächenwidmungsprozesse und gibt kaum Regelungen vor. Verpflichtend ist nur eine Informationsveranstaltung (vgl. Masterplan Partizipation 2017, 44ff), vorgeschlagen wird eine Beteiligungsschleife: Einladen, Beteiligen, Rückmelden.

Es bleibt die Frage der Vertretung: Wer soll als Vertreter*in für die Community sprechen?

Partizipation wird von den Projektbetreibenden häufig als Umweg zum eigentlichen Prozess empfunden. Die Übertragung der Beteiligungsergebnisse in die Umsetzung ist für die Teilhabenden oft enttäuschend.

Die *informell* genannte Mitplanung in Stadtentwicklungsprojekten sollte formell stärker verankert werden, ihre Rolle und die der Teilnehmer*innen sollten klar definiert werden. Im Sinn der Auswahl bietet die *Zufallsauswahl*, auch das Losverfahren, mehr Chancen auf heterogenere Teilnehmer*innengruppen, diese „Rekrutierung“ ist aber aufwändig und komplexer in Hinblick auf Datenschutz-Themen. Des weiteren sollten im Rahmen der Teilnahmeprozesse Kinderbetreuung und Unkostenerstattung für Mitarbeit vorgesehen werden. Auch der Abbau von Barrieren, wie sie etwa in fehlendem Vertrauen, fehlenden Routinen der Bürokratie, Intransparenz der Möglichkeiten, „Verbotskultur“ und Paternalismus bestehen. *Teilhabe bedeutet Einmischung*, nicht als Problem, sondern als *demokratische Qualität*. Dafür sollten Räume für Alltagsteilhabe ausgebaut und temporäre, gemeinnützige Unternehmungen maximal unterstützt werden.

Utopie gerechte Stadt

Baukultur-spezifische Gesetzestexte, allen voran die Raumordnungsgesetze oder Landes-Bauordnungen, bringen Begriffe wie Gemeinwohl und öffentliches Interesse in Stellung, um Eigentümer*innen in der (baulichen) Nutzung ihres Eigentums Beschränkungen aufzuerlegen: in grundsätzlicher wie spezifischer Form, wenn es z.B. um den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes geht, oder bei Umwidmungen und der damit einhergehenden Erstellung von städtebaulichen Verträgen als zivilrechtliche Verträge der örtlichen Raumordnung (Vertragsraumordnung). Hoheitliche Akte in Raumordnung und Stadtplanung sind dabei immer einem öffentlichen Interesse geschuldet. Dieses Interesse wird politisch definiert und muss, weil es ein öffentliches ist, immer wieder ausverhandelt werden. Gemeinwohl-Ausrichtung bildet somit das nötige Gegengewicht zu Einzel- oder Gruppeninteressen und steht im direkten Verhältnis zum Privateigentum. Dessen Rechte und Pflichten sind in der Verfassung bzw. im Grundgesetz festgeschrieben.

Schon die Konzepte einer sozialgerechten und einer ökogerechten Stadt stehen im Spannungsverhältnis. Das wird bei der Wohnungsfrage sehr deutlich. Die *historische* Antwort auf eine Wohnraumkrise lautet: Wir müssen mehr bauen! Jedoch: Weder ist Neubau sozial treffsicher noch löst er per se das Problem der ungerechten Verteilung.

Vor allem aber bringt Neubau ein neues Problem ins Spiel, nämlich den weiteren Verbrauch von Bodenfläche und von Ressourcen. Wenn nun also das Ziel mehr sozialer Wohnraum ist, dann stellt sich die Frage nach der Schaffung von *bezahlbarem Wohnraum* in Zusammenhang mit dem Ziel *ressourcenschonender Stadtentwicklung*.

im Zusammenhang von ökosozialer Gerechtigkeit, wenn es darum geht, die „autogerechte“ Stadt zur „menschengerechten“, oder auch „baumgerechten“, Stadt umzubauen. Anstelle der etablierten Stellplatzverordnung in der Wiener Bauordnung (ein verpflichtender Berechnungsschlüssel für die Anzahl von pro Wohnung zu errichtenden Auto-Stellplätzen) könnte eine *Baumpflanzverordnung* projektentwickelnde Bauwerber* innen dazu verpflichten, Stadtbäume zu errichten und zu pflegen. *Bäume statt Autos* ist eine von vielen Planungsforderungen in Richtung ökosozialer Stadtentwicklung bzw. einer Post-Wachstumsstadt, in der zugleich auch die modernistische Funktionstrennung aufgehoben werden könnte und in der die Stadt der kurzen Wege und des öffentlichen Verkehrs mit stadträumlicher Qualität gekoppelt wird.

Quellenverzeichnis

GABU Heindl Architektur, GERECHTE STADT MUSS SEIN! Studie zur Bestandsanalyse und Zukunftsorientierung einer gerecht(er)en Stadtplanung mit Schwerpunkt Wien. Im Auftrag der AK Wien, September 2022.



Die ganze Studie ist bei der AK-Wien kostenlos bestellbar: stadt@akwien.at