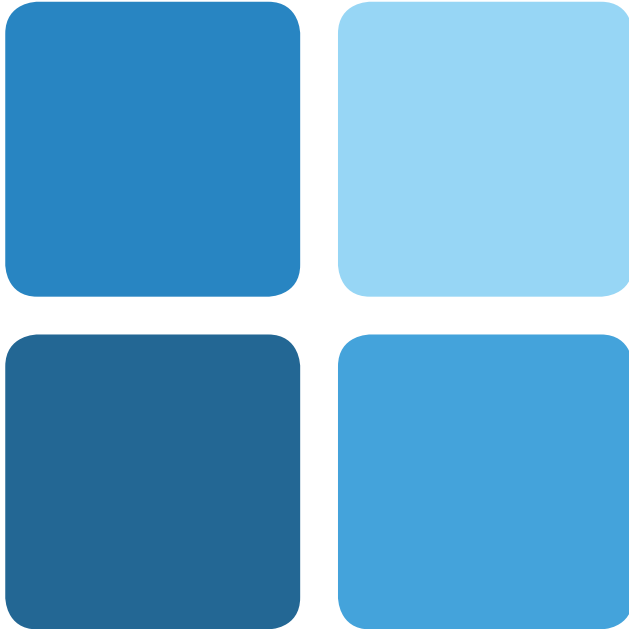


DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR



Free Space

Sonderausgabe
zum Öffentlichen Raum

Städtebauliche Verträge und öffentliche Räume

Freiraum als Abweichung von der Norm

"The City is a Conflict Zone", a lecture by Gabu Heindl

Der Praterstern: Aktuelle Entwicklungen

Verdrängung im öffentlichen Raum

Vienna Town Hall Square: being put into place between
Festivalization and the Right to Public Space

Unterwegs in Erdberg: Über den Vienna International
Busterminal und Privatisierungstendenzen an öffentlichen
Busbahnhöfen

Christian-Broda-Platz –
Zwischen Demokratie und Unbekanntheit

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

Deep Insights: Underground Planning and Construction as
Alternative to continuous Surface and Highrise Development

Free Space oder von der Würde des leeren Raumes

Das nennt ihr öffentlichen Raum?- ein Manifest

Free Space: Von Barrieren und ihrer Überwindung

Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungs-
maßnahmen in den österreichischen Bundesländern

Tarek Diebäcker

Kathrin Aste

Lena Rücker

Uschi Lichtenegger

Durga Galhaup & Katharina Greiner

Astrid Krisch & Karin Hiltgartner

Tarek Diebäcker & Sophie Spanlang

Theresa Rihs & Jakob Sandner

Wilfried Schönböck

Antonia Cornaro

Petra Hirschler

Elina Kränzle

Tarek Diebäcker, Durga Galhaup, Katharina Greiner
& Koloman Köck

Ngoc Doan

2 | 2019



Technische Universität Wien
Institut für Raumplanung
Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector”, als Printzeitschrift im Jahr 1975 gegründet, erscheint seit 2015 als elektronische Open-Access-Journal des Forschungsbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien. Seit 2017 ist “Der öffentliche Sektor” Mitglied des Directory of Open Access Journals (DOAJ), gemeinsam mit 10.000 anderen open-access Zeitschriften aus der ganzen Welt.

Das zweisprachige Journal lädt zum Diskurs über die Bedeutung und Herausforderungen staatlicher Aufgabenerfüllung, mit besonderem Augenmerk auf die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wandel, politischer Steuerung und räumlicher Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen. Gleichzeitig sollen verschiedene Rollenmodelle in der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor hinterfragt und diskutiert werden.

In einem multidisziplinären Ansatz werden Fachleute verschiedener Disziplinen angesprochen: Finanzwissenschaft und Fiskalpolitik, Raumplanung, Infrastrukturplanung und -politik, Bodenmanagement und -politik, Ressourcenökonomie, Planungsrecht, Immobilienwirtschaft und Wohnungswesen, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Stadtsoziologie sowie andere verwandte Gebiete.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” versteht sich als Wissensspeicher und Kommunikationsplattform zwischen Wissenschaft und Praxis einerseits und zwischen Jungakademiker/innen und erfahrenen Expert/innen andererseits.

Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet, zu dem ein spezifischer “Call for Papers” eingerichtet wird. Darüber hinaus werden auch andere geeignete Beiträge aus den oben genannten Themenkreisen veröffentlicht. Die Herausgeber ermutigen insbesondere junge Wissenschaftler/innen, Artikel zur Veröffentlichung einzureichen. Nach Prüfung und Akzeptanz des Abstracts werden alle eingereichten Artikel einer Review durch ein oder mehrere Mitglieder des Editorial Board unterzogen, fallweise werden auch externe Reviewer beigezogen. Es werden keine Autorengebühren eingehoben. Publikationssprachen sind Deutsch oder Englisch.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” was founded in 1975 as a print journal and is published since 2015 as an open-access journal provided by the Centre of Public Finance and Infrastructure Policy at the Institute of Spatial Planning at TU Wien. Since 2017 “The Public Sector” is member of the Directory of Open Access Journals (DOAJ), along 10,000 open-access publications from all around the world.

The aim of the bilingual journal is to advance the discussion on public intervention in a socio-economic and spatial context, studying the interrelations between economic and social change, policy design and policy impact on different spatial levels. At the same time, it encourages the discussion on role models and co-operation between the public, private and non-commercial sectors.

It follows a multi-disciplinary approach, addressing experts from disciplines and fields such as public economics, urban and regional planning, infrastructure policy, fiscal policy, environmental economics, land use policy and planning, planning law, real estate management and housing economics, political science, urban sociology and other related fields.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” considers itself as a platform for exchange between science and practice, as well as between young academics and senior experts.

The journal adopts a focused thematic format with specific calls for papers. Each issue is devoted to a particular theme selected by the editorial board. However, papers that fall into the broad research fields mentioned above will also be published. The journal especially encourages young researchers to submit papers. After acceptance of the abstract, all papers will be reviewed by one or more members of the advisory board and eventually also by external reviewers. No open-access or paper submission fees will be charged. Publication languages are English and German.

See all issues of “The Public Sector” at

» oes.tuwien.ac.at

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger

Forschungsbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien; vertreten durch Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler; Augasse 2-6, 1090 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
E-Mail: [oes \(at\) ifip.tuwien.ac.at](mailto:oes(at)ifip.tuwien.ac.at)
Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Redaktion und inhaltliche Verantwortung dieser Ausgabe

Univ.-Ass. MSc. Dr. Justin Kadi
E-Mail: [justin.kadi \(at\) tuwien.ac.at](mailto:justin.kadi(at)tuwien.ac.at)

Layout und Bearbeitung

Stud.-Ass. Lena Rücker, BSc
E-Mail: [lena.ruecker \(at\) tuwien.ac.at](mailto:lena.ruecker(at)tuwien.ac.at)

Umsetzung im reposiTUM

TU Wien Bibliothek
Web: repositum.tuwien.ac.at

45. Jahrgang

Heft 2 | 2019 – Juli 2019

ISSN 1563-4604 (Print)
ISSN 2412-3862 (Online)

Der Öffentliche Sektor - The Public Sector erscheint zweimal pro Jahr als Open-Access-Zeitschrift unter der Creative Commons-Lizenz CC-BY-NC (non-commercial). Printausgaben können zum Selbstkostenpreis bestellt werden bei:

Rosalinde Pohl
c/o Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-3) im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Augasse 2-6, 1090 Wien
E-Mail: [oes \(at\) ifip.tuwien.ac.at](mailto:oes(at)ifip.tuwien.ac.at)

Open Access Online

Web: oes.tuwien.ac.at

Druck

druck.at Druck- und Handelsgesellschaft mbH, Aredstraße 7
A-2544 Leobersdorf, Tel. +43/2256/64131

Bankverbindung

Technische Universität Wien, Institut für Raumplanung
IBAN: AT72 1200 0514 2900 0401 | BIC: BKAUATWW
UID: ATU37675002 | DVR: 0005886 | Handelsgericht Wien



Inhalt

Editorial	
<i>Justin Kadi</i>	
Einleitung	3
<i>Gastredaktion: Karin Hiltgartner</i>	
Free Space	
Städtebauliche Verträge und öffentliche Räume	7
<i>Tarek Diebäcker</i>	
Freiraum als Abweichung von der Norm	21
<i>Kathrin Aste</i>	
"The City is a Battleground", a lecture by Gabu Heindl	25
<i>Lena Rücker</i>	
Der Praterstern: Aktuelle Entwicklungen	29
<i>Uschi Lichtenegger</i>	
Verdrängung im öffentlichen Raum am Beispiel des Wiener Rathausplatzes	31
<i>Durga Galhaup und Katharina Greiner</i>	
Vienna Town Hall Square: being put into place between Festivalization and the Right to Public Space	37
<i>Astrid Krisch and Karin Hiltgartner</i>	
Unterwegs in Erdberg: Über den Vienna International Busterminal und Privatisierungstendenzen an öffentlichen Busbahnhöfen	47
<i>Tarek Diebäcker und Sophie Spanlang</i>	
Christian-Broda-Platz – Zwischen Demokratie und Unbekanntheit	53
<i>Theresa Rihs und Jakob Sandner</i>	
Der öffentliche Raum in Städten: eine sozioökonomische Systematik der Nutzungsbedingungen, Wirkungen zwischen Akteuren und Steuerungsinstrumente	59
<i>Wilfried Schönböck</i>	
Deep Insights: Underground Planning and Construction as Alternative to continuous Surface and Highrise Development	67
<i>Antonia Cornaro</i>	

Free Space oder von der Würde des leeren Raumes <i>Petra Hirschler</i>	69
Das nennt ihr öffentlichen Raum?- ein Manifest <i>Elina Kränzle</i>	73
Free Space: Von Barrieren und ihrer Überwindung <i>Tarek Diebäcker, Durga Galhaup, Katharina Greiner und Koloman Köck</i>	77
Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern <i>Ngoc Doan</i>	79
Fotodokumentation der Ausstellung "Free Space"	97
Die Autor_innen dieser Ausgabe	102

Editorial

Justin Kadi

Die vorliegende, zweite Ausgabe des Öffentlichen Sektors im Jahr 2019 hat einen hochaktuellen Themenschwerpunkt: den öffentlichen Raum. Die Ausgabe vereint Beiträge aus der Wissenschaft, der Praxis und der Politik. Unterschiedlich sind nicht nur die Perspektiven, sondern auch die Formate. Sie reichen von wissenschaftlichen Aufsätzen über Kurzkommentare bis hin zu einem Manifest. Mein Dank gilt Karin Hiltgartner, die den Themenschwerpunkt als Gastherausgeberin zusammengestellt und koordiniert hat. In ihrem Einführungstext beschreibt Karin

Hiltgartner die Idee und den Aufbau des Schwerpunkts. Für einen ersten Überblick sei daher auf diesen Text verwiesen. Außerhalb des Themenschwerpunkts gibt es noch einen Beitrag von Ngoc Doan. Die neue Mitarbeiterin am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik evaluiert in ihrem Aufsatz Maßnahmen der Baulandmobilisierung in den österreichischen Bundesländern.

Ich wünsche eine spannende Lektüre!

Einleitung

Free Space

Gastredaktion: Karin Hiltgartner

Die Planung und Nutzung öffentlicher Räume ist ein Kernelement der Stadt- und Ortsplanung. Nutzungskonflikte führten in den letzten Jahren zur Einführung von Verboten, „Hausordnungen“ oder anderen Nutzungsbeschränkungen. Auch die Architektur-Biennale in Venedig widmete sich 2018 dem Thema FREE SPACE. Dieses Motto aufgreifend konzipierte ein engagiertes Team des Instituts für Raumplanung an der TU Wien zwei Lehrveranstaltungen, um Studierenden der Raumplanung wie Architektur die Möglichkeit zu geben, ihr Fachwissen zu öffentlichen Räumen zu vertiefen. Die Idee und Initiative zur Umsetzung lieferte Karin Hiltgartner (IFIP), wertvolle Inputs kamen von den Co-Lehrenden Astrid Krisch (IFIP) und Isabel Stumfol (Region). Besonders hervorzuheben sind auch die Leistungen zu Organisation und Durchführung der Lehrveranstaltungen des Tutor*innen-Teams, Clara Vukovich, Oona Rys und Philipp Kerschbaum, sowie die kreativen Ideen und fachlichen Beiträge der beteiligten Studierenden.

Umgesetzt wurde das FREE SPACE-Konzept der Lehrveranstaltung mit einer Exkursion nach Venedig und einem vertiefenden Seminar, welches öffentliche Räume in Wien und Wien Umgebung thematisierte. Die Exkursion umfasste eine Einführung in die Institution und Geschichte der Biennale, bei welcher das Lehrveranstaltungsteam durch einen Gastvortrag von Prof. Christian Kühn über die Beiträge Österreichs zur Architektur Biennale der letzten Jahre, sowie zur Geschichte des Österreich-Pavillons unterstützt wurde. In Venedig wurden zwei Schwerpunkte gesetzt: Einerseits organisierte das Team einen zweitägigen Besuch beider Ausstellungs-Areale inklusive Führung durch den Österreich Pavillon, sowie außerhalb gelegener Präsentationen der Architektur Biennale. Andererseits

besuchten wir öffentliche Plätze in Venedig, sowie auf zwei Nachbarinseln und diskutierten mit Venezianer*innen über Over-Tourism und Nutzungsmöglichkeiten von Freiräumen zu Lande und im Wasser.

Als Ergebnis dieser Exkursion gestalteten die teilnehmenden Studierenden in Kleingruppen Ausstellungen zu ihrer Wahrnehmung öffentlicher Plätze in Venedig und reflektierten diese in Bezug zu einzelnen Länderbeiträgen im Rahmen der Biennale. Fotos dieser kreativen Leistungen finden sich im abschließenden Teil dieser Ausgabe des öffentlichen Sektors.

Im begleitenden Seminar analysierten wir Aspekte des öffentlichen Raums anhand von Gebieten in Wien aber auch von ländlichen Regionen. Themenmäßig wurde zuerst versucht Definitionen zu Free Space bzw. öffentlichem Raum zu erarbeiten und das Spannungsfeld des öffentlichen Raums zwischen Architektur und Raumplanung aufzuzeigen. Anschließend diskutierten wir den Zusammenhang zwischen öffentlichem Raum und dem Recht auf Stadt, sowie die Diskrepanzen und Ähnlichkeiten öffentlicher Räume zwischen Stadt und Land. Anlassbezogen widmeten wir uns auch dem Zusammenhang zwischen Stadtentwicklung und öffentlichem Raum sowie verbotener, geduldeter und geförderter Kunst im öffentlichen Raum.

Als Format wurden dabei Literaturvorbereitung bzw. inverted classroom, Begehungen und Diskussionen im Rahmen von World Cafes gewählt. Zu jedem Themenkreis durften wir ausgewählte Expert*innen begrüßen, sodass wir inter- und transdisziplinäre Sichtweisen vereinen konnten.

Das Lehrveranstaltungsteam freut sich überdies berichten zu dürfen, dass die LV als beste Lehrveranstaltung der Fakultät für Architektur und Raumplanung im Rahmen der TU Wien Best Lecture Awards 2019 ausgezeichnet wurde.

Die vorliegende Ausgabe des öffentlichen Sektors sammelt Beiträge, die im Rahmen der Free Space Lehrveranstaltung entstanden sind sowie weitere Fachbeiträge, die sich mit dem Thema öffentlicher Raum beschäftigen.

Die thematischen Schwerpunktsetzungen der Lehrveranstaltung reflektieren auch die von den Autor*innen aufgegriffenen Fragestellungen:

Tarek Diebäcker erörtert mögliche Definitionen von öffentlichem Raum und vertieft seinen Beitrag anschließend über die Bedeutung von öffentlichem Raum im Rahmen von städtebaulichen Verträgen, mit aktuellem Bezug zur Stadtentwicklung Wiens an Hand der Beispiele Heumarkt und Danube Flats. Der Beitrag von Kathrin Aste, einer unserer Gastvortragenden im Rahmen der Lehrveranstaltung sowie Mit-Gestalterin des österreichischen Pavillons auf der Free Space-Architekturbiennale, widmet sich dem Thema Freiraum als Abweichung von der Norm.

Zu den meist-diskutierten Beispielen von Nutzungsmöglichkeiten öffentlicher Räume zählen wohl Alkoholverbote wie am Wiener Praterstern bzw. Diskussionen über die Kommerzialisierung öffentlicher Räume. Hierzu beschreibt Gabu Heindl in ihrem Beitrag "The City is a Battleground" die Stadt als umkämpften Raum, Uschi Lichtenegger veröffentlicht ein politisches Plädoyer zur Inklusion marginalisierter Personengruppen in städtischen Freiräumen. Beide Autorinnen waren auch in der Lehrveranstaltung als Gast

vortragende aktiv und haben für bereichernde Diskussionen gesorgt. Zwei Beiträge widmen sich dem Rathausplatz: Durga Galhaup und Katharina Greiner beschreiben an diesem Beispiel Verdrängungen im öffentlichen Raum, Astrid Krisch und Karin Hiltgartner analysieren den Platz in Bezug auf Festivalisierung und das Recht auf Stadt.

Weniger traditionellen öffentlichen Räumen widmen sich die Artikel von Tarek Diebäcker und Sophie Spanlang zu Privatisierungstendenzen im öffentlichen Raum des Bus-terminals in Erdberg sowie von Theresa Rihs und Jakob Sandner zum Beitrag des Christian Broda Platzes zur Demokratisierung in Wien. Wilfried Schönback analysiert in seinem Beitrag die vier Güterarten des öffentlichen Raums und ergänzt diese Ausgabe damit um ökonomische Aspekte öffentlicher Räume in Städten.

Neue Formen öffentlicher Räume eröffnet Antonia Cornaro im Rahmen von Underground Spaces, Petra Hirscher teilt philosophische Gedanken am Morgen nach einem Planungskongress: „die Würde des leeren Raumes“.

Künstlerisch-kreative Zugänge wählten Elina Kränzle mit ihrem Manifest „Das nennt ihr öffentlicher Raum?“ sowie Tarek Diebäcker, Durga Galhaup, Katharina Greiner und Koloman Köck mit der Entwicklung eines Brettspiels, vorgestellt im Beitrag "Free Space – von Barrieren und ihrer Überwindung".

Ich bedanke mich bei allen Autor*innen und wünsche eine spannende, zum Nachdenken an- und eventuell auch aufregende (Sommer-)Lektüre.

Städtebauliche Verträge und öffentliche Räume

Tarek Diebäcker

*Seit dem Jahr 2014 hat die Stadt Wien die Möglichkeit mit privaten Grundeigentümer*innen städtebauliche Verträge abzuschließen. Bisher getroffene Vereinbarungen zeigen, dass insbesondere der öffentliche Raum einen zentralen Anwendungsbereich von städtebaulichen Verträgen darstellt. Aufgrund der engen Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privaten Projektentwickler*innen stellt sich aber die Frage, ob die daraus resultierenden Räume tatsächlich öffentlichen Charakter aufweisen. Die Analyse des Wohnbauprojekts Danube Flats und der Neugestaltung des Hotel InterContinental am Heumarkt zeigt, dass grundsätzlich Stadträume mit unterschiedlichen Schattierungen von Öffentlichkeit geschaffen werden können. Allerdings wird auch deutlich, dass mittels städtebaulicher Verträge der Ausschluss von unerwünschtem Verhalten und die Ausgrenzung bestimmter Personengruppen legitimiert werden kann. Das spiegelt kritisch zu betrachtende Privatisierungstendenzen in der Stadtentwicklung wider.*

1 Ein neues Planungsinstrument für neue Herausforderungen

Seit einer Novellierung der Bauordnung für Wien im Jahr 2014 verfügt die Stadt Wien über die Möglichkeit zur Beteiligung von Grundeigentümer*innen an Planungs- und Infrastrukturkosten privatrechtliche Verträge abzuschließen (BO für Wien, LGBl Nr. 25/2014). Die in der Praxis als städtebauliche Verträge bezeichneten Vereinbarungen stellen eine Ergänzung des hoheitlichen Planungsinstrumentariums – wie Flächenwidmungs- und Bebauungspläne – dar und werden mit zunehmender Häufigkeit im Zuge von Bauprojekten eingesetzt, zu deren Realisierung eine Änderung der hoheitlichen Planungsakte erforderlich ist (Pekar 2016). Die rechtliche Verankerung dieses neuen Planungsinstrumentes erfolgte vor dem Kontext der steigenden Dynamik in der Wiener Stadtentwicklung, die sich unter anderem durch ein starkes Bevölkerungswachstum, ein hohes Preisniveau am Bodenmarkt, ein knappes öffentliches Budget und nicht zuletzt durch die notwendige Anpassung an den Klimawandel kennzeichnet (MA 18 2014: 21, 26; Schremmer 2016: 70).

Konkret geht die aktuelle Bevölkerungsprognose der Stadt Wien davon aus, dass bereits im Jahr 2028 eine Bevölkerungszahl von über zwei Millionen erreicht wird (Bauer et. al. 2018: 86). Die prognostizierte Wachstumsrate im

Zeitraum 2014-2030 entspricht in Wien mit 18 % etwa dem doppelten Wert von vergleichbaren Großstädten wie München oder Prag (MA 18 2015: 18). Dem zusätzlichen Bedarf an Wohnraum als Folge des Bevölkerungswachstums wurde seit dem Ende der 1990er-Jahre zunächst vor allem in Form von Dachbodenausbauten, der Aktivierung von Leerwohnungen sowie der Nutzung von Baulücken innerhalb des Siedlungskörpers begegnet (Schremmer 2016: 70). Mittlerweile ist aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums eine höhere Neubauleistung notwendig, die jedoch in den vergangenen Jahren weitgehend nicht erreicht wurde (ebd.). Daraus ergeben sich zahlreiche Herausforderungen für die Wiener Stadtplanung: Auf der einen Seite sollen Maßnahmen ergriffen werden, um Stadtentwicklung und Wohnbau zu beschleunigen und dabei soziale Durchmischung und Leistbarkeit im Wohnbau sicherzustellen, auf der anderen Seite verunmöglicht das hohe Preisniveau am Bodenmarkt in zentralen Lagen den (sozialen) Wohnbau (ebd.). Währenddessen steigt auch der Aufwand für Investitionen in soziale und technische Infrastruktur (Rainer 2014: 241). Aus dieser Dynamik ergibt sich die Notwendigkeit neue Steuerungsformen und Instrumente in der Stadtplanung zu verankern und einzusetzen.

Der vor diesem Hintergrund etablierte städtebauliche Vertrag ist ein Instrument der Vertragsraumordnung und ermöglicht der Stadt Wien gezielt Einfluss auf private Bauprojekte zu nehmen und zugleich von entstehenden Planwertgewinnen zu profitieren. Städtebauliche Verträge werden in der Regel für eine spezifische Liegenschaft zur Realisierung einer konkreten Projektidee gemeinsam von den zuständigen Planungsabteilungen und Projektverantwortlichen bzw. Grundeigentümer*innen erarbeitet (Mathis 2017). Mit Stand Juni 2019 wurden zu insgesamt 23 Änderungen von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen städtebauliche Verträge nach dem 2014 neu implementierten § 1a der Bauordnung für Wien beschlossen (Magistrat der Stadt Wien, o.J.). Aufgrund der teils langen Vorlaufzeiten und einigen Projektverzögerungen wurde allerdings noch keines der betreffenden Bauvorhaben fertiggestellt (siehe dazu Graber/Krutzler 2019; Schuh 2019; Czaja 2017). In Anbetracht der Neuheit von städtebaulichen Verträgen in Wien und dem Mangel an realisierten Praxisbeispielen beschränkt sich der wissenschaftliche Diskurs bislang weitgehend auf eine theoretische Analyse des Instruments, anstatt die konkreten planerischen Auswirkungen zu beleuchten. Denn die Bauordnung für Wien ermöglicht den Vertragspartner*innen einen verhältnismäßig großen Gestaltungsspielraum bei der inhaltlichen Erarbeitung der Verträge. So können gemäß § 1a der Bauordnung für Wien privatrechtliche Verträge nicht ausschließlich zur Beteiligung der Grundeigentümer*innen an den Planungs- und Infrastrukturkosten eingesetzt werden, sondern ganz allgemein zur Verwirklichung der in der Bauordnung genannten Planungsziele (BO für Wien, LGBl 25/2014). Dieser weitgefaste Zielkatalog ermöglicht somit eine Bandbreite an Maßnahmen, so lange ein sachlicher Zusammenhang zwischen öffentlich-rechtlicher Planung und privatrechtlicher Leistung besteht (Kleewein 2017b: 137). Daher zählen beispielsweise klassische Infrastrukturmaßnahmen wie Straßenbauprojekte, die Errichtung von Rad- und Fußverkehrsanlagen, die Gestaltung von Freiflächen für die Öffentlichkeit oder Beiträge zur Einrichtung von Bildungseinrichtungen zu üblichen Vertragsgegenständen (Chorherr 2015; Czaja 2017).

Die bisher beschlossenen Vertragswerke zeigen, dass neben dem sozialen Wohnbau insbesondere der öffentliche Raum als zentraler Anwendungsbereich von städtebaulichen Verträgen anzusehen ist. Aufgrund der engen Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privaten Projektentwickler*innen stellt sich aber die Frage, ob die im Zuge solcher Vereinbarungen geschaffenen Stadträume tatsächlich öffentlichen Charakter aufweisen oder vorwiegend durch private Interessen geprägt werden. Gerade öffentliche Räume sind besonders von Privatisierungstendenzen in der Stadtentwicklung betroffen und werden oft von kommerziellen Entwicklungen eingenommen (Nussmayr 2014). Daher gilt es zu untersuchen, welchen Beitrag privatrechtliche Verträge in Wien zur Gestaltung öffentlicher Räume leisten können, oder ob im Gegenteil eine Produktion (teil)privater Räume befördert wird. Das war

für mich Anlass, diese Thematik unter dem Titel *Städtebauliche Verträge und öffentliche Räume – Eine empirische Analyse* (2018) in einer Bachelorarbeit am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) an der TU Wien zu analysieren. Dieser Artikel bietet eine zusammenfassende Betrachtung dieser Bachelorarbeit und soll zu einem differenzierten öffentlichen Diskurs hinsichtlich des Einsatzes von städtebaulichen Verträgen beitragen. Auf die bislang unveröffentlichte Forschungsarbeit, die Grundlage der folgenden Ausführungen ist, wird im Weiteren einzig in Schlüsselpassagen zusätzlich verwiesen und die Ergebnisse im Kontext der aktuellen Entwicklungen neu bewertet.

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die praktische Anwendung von städtebaulichen Verträgen in der Praxis und die rechtlichen Rahmenbedingungen gegeben werden (Kap. 2). Daran anknüpfend werden Entwicklungstendenzen von öffentlichen Räumen dargestellt und der Begriff des öffentlichen Raumes auf verschiedenen Ebenen differenziert (Kap. 3). Den Kern des Beitrags bildet schließlich die empirische Analyse von zwei Fallbeispielen, dem Wohnbauprojekt Danube Flats (Kap. 4) und der Neugestaltung des Heumarkt-Areals rund um das Hotel Inter-Continental (Kap. 5). Schlussendlich werden die wichtigsten Erkenntnisse aus Perspektive der räumlichen Planung zusammengefasst (Kap. 6).

2 Städtebauliche Verträge in der Wiener Planungspraxis

Während andere österreichische Bundesländer zum Teil schon seit Ende des vergangenen Jahrhunderts über eine gesetzliche Grundlage zum Abschluss privatrechtlicher Verträge verfügen, sorgte Wien im Jahr 2014 als letztes Bundesland für eine rechtliche Verankerung der Vertragsraumordnung (siehe dazu Kleewein 2017a: 124; ROG 1992, LGBl Nr. 48/1993; BO für Wien, LGBl Nr. 25/2014). Grundgedanke des Einsatzes von privatrechtlichen Verträgen in der Raumplanung war ursprünglich die widmungskonforme Verwendung von Baulandflächen sicherzustellen und unbebaute Flächen einer Bebauung zuzuführen (Kleewein 2005: 52f.). Dadurch sollte seit Beginn der 1990er-Jahre unkontrolliertem Baulandüberhang und fortschreitenden Zersiedelungstendenzen begegnet werden (ebd.). Aus diesem Ansatz haben sich in der Zwischenzeit breite Anwendungsfelder für privatrechtliche Verträge in der Raumplanung entwickelt, die sich jedoch in einem engen verfassungsrechtlichen Rahmen widerfinden. So wurden 1999 in einem wegweisenden Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes die damals gültigen Bestimmungen zum Einsatz von privatwirtschaftlichen Maßnahmen aus dem Salzburger Raumordnungsgesetz 1992 für verfassungswidrig erklärt (VfSlg, 15625/1999). Der Verfassungsgerichtshof stellte im sogenannten „Salzburger

Erkenntnis“ einerseits Verstöße gegen das Legalitätsprinzip, das Rechtsstaatsgebot, den Gleichheitsgrundsatz und einen unverhältnismäßigen Eigentumseingriff fest (ebd.). Andererseits wurde auch eine von der Bundesverfassung nicht vorgesehene Verknüpfung von privatwirtschaftlichen Maßnahmen und der hoheitlichen Erlassung von Raumordnungsplänen festgestellt (ebd.).

Bedeutendste Konsequenz des „Salzburger Erkenntnis“ ist das sogenannte Koppelungsverbot, demzufolge der Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages keine zwingende Voraussetzung für eine hoheitliche Maßnahme – wie zum Beispiel die Festsetzung eines Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes – darstellen darf (Hecht/Pekar 2016: 75). In der Wiener Stadtplanung wird das Koppelungsverbot insofern umgangen, dass gemäß § 1a Abs. 3 der Bauordnung für Wien *„die Festsetzung (...) eines Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes nicht vom Abschluss einer solchen [privatrechtlichen] Vereinbarung abhängig gemacht“* (BO für Wien, LGBl Nr. 25/2014; eigene Anmerkung) werden darf. In der Planungspraxis bedeutet diese Bestimmung, dass eine Widmungsentscheidung zwar nicht an das Zustandekommen eines städtebaulichen Vertrages geknüpft sein darf – eine umgekehrte Vorgehensweise, die einen städtebaulichen Vertrag von einer Widmungsfestlegung abhängig macht, ist nach vorherrschender Rechtsansicht allerdings möglich (Putschögl 2017).

Das Verständnis der verfassungsrechtlichen Grenzen von privatrechtlichen Verträgen in der österreichischen Raumplanung ist deshalb entscheidend, da sie die breiten Einsatzmöglichkeiten in der Stadtplanung und damit auch die direkten Auswirkungen auf die Gestaltung von öffentlichen Räumen begründen. Aus Sicht der öffentlichen Hand wäre beispielsweise eine automatische Abschöpfung von Planwertgewinnen in Form einer Mehrwertabgabe dem Abschluss von komplexen privatrechtlichen Vereinbarungen vorzuziehen. Das ist allerdings aufgrund der starken verfassungsrechtlichen Bedeutung des Eigentumsbegriffes in Österreich nur eingeschränkt möglich (Kary 2015). Daher begibt sich die Stadt Wien in Aushandlungsprozesse mit privaten Projektentwickler*innen und Investor*innen, um öffentliche Mehrwerte wie zum Beispiel die Ausgestaltung öffentlich zugänglicher Freiräume vertraglich sicherzustellen.

In Wien werden städtebauliche Verträge im Zuge des Verfahrens zur Neufestsetzung bzw. Abänderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen erarbeitet und anschließend in der Regel gemeinsam mit den jeweiligen Plandokumenten im Gemeinderat beschlossen. Eine entscheidende Eigenschaft der Verträge ist jedoch, dass die Vertragswerke im Gegensatz zu den zugehörigen Plandokumenten nicht veröffentlicht werden und damit die Rahmenbedingungen für Forschungstätigkeiten deutlich eingeschränkt werden. So kann auch zur Anzahl der städtebaulichen Verträge, die tatsächlich den öffentlichen

Raum betreffende Maßnahmen setzen, keine Aussage getroffen werden. Bislang wurde als Folge der intensiven politischen und medialen Debatte lediglich der Vertrag über das Bauvorhaben am Heumarkt veröffentlicht (ORF Wien 2017b).

Dass der öffentliche Raum ein wesentlicher Bestandteil von städtebaulichen Verträgen ist, unterstreicht auch das „Fachkonzept Öffentlicher Raum“, das als thematisches Fachkonzept dem aktuellen Stadtentwicklungsplan (STEP 2025) zugeordnet ist. So wird nicht nur im Allgemeinen eine Weiterentwicklung von Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und privaten Investor*innen gefordert, sondern spezifisch auf die Möglichkeit zum Abschluss von privatrechtlichen Verträgen nach § 1a der Bauordnung für Wien hingewiesen (MA 18 2018: 65). Demnach soll der öffentliche Raum neben sozialer und technischer Infrastruktur *„zukünftig als gleichwertige Infrastruktur angesehen und folglich mitverhandelt werden“* (ebd.). Die Stadt Wien betont in diesem Zusammenhang, dass gerade der Wert von Immobilien durch die umliegenden Freiräume beeinflusst wird und der private Sektor daher eine Mitverantwortung für den öffentlichen Raum zu übernehmen hat (ebd.: 64). Zudem wird festgehalten, dass bei allen Vereinbarungen, die den öffentlichen Raum zum Gegenstand haben, *„die Ziele und Qualitätskriterien der Stadt Wien für die Ausgestaltung und Pflege gelten“* (ebd.) müssen. Das „Fachkonzept Öffentlicher Raum“ sowie in der Zwischenzeit bekannt gewordene Informationen über bisher getroffene Vereinbarungen zeigen somit deutlich die Bedeutung des öffentlichen Raumes beim Einsatz von städtebaulichen Verträgen.

3 Eine begriffliche Annäherung an öffentliche Räume

Die gesamtstädtische Entwicklungsdynamik findet sich auch beim Blick auf öffentliche Räume wieder. Die steigende Bevölkerungszahl und vielfältige Nutzungsansprüche resultieren in einem zunehmenden Nutzungsdruck auf öffentliche Räume (MA 18 2018: 9). Zugleich beeinträchtigen verschiedene Phänomene, die oftmals unter dem Schlagwort der „Privatisierung öffentlicher Räume“ zusammengefasst werden, die Nutzbarkeit von Stadträumen. Privatisierungstendenzen lassen sich dabei auf unterschiedlichen Ebenen identifizieren. Der deutsche Stadtforscher Selle (2002: 41-55) nennt in diesem Kontext unter anderem Flächenverluste, Qualitätsverluste und Steuerungsdefizite als maßgebliche Entwicklungstrends. Unter Flächenverlusten versteht Selle eine fortschreitende Zweckentfremdung und Kommerzialisierung öffentlicher Räume, die von spezifischen Nutzungen wie dem motorisierten Verkehr oder Gastronomie- und Handelseinrichtungen in Anspruch genommen werden (ebd.: 49f.). Qualitätsverluste werden vor allem dadurch verursacht, dass

auf privatisierten Flächen in weiterer Folge auch privates Hausrecht gilt, wodurch verschiedene Formen der Ausgrenzung ermöglicht werden (ebd.: 52). Auf diese Weise können störende Gruppen ausgeschlossen und unerwünschte Verhaltensweisen verboten werden (ebd.). Darüber hinaus thematisiert Selle zunehmende Steuerungsdefizite, da Aufgaben, die ursprünglich von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen wurden, zusehends an private Unternehmen ausgelagert werden (ebd.: 55).

Die genannten Entwicklungstendenzen verdeutlichen, dass einst klare Trennlinien zwischen dem Handeln öffentlicher und privater Akteur*innen sowie zwischen öffentlichen und privaten Räumen weitgehend aufgelöst worden sind (Selle 2010: 47). Stattdessen führt die Analyse von Stadträumen heutzutage zu einer Vielzahl an Differenzierungen zwischen öffentlichen und privaten Räumen, was in einer Bandbreite an Bezeichnungen – von halb-öffentlich über quasi-privat bis hin zu hybriden Räumen – resultiert (Wehrheim 2009: 22). Daher ist es notwendig, geeignete Dimensionen zu finden, anhand derer Öffentlichkeit in der Praxis von Privatheit abgegrenzt werden

kann. Für den deutschen Soziologen Wehrheim ist der „Kern von Öffentlichkeit und des öffentlichen Raums [...] eine freie, unkontrollierte Zugänglichkeit“ (ebd.: 21). Die allgemeine Zugänglichkeit gilt dabei als lediglich notwendige Bedingung für Öffentlichkeit, darüber hinaus kann der öffentliche Raum auf zahlreichen weiteren Ebenen vom privaten Raum abgegrenzt werden (ebd.). Wehrheim stellt in diesem Zusammenhang fest, dass der Begriff des öffentlichen Raumes letztlich einem Idealtypus entspricht, der nicht nur allgemein zugänglich, sondern darüber hinaus etwa „eigentumsrechtlich öffentlich [...] sowie symbolisch offen in seiner Gestaltung“ (ebd.: 25) ist.

Einen Vorschlag zur Beschreibung der Übergänge und Unschärfen zwischen öffentlichen und privaten Räumen liefert Selle (2002: 38) mit einer Unterscheidung von vier Dimensionen: Produktion, Eigentum, Nutzungsregulierung und Sozialcharakter. Er nutzt sein Differenzierungsschema auch zur Erstellung von Polaritätsprofilen, bei denen die vier Dimensionen mit jeweils zwei Polen (öffentlich und privat) und dazwischen befindlichen Übergangsbereichen dargestellt werden (ebd.: 40). Dadurch können unter-

Abbildung 1: Kategoriensystem zur Analyse öffentlicher Räume

Kategoriensystem zur Analyse öffentlicher Räume	
<p>>> Produktion: Wer stellt den Raum her? Dazu zählen sowohl die Finanzierung der erstmaligen Herstellung als auch die Instandhaltung und mögliche Weiterentwicklungen und Umnutzungen des Raumes.</p> <p>>> Eigentum: Wer ist Eigentümer_in des Raumes? Hierunter fällt allein die eigentumsrechtliche Zuordnung, sprich die Eigentumsrechte am jeweiligen Raum.</p> <p>>> Zugangsmöglichkeiten: Wer bestimmt über den physischen Zugang zum Raum? In diese Kategorie fallen alle Aspekte, die den physischen Zugang zum Raum beeinflussen, also zum Beispiel bauliche Hindernisse oder mögliche Sperrzeiten.</p> <p>>> Nutzungsregulierung: Wer reguliert die Nutzung im Raum? Regulierung der Nutzung während dem Aufenthalt im Raum, also etwa konkrete Verfügungsrechte, Sicherheits- und Kontrollpersonal und deren Selektionsmöglichkeiten.</p> <p>>> Nutzbarkeit: Welche Nutzbarkeit vermittelt der Raum? Die Nutzbarkeit ergibt sich aus den geplanten Gestaltungsabsichten, also welche Offenheit und Flexibilität der Raum für unterschiedliche Nutzungsabsichten bietet.</p> <p>>> Information: Wer kontrolliert die Verfügbarkeit von Informationen? Hierbei steht im Mittelpunkt, in wessen Hand die Informationen zur Entwicklung des Raumes liegen und in welchem Ausmaß die Öffentlichkeit über Zugang zu diesen Informationen verfügt.</p>	<p>Idealtyp eines öffentlichen Raumes</p> <p>Produktion Eigentum Nutzungsreg. Zugangsmögl. Nutzbarkeit Information</p> <p>privat öffentlich</p> <p>Der Idealtyp eines öffentlichen Raumes wird öffentlich produziert, und befindet sich in öffentlichem Eigentum und ist für die Allgemeinheit frei zugänglich. Zudem wird ein solcher Raum von öffentlichen Einrichtungen reguliert, vermittelt eine größtmögliche Flexibilität und Offenheit und verfügt über frei verfügbare Informationen.</p> <p>Da der Idealtypus durch die einseitige Steigerung von bestimmten Gesichtspunkten und durch Zusammenschluss einer Fülle von Einzelercheinungen gewonnen wird, ist er empirisch nicht auffindbar. Es gibt daher in jedem einzelnen Fall festzustellen, wie nah oder fern die Wirklichkeit von der Idealvorstellung ist. (Weber 1991/1904: 73f.; zitiert nach Wehrheim 2009: 25)</p>

Quelle: Eigene Darstellung nach Diebäcker 2018

schiedliche Charakteristika von Stadträumen der Gegenwart – wie zum Beispiel private Produktion und Nutzungsregulierung bei gleichzeitiger öffentlicher Zugänglichkeit – nachvollziehbar abgebildet und systematisiert werden.

Akkar Ercan (2010: 23) und Madanipour (2003: 111) beschränken sich bei ihrer Forschungstätigkeit hingegen auf drei Dimensionen öffentlicher Räume: Access (Zugänglichkeit), Interest (Interesse) und Agency (Akteur*innen). Um einen öffentlichen Raum handelt es sich demnach „*if it is controlled by public authorities, concerns people as a whole, is open or available to them, and is used or shared by all members of society.*“ (Madanipour 2010a: 9) Als Schlüsselfaktor fungiert in diesem Modell ähnlich wie bei Wehrheim die Zugänglichkeit: „*If a place is equally accessible to everyone, irrespective of their physical abilities, age, gender, ethnicity, income level and social status, it can be called a public space.*“ (Madanipour 2010b: 232) Daher ist unter Access in diesem Kontext nicht nur die physische Zugänglichkeit, sondern auch der Zugang zu Aktivitäten, Ressourcen und Informationen zu verstehen (Madanipour 2003: 112).

Die Analyse von öffentlichen Räumen im Kontext von städtebaulichen Verträgen bringt einige spezielle Herausforderungen mit sich, beispielsweise sind die gegenständlichen Projekte bislang nicht realisiert und die notwendigen Informationen nur eingeschränkt veröffentlicht. Daher habe ich in Hinblick auf die bevorstehende empirische Analyse ein neues Kategoriensystem zur Analyse öffentlicher Räume entwickelt, das verschiedene Elemente aus den geschilderten Differenzierungsversuchen aufgreift. Daraus ergeben sich insgesamt sechs Dimensionen, die in Anlehnung an Selle in Polaritätsprofilen dargestellt werden können: Produktion, Eigentum, Zugangsmöglichkeiten, Nutzungsregulierung, Nutzbarkeit und Information (Diebäcker 2018: 31). Die sechs Dimensionen werden mit insgesamt drei Übergangsstufen in einem Spannungsfeld zwischen den beiden Polen öffentlich und privat beschrieben (ebd.: 31f.; siehe Abbildung 1). Dieses neue Kategoriensystem ermöglicht unter anderem eine differenzierte Betrachtung des physischen Zugangs und der tatsächlichen Nutzbarkeit im Raum – zwei Aspekte, die bei Selle gebündelt betrachtet wurden. Dazu ist die Zugänglichkeit von Informationen, die Akkar Ercan und Madanipour als Teil der Dimension Access sehen, ein neuer Bestandteil des Kategoriensystems. Damit kann in einer empirischen Analyse nachvollziehbar untersucht werden, wie nahe die gegenständlichen öffentlichen Räume dem beschriebenen Idealbild in der Realität tatsächlich kommen. In der Folge wird das vorgestellte Kategoriensystem zur Analyse der geplanten Maßnahmen, die den öffentlichen Raum im Rahmen der Bauvorhaben Danube Flats (Kap. 4) und InterContinental Wien am Heumarkt (Kap. 5) betreffen, erstmals angewendet.

4 Schauplatz Kaisermühlen: Danube Flats

Das Projekt Danube Flats stellt das erste Bauvorhaben dar, bei dem ein privatrechtlicher Vertrag nach § 1a der Bauordnung für Wien zur Anwendung gelangte (Putschögl 2019). Der zwischen Stadt Wien und der Danube Flats GmbH abgeschlossene städtebauliche Vertrag wurde zwar nicht veröffentlicht, hat aber als erstes Praxisbeispiel breiten Eingang in wissenschaftliche Kreise und Medienberichterstattungen gefunden, und liegt so auch mir in vollem Umfang vor. Bei diesem Fallbeispiel handelt es sich um die geplante Neunutzung eines verkehrsgünstig gelegenen Standortes auf der Donauplatte im 22. Wiener Gemeindebezirk als Hochhausprojekt. Der aktuelle Stand der Planungen sieht die Errichtung von zwei Baukörpern vor, wobei ein neunstöckiges Terrassenhaus sowie ein 160 Meter hoher Wohnturm mit insgesamt 49 Stockwerken geplant sind (Putschögl 2019). Im Laufe des Planungsprozesses wurde Danube Flats in der öffentlichen Diskussion wiederholt als prominentes Beispiel für eine investorenorientierte Stadtplanung angeführt, bei der sich die Änderung von hoheitlichen Plandokumenten an den Vorstellungen privater Investor*innen ausrichtet (Laubner 2017).

Hintergrund war unter anderem, dass die beim Kauf der Projektflächen durch die Danube Flats GmbH im Jahr 2011 gültigen Plandokumente die Errichtung von Wohnungen über besondere Bestimmungen explizit untersagten und darüber hinaus eine maximale Gebäudehöhe von 26 Metern vorschrieben (Putschögl 2015). Denn ursprünglich war das Areal an der Reichsbrücke als Gewerbegebiet zur Strukturhaltung vorgesehen und diente als Standort des Kinobetriebes Cineplexx sowie der Kinderstadt Minopolis (Maurer 2016). 2015 wurde jedoch ein neuer Flächenwidmungs- und Bebauungsplan gemeinsam mit dem städtebaulichen Vertrag im Wiener Gemeinderat beschlossen, woraufhin nach einem langen Verfahren inzwischen eine rechtskräftige Baubewilligung erteilt wurde (Krutzler 2016, Putschögl 2019). Derzeit wird das Bestandsgebäude des ehemaligen Kinos abgebrochen, die Fertigstellung der Danube Flats ist für das Jahr 2023 vorgesehen (Putschögl 2019).

Aus raumplanerischer Perspektive gäbe es ausreichend Anlass, das gesamte Verfahren am Weg vom Kauf des Projektareals bis zum Baubeginn der Danube Flats näher zu hinterfragen und zu diskutieren. Dieser Artikel soll sich aber vordergründig mit den möglichen Auswirkungen von städtebaulichen Verträgen auf öffentliche Räume auseinandersetzen. Denn im Umfeld der Projektfläche sind flankierende Maßnahmen vorgesehen, die „der infrastrukturellen Erschließung und bestmöglichen Nutzbarkeit des Projekts Danube Flats“ (Vertrag Danube Flats 2015: 6) dienen sollen. Der städtebauliche Vertrag soll folglich sicherstellen, dass die vertragsgegenständlichen Maßnahmen tatsächlich auch auf Kosten der Projektwerber*innen

realisiert werden (ebd.). Insgesamt verpflichtet sich die Danube Flats GmbH zur Erfüllung von elf Maßnahmen, welche die Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten von städtebaulichen Verträgen offenlegen. So wird zum Beispiel die Einrichtung eines Kindergartens, die finanzielle Unterstützung einer Schulerweiterung, Maßnahmen zum Schall- und Windschutz entlang der Reichsbrücke sowie die Schaffung von leistbaren 40-Smart-Wohnungen vertraglich vereinbart (ebd.: 7f.). Fünf Maßnahmen aus dem städtebaulichen Vertrag betreffen im Weiteren unmittelbar den öffentlichen Raum und sind in Bezug auf das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit näher zu betrachten. Die in Abbildung 2 ausgewiesenen Maßnahmen sind folglich Gegenstand einer näheren Analyse auf Basis der sechs herausgearbeiteten Dimensionen öffentlicher Räume.

4.1 Teilweise Überplattung der Zufahrt zur Autobahn A22 Richtung Graz (Zufahrtsstraße Ufer Neue Donau)

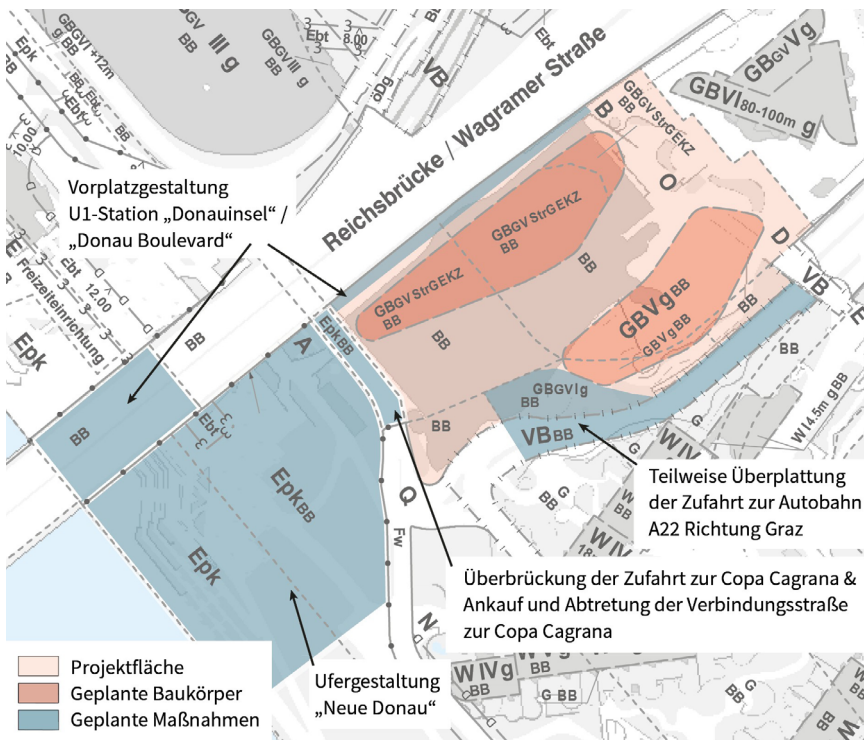
Eine zentrale Maßnahme im Zuge der Errichtung von Danube Flats ist die teilweise Überplattung der Zufahrt zur Autobahn A22 Richtung Graz. Die A22 Donauuferautobahn fungiert als hochrangige Straßenanbindung und verläuft unweit der Projektfläche parallel zur Neuen Donau (Magistrat der Stadt Wien 2019). Die Autobahntrasse selbst ist in diesem Bereich zwar bereits überplattet, die Zufahrt liegt jedoch zum Teil an der Oberfläche und sorgt unmit-

telbar östlich der Projektfläche für eine räumliche Barriere zur angrenzenden Wohnbebauung (ebd.). Ziel der Überplattung ist es einerseits die Lärmemissionen auf Danube Flats, das „Hochhaus Neue Donau“ und den „Wohnpark Neue Donau“ zu verringern und andererseits die Anbindung der Gebäude an die Uferzone zu verbessern.

Danube Flats trägt gemäß dem städtebaulichen Vertrag sowohl die Herstellungskosten der Überplattung als auch die zukünftig anfallenden Kosten für Erhaltung und Wartung (Vertrag Danube Flats 2015: Anl. 1). Die Gestaltung und Ausführung der Überplattung erfolgt „nach den Standards der und in Abstimmung mit den Magistratsabteilungen 28, 29, 33 und 42“ (ebd.). Dabei wird eine konstruktiv von anderen baulichen Maßnahmen konzipierte Umsetzung angestrebt, die auf den Geländeverlauf des angrenzenden Bauplatzes Rücksicht nimmt, um die Barrierewirkung der Zufahrtsstraße tatsächlich zu minimieren (ebd.). Die Oberfläche soll zudem begrünt werden und ein ansprechendes Ortsbild sicherstellen (ebd.).

In Bezug auf die sechs Dimensionen öffentlicher Räume lässt sich sagen, dass die erstmalige Herstellung und die fortlaufende Instandhaltung durch die privaten Investor*innen übernommen werden und sich die gegenständliche Überplattung im privaten Eigentum der Danube Flats GmbH befinden wird. Allerdings regelt der städtebauliche Vertrag, dass „öffentliche Nutzung der Infrastrukturbestandteile, die nicht auf Flächen der Stadt Wien errichtet werden [...] durch geeignete Maßnahmen, etwa durch

Abbildung 2: Verortung der geplanten Maßnahmen im Zuge des Projekts Danube Flats



Quelle: Eigene Darstellung nach Diebäcker 2018 (Kartengrundlage: Stadt Wien – Vienna GIS)

Dienstbarkeiten, dauerhaft sicherzustellen“ (Vertrag Danube Flats 2015: 8f.) ist. Da im Vertragswerk keine Einschränkungen der Öffentlichkeit zu erkennen sind, kann davon ausgegangen werden kann, dass die Dimensionen Nutzungsregulierung, Zugangsmöglichkeiten und Nutzbarkeit nach der Fertigstellung als öffentlich bezeichnet werden können. Die Informationen zum Projekt und der geplanten Gestaltung der Überplattung befinden sich hingegen gänzlich in privater Hand, wodurch die Allgemeinheit auf vereinzelte Informationsveranstaltungen und Medienberichterstattungen angewiesen ist.

4.2 Überbrückung der Zufahrtsstraße zur Copa Cagrana & Ankauf und Abtretung der Verbindungsstraße zur Copa Cagrana

Die beiden Maßnahmen zur Überbrückung sowie zum Ankauf und Abtretung der Zufahrt zur Copa Cagrana stellen zwar im städtebaulichen Vertrag zwei individuelle Leistungspflichten dar, betreffen aber die gleiche Fläche und werden daher hier gemeinsam dargestellt. Die Copa Cagrana befindet sich nordwestlich der Reichsbrücke, wird aber über die gleiche Zufahrtsstraße wie die Donauuferbahn und ein weiterführendes Straßenstück erschlossen (Magistrat der Stadt Wien 2019). Letzteres soll im Zuge der Projektentwicklung ebenfalls überbrückt werden und gleichsam für eine verbesserte Erreichbarkeit der Uferzone sorgen. Durch die Schaffung eines ansprechenden Geländeverlaufs von der Projektfläche in Richtung Neue Donau soll zudem eine bessere Anbindung zur U-Bahn-Station Donauinsel und die dort verlaufende Hauptradroute erreicht werden (Vertrag Danube Flats 2015: Anl. 1). Die Ausführung der Überbrückung soll als „geschlossene Überdeckung mit erforderlichen Licht- bzw. Lüftungsöffnungen in massiver Ausführung“ (ebd.) hergestellt werden. Ebenso soll auch hierbei eine Abstimmung mit den zuständigen Fachdienststellen der Stadt Wien erfolgen und eine begrünte Oberfläche samt ansprechendem Ortsbild entstehen (ebd.).

Soweit dies im Zuge der Bauplatzschaffung nicht ohnehin verpflichtend vorgeschrieben wird, ist die Danube Flats GmbH zum Ankauf und zur Abtretung der Verbindungsstraße ins öffentliche Gut verpflichtet (Vertrag Danube Flats 2015: Anl. 1). Im Unterschied zur Überplattung der Autobahnzufahrt verpflichtet sich die Danube Flats GmbH bei dieser Maßnahme ausschließlich zur Herstellung der Überbrückung, während die Erhaltungslast mit Übernahme durch die Stadt Wien in deren Verantwortung übergeht (ebd.: 8). Somit ist die Stadt Wien zukünftig nicht auf die Kooperation der Investor*innen angewiesen, muss dafür allerdings wiederkehrende Kosten für die Erhaltung selbst übernehmen. Die Produktion der Überbrückung erfolgt also geteilt zwischen privater und öffentlicher Hand. Da aber die hergestellte Überbrückung ins Eigen-

tum der Stadt Wien und somit auch in die Verfügung bzw. Regulierungshoheit der Stadt Wien übergeht, ergeben sich keine Einschränkungen hinsichtlich der öffentlichen Nutzungsregulierung, Zugänglichkeit oder Nutzbarkeit. Einzig die Nutzbarkeit der überbrückten Zufahrtsstraße selbst ist aufgrund der Nutzung durch den motorisierten Verkehr voraussichtlich nicht vollständig öffentlich möglich.

4.3 Ufergestaltung „Neue Donau“

Die drei bereits beschriebenen Maßnahmen zielen auf die verbesserte Anbindung der Projektflächen an das Ufer der Neuen Donau an, folglich ist auch die Neugestaltung der Uferzone ein bedeutender Bestandteil des städtebaulichen Vertrages. Diese Maßnahme hat eine möglichst nutzungsoffene, großzügige Gestaltung der Uferzone für eine öffentliche Nutzung zum Ziel und soll unter anderem eine neue Geländemodellierung, Begrünung, Oberflächengestaltung und Beleuchtung beinhalten (Vertrag Danube Flats 2015: Anl. 1). Als Gestaltungselemente sind Baumpflanzungen, Sitz- und Liegegelegenheiten, Sonnendecks, ein Sanitärbereich mit WC-Anlage, Duschen und Umkleidemöglichkeit sowie eine Schwimmsinsel auf der Neuen Donau vorgesehen (ebd.). Außerdem soll eine Zonierung der einzelnen Freiflächenbereiche vielfältige Nutzungsformen ermöglichen (ebd.).

Die konzipierte Ufergestaltung dient vor allem der Optimierung der vorhandenen Erholungsbereiche zwischen Projektareal und Neuer Donau und bedeutet die gezielte Aufwertung eines derzeit mäßig attraktiven Freiraums. Auch für diese Maßnahme gilt, dass in der Detailplanung eine Abstimmung mit den Magistratsabteilungen 19, 29, 33 und 45 erforderlich ist (Vertrag Danube Flats 2015: Anl. 1). Da sich die Uferzone auf öffentlichem Grund befindet, ist diese grundsätzlich auch für alle Personen frei zugänglich. Das bedeutet zwar abermals, dass auch die Erhaltungslast mit der Fertigstellung der Neugestaltung an die Stadt Wien übergeht, sich aber im Gesamteindruck das Bild eines weitgehend öffentlichen Freiraums zeigt. Die Produktion erfolgt aufgrund der vertraglich vereinbarten Neugestaltung gemeinsam mit den Investor*innen, in den übrigen Kategorien sind jedoch aus aktueller Perspektive keine Einschränkungen für die Öffentlichkeit zu vermuten. Eine Ausnahme bildet erneut die Zugänglichkeit von Informationen, die als Charakteristikum dieses Projektes gänzlich in privater Hand liegen.

4.4 Vorplatzgestaltung U1-Station „Donauinsel“ / „Donau Boulevard“

Die letzte Maßnahme, die bei einer Betrachtung des öffentlichen Raumes zu analysieren ist, betrifft die Vorplatzgestaltung bei der U1-Station Donauinsel und die parallel zur U-Bahn verlaufende Radwegverbindung, die im Vertrag als

„Donau Boulevard“ bezeichnet wird. Die Neugestaltung des Vorplatzes soll einerseits die Aufenthaltsqualität und das subjektive Sicherheitsgefühl vor Ort erhöhen und andererseits das Bike+Ride-Angebot verbessern (Vertrag Danube Flats 2015: Anl. 1). Hierbei lässt sich allerdings auch mit vorliegendem Vertrag nicht zweifelsfrei klären, wie der gegenständliche Vorplatz räumlich abzugrenzen ist. Während im Text „vom unmittelbaren Zugangsbereich zur U-Bahn“ (ebd.) die Rede ist, lässt die im Vertrag abgedruckte Skizze eher auf einen südwestlich an die Haltestelle anschließenden Teilbereich schließen. Selbst bei einer Verfügbarkeit des städtebaulichen Vertrages ist somit nicht nachvollziehbar, welche Bereiche der Projektumgebung von der vereinbarten Maßnahme betroffen sind. Das verdeutlicht erneut die Problematik von nicht öffentlichen Informationen in der Stadtentwicklung.

Inhaltlich ist eine „Neugestaltung des Lichtmilieus, der Begrünung, der Oberflächen der Wandgestaltung und der Möblierung“ (Vertrag Danube Flats 2015: Anl. 1) geplant. Des Weiteren sollen Fahrradabstellplätze in „angemessener, von der Stadt Wien zu bestimmender Anzahl“ (ebd.) im Stationsbereich errichtet werden. Zusätzlich ist die entlang der Reichsbrücke verlaufende Fuß- und Radwegeverbindung zu optimieren und barrierefrei mit dem Umfeld zu vernetzen (ebd.). Analog zu den bisher diskutierten Maßnahmen ist abermals eine Abstimmung mit den zuständigen Magistratsabteilungen der Stadt Wien vorzunehmen (ebd.). In Bezug auf die sechs Dimensionen öffentlicher Räume zeigt sich auch hier ein ähnliches Bild an Öffentlichkeit, da erneut die Produktion des Raumes als öffentlich und privat zu beschreiben sind, während die übrigen Dimensionen – ausgenommen der Verfügbarkeit von Information – als öffentlich einzustufen sind. Das zeigt, dass beim Fallbeispiel Danube Flats voraussichtlich Räume entstehen, die sich durch eine geteilte Produktion von Stadt Wien und der Danube Flats GmbH auszeichnen. Hinsichtlich Eigentum, Nutzungsregulierung, Zugangsmöglichkeiten und Nutzbarkeit lassen sich keine zukünftigen Einschränkungen für die öffentliche Nutzung erkennen. Aufgrund der aktuellen Vorgehensweise bei Erarbeitung

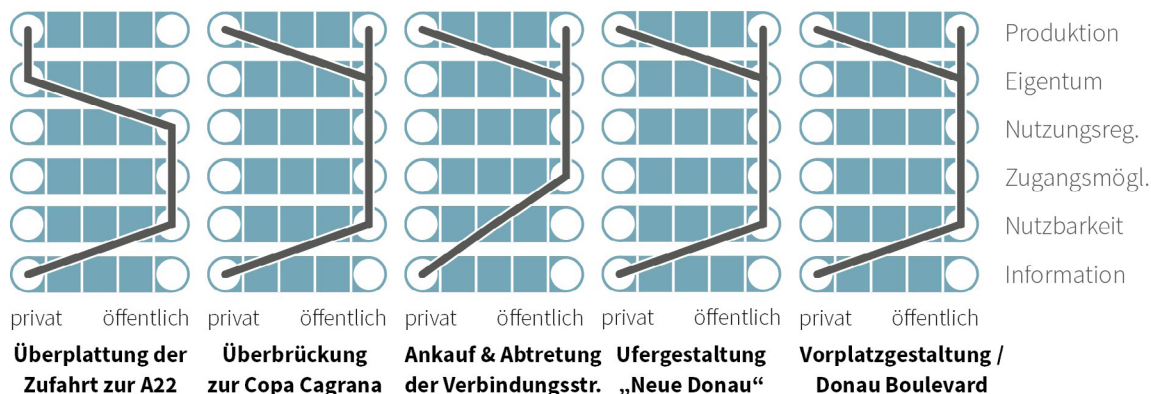
und Beschluss städtebaulicher Verträge bleiben die Informationen zu großen Teilen in privater Hand.

5 Schauplatz Innenstadt: Inter-Continental Wien

Beim zweiten Fallbeispiel handelt es sich um die städtebauliche Entwicklung des sogenannten Heumarkt-Areals um das Hotel InterContinental Wien. Es ist „wohl das umstrittenste Wiener Bauprojekt seit langem“ (ORF Wien 2017a), dessen Brisanz sich in erster Linie durch die Lage innerhalb der Kernzone des UNESCO-Weltkulturerbes des historischen Zentrums von Wien begründet. Das stadtplanerische Konzept sieht für das Gelände zwischen Heumarkt, Johannesgasse, Lothringerstraße und Konzerthaus unter anderem den Bau von zwei Hochhäusern vor, die zur Aberkennung des Welterbestatus der Wiener Innenstadt führen könnten (Flori 2016). In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf den sogenannten Canaletto-Blick verwiesen, eine historisch bedeutende Sichtachse zwischen dem Schloss Belvedere und der Wiener Innenstadt (Marits 2016). Denn genau in dieser Sichtbeziehung sollen am Projektstandort ein 66 Meter hoher Wohnturm und ein 48 Meter hoher Neubau des Hotelgebäudes entstehen (Krutzler 2017). Auf die geplante Höhenentwicklung der Gebäude fokussierte sich auch die teils heftige öffentliche Kritik an dem Bauvorhaben, die den mehrjährigen Planungsprozess begleitete. Darüber hinaus wurde allerdings auch – ähnlich wie beim ersten Fallbeispiel – das Verfahren zur notwendigen Änderung der hoheitlichen Plandokumente kritisch diskutiert, da etwa der Volksanwaltschaft (2017: 86f.) zufolge die Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes grundsätzlich vor der Projektplanung erfolgen und nicht entlang der Interessen von privater Investor*innen entwickelt werden sollte.

Aufgrund der intensiven politischen und medialen Debatten über das Bauvorhaben am Heumarkt wurde der

Abbildung 3: Zusammenfassende Übersicht der Polaritätsprofile des Projekts Danube Flats



Quelle: Eigene Darstellung nach Diebäcker 2018

zwischen Stadt Wien, WertInvest Hotelbetriebs GmbH und Lothringerstraße 22 Projektentwicklungs GmbH ausgehandelte städtebauliche Vertrag im Jahr 2017 für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht (ORF Wien 2017b). Die Offenlegung des Vertrages sollte wohl auch als Signal an die Projektgegner*innen fungieren und die darin vereinbarten Mehrwerte für die Öffentlichkeit sichtbar machen (ebd.). Verstummt ist die öffentliche Kritik daraufhin allerdings nicht und im Frühjahr 2019 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass zur Realisierung des Projektes eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen ist (BVwG, W104 2211511-1/53E). Somit ist ein Beginn der Bauarbeiten und der Neugestaltung des Areals derzeit nicht abzusehen. Auch die Umsetzung der im städtebaulichen Vertrag vereinbarten Maßnahmen damit vorerst aufgeschoben.

Wie beim Fallbeispiel Danube Flats dient der rund 80 Seiten umfassende städtebauliche Vertrag explizit der „Sicherstellung und Umsetzung von Mehrwerten für die Öffentlichkeit [...] und [der] Gewährleistung der bestmöglichen Nutzbarkeit der Projektflächen und des die Projektflächen umgebenden öffentlichen Raums“ (Vertrag InterContinental Wien 2017: 7). Insgesamt verpflichten sich die Projektwerber*innen zur Umsetzung von sieben Maßnahmen, darunter auch zur Sanierung des auf den Projektflächen befindlichen Wiener Eislaufvereines (WEV) und der Errichtung einer Turnhalle für öffentliche Schulen (ebd.: 7, 15). Insbesondere die Erhaltung des traditions-

reichen WEV an seinem innerstädtischen Standort gilt als zentrales öffentliches Interesse im Zuge des Projektes und wurde stets als besonderer Mehrwert für die Öffentlichkeit angeführt. Die Maßnahmen, welche die Freiräume auf den Projektflächen bzw. in deren unmittelbarem Umfeld betreffen (siehe Abbildung 4), wurden hingegen im öffentlichen Diskurs nicht ausführlich beleuchtet. Daher sollen nun die sechs Dimensionen öffentlicher Räume auch auf die am Heumarkt geplanten Freiräume umgelegt werden und den Rahmen für eine differenzierte Analyse setzen.

5.1 Zentraler Platz

Eine zentrale Maßnahme, die zwischen Stadt Wien und den Projektentwickler*innen vereinbart wurde, ist die Öffnung der im Winter vom Eislaufverein in Anspruch genommenen Fläche zwischen 21. März und 3. Oktober eines jeden Jahres (Vertrag InterContinental Wien 2017: 8). Dadurch soll in den Frühlings- und Sommermonaten ein weitgehend öffentlich zugänglicher Freiraum im Stadtzentrum entstehen, zu dessen Herstellung, Erhaltung und jährlicher Ausgestaltung die Investor*innen im Rahmen des städtebaulichen Vertrages verpflichtet wurden (ebd.: 8f.). Der Zentrale Platz soll sich außerhalb der Wintersaison mit einem breiten Angebot aus den Bereichen Musik, Unterhaltung, Konsumation, Kommunikation, Sport und Erholung „in kultureller und touristischer Hinsicht zu einem impulsgebenden Faktor für Wien entwickeln“ (ebd.: 7). Unabhängig vom jeweils aktuellen Veranstaltungs- und Gastronomieangebot ist aber stets eine Teilfläche von mindestens 4.000 m² für den konsumfreien Aufenthalt freizuhalten

(ebd.: 8). Die Gestaltung des Platzes hat in jedem Fall Sitzgelegenheiten für den konsumfreien Aufenthalt, Beschattungs- und Grünelemente zu beinhalten und in Abstimmung mit der MA 19 für Architektur und Stadtgestaltung zu erfolgen (ebd.: Anl. 11). Insofern kann im Vergleich zum Ist-Zustand in den Sommermonaten – einem Gastronomieangebot mit Einlasskontrollen und Konsumzwang – von einer grundsätzlichen Öffnung des Areals für die Öffentlichkeit gesprochen werden.

Allerdings wird die öffentliche Zugänglichkeit des Zentralen Platzes durch mehrere Vertragsdetails entscheidend beeinträchtigt. Die öffentliche Zugänglichkeit gilt etwa nur „mit der Maßgabe, dass Personen, die sich zwischen 22:00 und 8:00 auf dem Zentralen Platz auf-

Abbildung 4: Verortung der geplanten Maßnahmen im Zuge des Projekts InterContinental Wien



Quelle: Eigene Darstellung nach Diebäcker 2018 (Kartengrundlage: Stadt Wien – Vienna GIS)

halten, aufgefordert werden können den Zentralen Platz zu verlassen, sofern durch deren Aufenthalt Nachteile für das Umfeld (etwa durch Drogenkonsum/-handel oder Ruhestörungen) entstehen oder unmittelbar drohen.“ (Vertrag InterContinental 2017: 8). Es ist denkbar, dass diese Bedingung in der Praxis zum Ausschluss von bestimmten Personengruppen von der Nutzung des Platzes führt. Zum Beispiel könnten Gruppen, von denen an einem späten Sommerabend allein theoretisch eine Lärmbelästigung ausgehen könnte, oder Personen, die alkoholische Getränke konsumieren, zum Verlassen des Platzes aufgefordert werden. Die demonstrative Aufzählung der möglichen Nachteile für das Umfeld ermöglicht zudem einen weiten Interpretationsspielraum hinsichtlich der konkreten Ausschlussgründe. Das entspricht einem Qualitätsverlust von öffentlichen Räumen durch das Gelten von privatem Hausrecht auf privatisierten Flächen, das in weiterer Folge verschiedene Formen der Ausgrenzung ermöglicht (siehe dazu Diebäcker 2018: 58).

Darüber hinaus dürfen die Projektwerber*innen den Zentralen Platz an bis zu zwanzig frei wählbaren Tagen je Sommersaison „zur Gänze für Veranstaltungen [...] aller Art nutzen“ (Vertrag InterContinental 2017: 8). Außerdem wird im städtebaulichen Vertrag festgehalten, dass am Zentralen Platz „insb. das Rad-, Scooter-, Rollschuh- oder Skateboardfahren (auch dauerhaft) untersagt werden kann“ (ebd.). Das verdeutlicht, dass die Gestaltung des Zentralen Platzes eine Verstärkung kritisch zu beobachtender Trends wie beispielsweise die zunehmend private Kontrolle öffentlicher Räume oder die Verdrängung von störenden bzw. marginalisierten Gruppen widerspiegelt. Der Blick auf die Polaritätsprofile in Abbildung 5 zeigt, dass der Zentrale Platz sich nicht nur in privatem Eigentum der Projektwerber*innen befindet und von diesen produziert wird, sondern auch die Nutzungsregulierung in privater Hand liegt, wodurch in weiterer Folge die Zugangsmöglichkeiten und Nutzbarkeit des Raumes maßgeblich eingeschränkt werden (siehe dazu Diebäcker 2018: 59).

5.2 Straßenprojekt Lothringerstraße/Johannessgasse/Am Heumarkt

Im Zuge des Bauvorhabens um das Hotel InterContinental Wien soll durch eine „Verschiebung der Fahrbahnen, Gehsteige und Randbegrenzungen ein großzügiges Vorfeld“ (Vertrag InterContinental Wien 2017: 10) für das Projektareal geschaffen werden. Es handelt sich hierbei um die einzige Maßnahme aus dem städtebaulichen Vertrag, die auf Flächen der Stadt Wien realisiert wird. Ziel ist es, die angrenzenden Straßenzüge „in Richtung eines städtebaulichen Boulevards zu entwickeln“ (ebd.), wobei die konkrete inhaltliche Bedeutung des Begriffes nicht näher beschrieben wird. Zudem sind keine Einzelheiten über die geplante Gestaltung nachvollziehbar, da der Straßenraumwurf des Büros Rosinak & Partner dem städtebaulichen Vertrag nicht beigelegt ist. So zeigt sich auch bei die-

sem Fallbeispiel die Problematik von zumindest teilweise unveröffentlichten Informationen in der Stadtplanung (siehe Diebäcker 2018: 60).

Obwohl das Straßenprojekt im öffentlichen Straßenraum geplant ist, lassen sich aus dem Vertragstext erneut Privatisierungstendenzen ablesen. Denn im Winter soll ein 625 m² großer Bereich des Straßenraumes für die Eislauffläche des WEV mitgenutzt werden (Vertrag InterContinental Wien 2017: 11). Es lässt sich durchaus ein öffentliches Interesse an der flächenmäßigen Erhaltung des Eislaufvereins feststellen, nichtsdestotrotz bedeutet diese Maßnahme einen nennenswerten Flächenverlust des öffentlichen Raumes in der Wintersaison. Das entspricht einer Zweckentfremdung des öffentlichen Raumes für private Zwecke und führt letztlich dazu, dass öffentliche Räume nicht mehr für alle Stadtbewohner*innen gleichermaßen nutzbar sind (siehe dazu Diebäcker 2018: 60). Damit lässt sich beim Straßenprojekt zwar eine öffentliche Nutzungsregulierung und Zugänglichkeit feststellen, die konkrete Nutzbarkeit und Verfügbarkeit von Informationen ist jedoch im Spannungsfeld zwischen öffentlich und privat einzuordnen.

5.3 Öffentlicher Durchgang entlang dem Wiener Konzerthaus & Öffnung eines zusätzlichen Durchgangs auf Höhe Lagergasse

Maßgeblicher Bestandteil des städtebaulichen Konzepts für die Neugestaltung des Heumarkt-Areals ist die Einrichtung zweier öffentlicher Durchgänge durch das Projektgelände. Der städtebauliche Vertrag sieht einen ganzjährig geöffneten Durchgang entlang dem Wiener Konzerthaus und einen zusätzlichen Durchgang auf Höhe Lagergasse in der Sommersaison vor (Vertrag InterContinental Wien 2017: 13f.). Dadurch soll ein Beitrag zur Abschwächung der Barrierewirkung des Areals geleistet und die Fußwegeverbindungen zwischen dem ersten und dritten Gemeindebezirk verbessert werden. Die im Vertrag getrennten Leistungspflichten werden aufgrund ihrer ähnlichen Rahmenbedingungen an dieser Stelle gemeinsam betrachtet.

Im Gegensatz zum Zentralen Platz sind in Bezug auf die beiden Durchgänge, die sich ebenfalls auf privaten Flächen der Investor*innen befinden, keine vergleichbaren Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrades erkennbar (Vertrag InterContinental Wien 2017: 13f.). Die Nutzung der Durchgänge wird über Dienstbarkeiten sichergestellt, die beim Durchgang am Konzerthaus die „Duldung der Nutzung als öffentlicher Durchgang“ (ebd.: Anl. 9) bzw. beim Durchgang in Richtung Lagergasse die „Duldung des Gehens für die Öffentlichkeit“ (ebd.) umfassen. Ob diese unterschiedlichen Formulierungen der Dienstbarkeiten in der Realität dann unterschiedliche Nutzungsformen ermöglichen, bleibt in diesem Zusammenhang ungeklärt.

Es scheinen aber dann Eingriffe seitens der Grundstückseigentümer*innen denkbar, wenn Aktivitäten nicht der festgeschriebenen Nutzung als Durchgang entsprechen, wie zum Beispiel ein längerer Aufenthalt oder die Durchquerung mit einem Fahrrad (siehe dazu Diebäcker 2018: 61). Bei der Darstellung in Polaritätsprofilen ist vor allem anzumerken, dass es aufgrund der Wintersperre einen Unterschied hinsichtlich der Zugangsmöglichkeiten zwischen den beiden Durchgängen gibt, und die Nutzbarkeit durch den Fokus auf die Verbindungsfunktion lediglich als eingeschränkt öffentlich zu interpretieren ist.

5.4 Einbindung Stadtterrasse

Als letzte Maßnahme, die den öffentlichen Raum betrifft, ist die Einbindung der Stadtterrasse zu nennen. Die Projekthomepage kündigt wörtlich die „Herstellung einer öffentlich zugänglichen Stadtterrasse“ (WertInvest Hotelbetriebs GmbH 2017: 15) an, die auf dem Dach des Kongress- und Veranstaltungszentrums entstehen soll. Die Bestimmungen aus dem städtebaulichen Vertrag lassen jedoch an einer tatsächlich öffentlichen Zugänglichkeit zweifeln: Zunächst sind die Öffnungszeiten auf 8 Uhr bis 22 Uhr beschränkt, des Weiteren sind die Projektwerber*innen dazu berechtigt, „die Verfügbarkeit der Stadtterrasse für die Öffentlichkeit zu reduzieren bzw. zu beschränken, wenn dies aus dem Hotel- oder Konferenzbetrieb erforderlich ist“ (ebd.). Es wird festgehalten, dass eine „langfristige, insbesondere ganzjährige Sperre“ (ebd.) nicht zulässig ist, wobei nicht geklärt werden kann, was in diesem Zusammenhang unter „langfristig“ verstanden wird. Hinzu kommt, dass – soweit aus den online verfügbaren Projektmaterialien ersichtlich – der Zugang zur Terrasse über das Konferenzzentrum erfolgt, wodurch eine hohe Zugangsbarriere geschaffen wird (WertInvest Hotelbetriebs GmbH 2017: 4f.). Diese Rahmenbedingungen lassen darauf schließen, dass die Stadtterrasse nicht für alle Stadtbewohner*innen gleichermaßen nutzbar ist, sondern vor allem Besucher*innen des Veranstaltungszentrums davon profitieren. Bei dieser Maßnahme lassen sich daher kaum noch Merkmale an Öffentlichkeit iden-

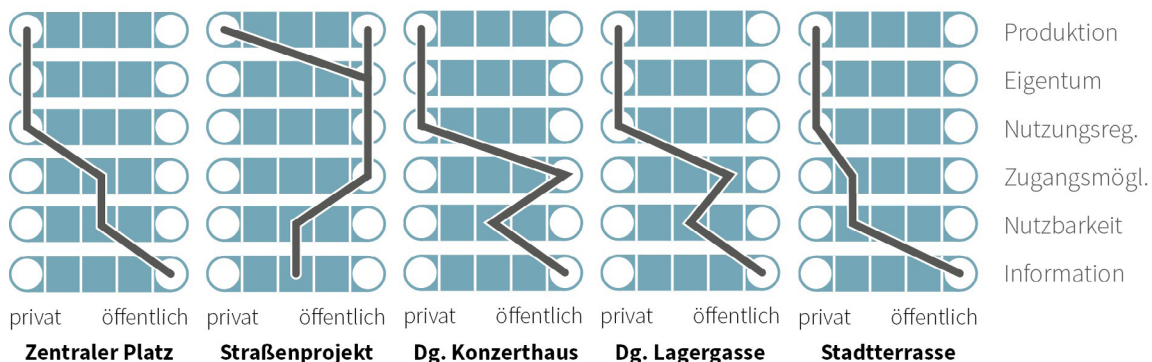
tifizieren, einzig die Einsicht in das Vorhaben ist über das veröffentlichte Vertragswerk und im Internet verfügbare Projektunterlagen dokumentiert (siehe dazu Diebäcker 2018: 63f.).

Das Fallbeispiel vom Hotel InterContinental Wien zeigt deutlich, dass die privaten Eigentumsrechte bei der Mehrzahl der Maßnahmen mit weitgehenden Ermächtigungen hinsichtlich der Regulierung der Nutzung im Raum und der Kontrolle der Zugangsmöglichkeiten einhergehen. Die Kombination von privatem Eigentum und den im städtebaulichen Vertrag genannten Bestimmungen resultiert außerdem in einer langfristigen Abhängigkeit von den Investor*innen, die über diese neu geschaffenen Stadträume verfügen können. Durch die Veröffentlichung des Vertrages sind die Informationen darüber zumindest einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden. Auch die grundsätzliche Öffnung der Flächen in den Frühlings- und Sommermonaten kann letztlich nicht davon ablenken, dass die entstehenden Stadträume aller Voraussicht nach weit von einem Idealbild des öffentlichen Raumes entfernt sind.

6 Schlussfolgerungen und Perspektiven

Die empirische Analyse der beiden Fallbeispiele Danube Flats und InterContinental Wien hat die Bandbreite der Einsatzmöglichkeiten von städtebaulichen Verträgen im Allgemeinen sowie spezifisch für den öffentlichen Raum dargelegt. Aus den zusammenfassenden Polaritätsprofilen kann abgelesen werden, dass dabei grundsätzlich verschiedene Formen von Stadträumen geschaffen werden können, die unterschiedliche Schattierungen von Öffentlichkeit erkennen lassen. Es wird aber auch deutlich, dass der Öffentlichkeitsgrad maßgeblich durch den Vertragstext gesteuert und beeinflusst werden kann.

Abbildung 5: Zusammenfassende Übersicht der Polaritätsprofile des Projekts InterContinental Wien



Quelle: Eigene Darstellung nach Diebäcker 2018

Im Rahmen des Projekts Danube Flats wird vorwiegend die Gestaltung von Freiräumen vereinbart, die im Umfeld der Projektflächen liegen und sich im öffentlichen Eigentum befinden. Dadurch werden Räume geschaffen, die privat durch die Projektwerber*innen produziert werden, aber nach der Fertigstellung in die Regulierungshoheit der Stadt Wien übergehen. Maßgebliche Einschränkungen der zukünftigen öffentlichen Zugänglichkeit und Nutzbarkeit lassen sich aus dem Vertragstext nicht ableiten. Zugleich lässt sich allerdings bei diesem Vorhaben feststellen, dass öffentlich zugängliche Informationen eine Grundbedingung für die Öffentlichkeit von Räumen darstellen, da bei mangelnder Verfügbarkeit von Informationen zukünftig kaum eine gleichberechtigte öffentliche Nutzung erfolgen kann. Dennoch kommen die vereinbarten Maßnahmen mit Blick auf das andere Praxisbeispiel der Idealvorstellung eines öffentlichen Raumes vergleichsweise nahe.

Denn beim Bauvorhaben InterContinental Wien zeigt sich, dass das Eigentumsrecht an den jeweiligen Stadträumen einen Schlüsselfaktor darstellt, der sich auch auf andere Dimensionen von Öffentlichkeit auswirkt. Beim zweiten Fallbeispiel wird überwiegend die Ausgestaltung von Freiflächen vereinbart, die sich auf den privaten Flächen der Projektwerber*innen befinden. In Verbindung mit den Bestimmungen aus dem städtebaulichen Vertrag, die unter anderem Einschränkungen hinsichtlich der Öffnungszeiten, den erlaubten bzw. unerwünschten Nutzungsaktivitäten sowie private Nutzungsrechte der Eigentümer*innen beinhalten, eröffnet das weitreichenden Spielraum für die zukünftige private Nutzungsregulierung. In diesem Zusammenhang scheint aufgrund der privaten Kontrolle der Freiräume sogar eine systematische Verdrängung von bestimmten sozialen Gruppen denkbar. Das macht deutlich, dass städtebauliche Verträge letztlich auch die eingangs genannten Privatisierungstendenzen in öffentlichen Räumen widerspiegeln können: Am Heumarkt-Areal lassen sich etwa sowohl Flächenverluste in Form einer

Zweckentfremdung bzw. Kommerzialisierung als auch Qualitätsverluste durch das Gelten von privatem Hausrecht identifizieren.

Dennoch muss festgehalten werden, dass in beiden Projekten die Investor*innen zu einer Schaffung von Mehrwerten und insbesondere zur Gestaltung von Freiräumen für die Öffentlichkeit verpflichtet wurden. Außerdem ist im Vergleich zum Ist-Zustand eine Öffnung von Freiflächen vorgesehen, die derzeit zum Teil gänzlich privatisiert sind (wie etwa der Zentrale Platz) oder überhaupt noch nicht bestehen (wie zum Beispiel die Überplattung der Zufahrt zur A22 oder die Stadtterrasse). Um aber dauerhafte Eingriffe der Privaten auf das Geschehen in den entstehenden Stadträumen zu vermeiden, ist entsprechendes Augenmerk auf die Vertragsgestaltung zu legen. Nachdem städtebauliche Verträge das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen Stadt Wien und den Projektwerber*innen sind, hat erstere dafür Sorge zu tragen, dass Bestimmungen ähnlich denen beim InterContinental Wien nicht zu wiederkehrenden Vertragsinhalten werden. Eine Alternative dazu ist die Grundeigentümer*innen vertraglich zu einer Überlassung der jeweils gegenständlichen Freiflächen zu verpflichten. Die Abtretung von Grundflächen für öffentliche Zwecke mittels privatrechtlicher Verträge wird aus juristischer Perspektive als gerechtfertigt erachtet und in zahlreichen anderen Bundesländern in dieser Form angewendet (Kleewein 2005: 52ff.). Dadurch könnten öffentliche Zugänglichkeit und Regulierung langfristig sichergestellt und somit eher Räume mit tatsächlich öffentlichem Charakter geschaffen werden. Im anderen Fall bleibt zu befürchten, dass die Stadt Wien ihre eigenen, im „Fachkonzept Öffentlicher Raum“ gestellten Ansprüche an die Entwicklung des öffentlichen Raumes nicht erfüllen kann. Denn demnach soll der öffentliche Raum so gestaltet sein, dass „gerade Personen, die auf den öffentlichen Raum besonders angewiesen sind [...] hier ihren Platz [finden]“ (MA 18 2018: 19; eigene Anmerkung).

Der vorliegende Text basiert auf einer von Tarek Diebäcker am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien verfassten Bachelorarbeit.

Quellen

Akkar Ercan, Müge (2010): Less public than before. In: Madanipour, Ali (2010): Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design & Development: 21-50. Routledge. Abingdon (Oxon, UK).

Bauer, Ramon/Fendt, Christian/Haydn, Gerlinde/Rommel, Wolfgang/Seibold, Eva (2018): Kleinräumige Bevölkerungsprognose Wien 2018. Statistik Journal Wien 1/2018. Stadt Wien (MA 23). URL: <https://www.wien.gv.at/statistik/pdf/bev-prog-2018.pdf> (10.05.2019).

Bauordnung für Wien. Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch. LGBl. Nr. 11/1930 idF LGBl. Nr. 25/2014.

BVwG, Erkenntnis des Bundesverwaltungsgericht Republik Österreich vom 09.04.2019. GZ: W104 2211511-1/53E. URL: https://www.bvwg.gv.at/amtstafel/Erkenntnis_Heumarkt.pdf?6xab04 (10.05.2019).

Chorherr, Christoph (2015): Städtebauliche Verträge garantieren soziale Infrastruktur. URL: <https://wien.gruene.at/wohnen/staedtebauliche-vertraege-garantieren-soziale-infrastruktur> (10.05.2019).

Czaja, Wojciech (2017): „Städtebauliche Verträge stecken in Wien noch in den Kinderschuhen“. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL:

- <https://derstandard.at/2000051611607/Staedtebauliche-Vertraege-stecken-in-Wien-noch-in-den-Kinderschuhren> (10.05.2019).
- Diebäcker, Tarek** (2019): Öffentliche Räume in der Wiener Stadtentwicklung – Von städtebaulichen Verträge und Privatisierungstendenzen am Schauplatz Heumarkt. In: Soziales Kapital (Bd. 21/2019): 225-240. URL: <https://soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/view/612> (10.05.2019).
- Diebäcker, Tarek** (2018): Städtebauliche Verträge und öffentliche Räume – Eine empirische Analyse. Unveröffentlichte Bachelorarbeit. Department für Raumplanung. Technische Universität Wien.
- Flori, Nina** (2016): Neue Heumarkt-Pläne wackeln schon. Wiener Zeitung GmbH. URL: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/wien/861958-Neue-Heumarkt-Plaene-wackeln-schon.html> (10.05.2019).
- Graber, Renate/Krutzler, David** (2019): UVP-Pflicht für Heumarkt-Projekt verzögert Baustart um Jahre. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000101075917/Gericht-sieht-UVP-Pflicht-fuer-Wiener-Heumarkt-Projekt#> (10.05.2019).
- Hecht, Michael/Pekar, Rudolf** (2016): Der städtebauliche Vertrag nach der BO für Wien in der Praxis. In: Immolex (Ausgabe 3/2016): 74-79. Manz Verlag. Wien.
- Kary, Christine** (2015): Bauvorhaben: „Mehrwert abschöpfen geht nicht“. „Die Presse“ Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG. URL: https://diepresse.com/home/wirtschaft/recht/4822770/Bauvorhaben_Mehrwert-abschoepfen-geht-nicht (10.05.2019).
- Kleewein, Wolfgang** (2017a): Infrastrukturverträge im Bau- und Raumordnungsrecht. In: Baurechtliche Blätter (Ausgabe 4/2017): 117-131. Verlag Österreich GmbH. Wien.
- Kleewein, Wolfgang** (2017b): Planungsqualität in der Raumordnung. Die rechtliche Dimension. In: RFG – Recht & Finanzen für Gemeinden (Ausgabe 2/2005): 133-139. Manz Verlag. Wien.
- Kleewein, Wolfgang** (2005): Vertragsraumordnung in der Praxis. Privatrechtliche Verträge und deren Grenzen. In: RFG – Recht & Finanzen für Gemeinden (Ausgabe 2/2005): 52ff. Manz Verlag. Wien.
- Krutzler, David** (2016): Kritik an höchstem Wohnturm Wiens. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000048752415/Kritik-an-hoehstem-Wohnturm-Wiens> (10.05.2019).
- Krutzler, David** (2017): Heumarkt-Areal: „Brauchen keinen Trump Tower im Herzen Wiens“. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000052005393/Heumarkt-Areal-Brauchen-keinen-Trump-Tower-im-Herzen-Wiens> (10.05.2019).
- Laubner, Alexandra** (2017): Die Deals mit den Investoren. Wiener Zeitung GmbH. URL: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/wien/929044-Die-Deals-mit-den-Investoren.html> (10.05.2019).
- MA 18 – Magistrat der Stadt Wien, Stadtentwicklung und Stadtplanung** (2018): STEP 2025. Fachkonzept Öffentlicher Raum. URL: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008522.pdf> (10.05.2019).
- MA 18 – Magistrat der Stadt Wien, Stadtentwicklung und Stadtplanung** (2015): Materialien der Stadtentwicklung. URL: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008468.pdf> (10.05.2019).
- MA 18 – Magistrat der Stadt Wien, Stadtentwicklung und Stadtplanung** (2014): STEP 2025. Stadtentwicklungsplan Wien. URL: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf> (10.05.2019).
- Madanipour, Ali** (2010a): Introduction. In: Madanipour, Ali (2010): Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design & Development: 1-15. Routledge. Abingdon (Oxon, UK).
- Madanipour, Ali** (2010b): Whose public space? In: Madanipour, Ali (2010): Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design & Development: 237-242. Routledge. Abingdon (Oxon, UK).
- Madanipour, Ali** (2003): Public and Private Spaces of the City. Routledge. Abingdon (Oxon, UK).
- Magistrat der Stadt Wien** (2019): Stadtplan Wien. URL: <https://www.wien.gv.at/stadtplan/> (10.05.2019).
- Magistrat der Stadt Wien** (o.J.): Berichte und Protokolle des Wiener Gemeinderates. URL: <https://www.wien.gv.at/mdb/gr/> (10.05.2019).
- Marits, Mirjam** (2016): Heumarkt: Rechtlicher Kampf gegen den Turm. "Die Presse" Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG. URL: https://diepresse.com/home/panorama/wien/4985773/Heumarkt_Rechtlicher-Kampf-gegen-den-Turm?from=suche.intern.portal (10.05.2019).
- Mathis, Daniela** (2017): „Chancen- statt Risikokarte ziehen“. „Die Presse“ Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG. URL: <https://diepresse.com/home/immobilien/immobiliennews/5219484/Chancen-statt-Risikokarte-ziehen?from=suche.intern.portal> (10.05.2019).
- Maurer, Alexandra** (2016): Wenn der Investor die Stadt gestaltet. Wiener Zeitung GmbH. URL: https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/wien/863506_Wenn-der-Investor-die-Stadt-gestaltet.html (10.05.2019).
- Nussmayr, Katrin** (2014): Öffentlicher Raum: „Guerillabewegungen können ein Funke sein“. „Die Presse“ Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG. URL: https://diepresse.com/home/99ideen/3850134/Oeffentlicher-Raum_Guerillabewegungen-koennen-ein-Funke-sein (10.05.2019).
- ORF Wien** (2017a): Heumarkt: Fahrplan steht fest. Österreichischer Rundfunk, Stiftung öffentlichen Rechts. URL: <https://wien.orf.at/news/stories/2846893/> (10.05.2019).
- ORF Wien** (2017b): Stadt veröffentlicht Heumarkt-Vertrag. Österreichi-

- scher Rundfunk, Stiftung öffentlichen Rechts. URL: <https://wien.orf.at/news/stories/2840807/> (10.05.2019).
- Pekar, Rudolf** (2016): Vergaberechtsrisiken bei städtebaulichen Verträgen. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000047476545/Vergaberechtsrisiken-bei-staedtebaulichen-Vertraegen> (10.05.2019).
- Putschögl, Martin** (2019): Bau der "Danube Flats" startet sieben Jahre nach Planungsbeginn. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000096258173/Sieben-Jahre-nach-Planungsbeginn-Bau-der-Danube-Flats-startet> (10.05.2019).
- Putschögl, Martin** (2017): Noch viele offene Fragen bei städtebaulichen Verträgen. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000057413585/Noch-viele-offene-Fragenbei-staedtebaulichen-Vertraegen> (10.05.2019).
- Putschögl, Martin** (2015): „Danube Flats“: Sozialwohnungen nur für zehn Jahre. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000018327079/Danube-Flats-Sozialwohnungen-nur-fuer-zehn-Jahre> (10.05.2019).
- Rainer, Herbert** (2014): Städtebauliche Verträge in Wien. In: Immolex (Ausgabe 9/2014): 241. Manz Verlag. Wien.
- ROG 1992. Salzburger Raumordnungsgesetz 1992. Gesetz über 21. Oktober 1992 über die Raumordnung im Land Salzburg. LGBl Nr. 98/1992 idF LGBl Nr. 48/1993.**
- Schremmer, Christof** (2016): Anforderungen der Stadtentwicklung und städtebauliche Verträge. In: Immolex (Ausgabe 3/2016): 70-73. Manz Verlag. Wien.
- Schuh, Karin** (2019): Donaocity: Baustart für höchsten Wohnturm. Die Presse“ Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG. URL: https://diepresse.com/home/panorama/wien/5561423/Donaocity_Baustart-fuer-hoechsten-Wohnturm (10.05.2019).
- Selle, Klaus** (2002): Was ist los mit öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. Werkbericht der AGB. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. 1. Auflage. Aachen, Dortmund, Hannover.
- Selle, Klaus** (2010): Die Koproduktion des Stadtraumes. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: *dérive* – Zeitschrift für Stadtforschung (Nr. 40/41): 47-52. Wien.
- Vertrag Danube Flats** (2015): Vertrag gemäß § 1a der Bauordnung für Wien über die Errichtung und Erhaltung von Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben „Danube Flats“, abgeschlossen zwischen der Danube Flats GmbH und der Stadt Wien. URL: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/wev/pdf/vertrag-heumarkt.pdf> (10.05.2019).
- Vertrag InterContinental** (2017): Vertrag gemäß § 1a der Bauordnung für Wien über die Errichtung und Erhaltung von Infrastrukturmaßnahmen und sonstige Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben „InterContinental Wien“, abgeschlossen zwischen WertInvest Hotelbetriebs GmbH, Lothringerstraße 22 Projektentwicklungs GmbH und Stadt Wien.
- VfSlg, 15625/1999. Entscheidung des Verfassungsgerichtshof (VfGH).** 13.10.1999. G77/99, V29/99.
- Volksanwaltschaft** (2017): Neufestsetzung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes – Wiener Heumarkt. In: Bericht der Volksanwaltschaft an den Wiener Landtag 2017: 82-89. URL: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/4kiib/39.%20Wien%20Bericht.pdf> (10.05.2019).
- Wehrheim, Jan** (2009): Der Fremde und die Ordnung der Räume. Verlag Barbara Budrich. Opladen & Farmington Hills (Michigan, USA).
- WertInvest Hotelbetriebs GmbH** (2017): Heumarkt Neu – Neugestaltung des Areals Hotel InterContinental / Wiener Eislaufverein / Wiener Konzerthaus. URL: https://www.heumarkt-neu.at/files/Broschuere_2-2-2017.pdf (10.05.2019).

Freiraum als Abweichung von der Norm

Kathrin Aste

Dieser Artikel wurde von Lena Rücker basierend auf Aufnahmen eines Gastvortrages und in Abstimmung mit der Vortragenden verfasst.

Das Thema Freiräume ist eines, welches das Büro LAAC schon lange und intensiv beschäftigt. Doch Freiraum – was bedeutet das eigentlich? Das Beantworten dieser Frage fällt nicht nur Studierenden schwer, auch praktizierende Planer_innen und Architekt_innen setzen sich immer wieder erneut damit auseinander. Die Biennale 2019 unter dem Motto „Freespace“ gab die Möglichkeit, diese Frage aufzugreifen und im Kontext verschiedenartigster Projekte und Architekturbeiträge zu reflektieren. Grafton Architects, die Kuratorinnen der 16. Biennale der Architektur, erläuterten ihren Zugang zum Thema „Freiraum“ in ihrem Curatorial Statement u.a. mit diesem Satz: *„We see the earth as a Client“* (Farrell, McNamara 2018). Damit verdeutlichte das Architekturkollektiv sein Verständnis der Erde als Auftraggeberin menschlichen Handelns, wie auch Bruno Latour in seinem Buch *„Das terrestrische Manifest“* argumentiert (vgl. Latour 2018).

Das Büro LAAC fühlte sich durch die thematische Ausrichtung der Biennale 2018 dazu ermutigt, eine neue Perspektive einzunehmen, neue Fragen aufzuwerfen und die Beziehung zwischen Ort und Mensch zu hinterfragen. Um Freiraum gestalten zu können, muss man diesen erst erkennen. Dafür ist ein „Auszoomen“ notwendig, um die Beziehung verschiedener Räume und Orte zueinander erfassen zu können. LAAC versteht Freiraum als ein räumliches, aber auch- und vor allem- ideelles Konstrukt. Freiraum ist ein komplex-dynamisches System, eine wandlungsfähige Sphäre geprägt durch Koexistenz und Vielfalt. *„Man kann der Sphäre, die einen umschließt nicht gegenüberstehen wie einem Tafelbild. Kurzum, wir befinden uns schon immer im Lebensraum. Das klingt banal, aber es wehrt die Vorstellung ab, dass das „drinnen“ sein uns wie ein Gegenstand in einer Schachtel vorkommt. Vielmehr ist das „drinnen“ sein eine fundamentale Verfassung unserer Existenz in dem Sinn, dass wir die Wirklichkeit immer durchwirken und sie uns immer durchwirkt“* (Baier 2000:11 in Bezug auf Sloterdijk 1993). Dieses Zitat des Philosophen Sloterdijk kann als Metapher für das Verständnis des Unterschieds zwischen dem absoluten und relationalen Raum, welches das Büro LAAC bei der Gestaltung des Biennale-Pavillons leitete, verstanden werden.

Die intensive Auseinandersetzung des Büros LAAC mit dem öffentlichen, dem freien Raum begann mit dem Projekt der Gestaltung des Innsbrucker Landhausplatzes. Eines der Kernthemen dieses Projektes war das Thema Kontext. Der Kontext eines Ortes versteht sich in diesem Zusammenhang als das Stellen kritischer Fragen und das Beziehen von Position über die Reflektion des Lokalen hinaus. Der ursprüngliche Platz, angrenzend an das Gebäude der Tiroler Landesregierung, wurde geprägt von einigen Denkmälern, gewissermaßen als bedeutende Zeitzeugen. Unter anderem fanden sich ein Befreiungsdenkmal, eine Menorah und ein Denkmal zur Erinnerung an die Novemberpogrome. Die Ausgangssituation war durch die unantastbaren Denkmäler, die starre bauliche Umrahmung sowie die Tiefgarage unter dem Platz keine leichte. Die umliegenden Gebäude trugen durch ihre Nutzungen nicht zu einer Belebung des Platzes bei, der Stadtraum verlangte nach einer Transformation. *„Die Architektur hat die Fähigkeit Kontext zu schaffen, Kontext zu verändern, Objekte neu an einen Ort zu binden und damit die Wahrnehmung von Ort und Raum zu verändern.“* (Aste 2018). Das Büro LAAC versteht Entwerfen als komplexe und heteronorme ästhetische Praxis, mit deren Hilfe ein Diskurs konstruiert und dekonstruiert werden kann. Der Entwurfsprozess mündet in einer Synthese von Parametern, aus der Reflexion welcher etwa eine bestimmte Form entsteht. Der neue Landhausplatz ist das Ergebnis einer Ableitung von 16 Fragen, mit welchen sich das Büro im Entwurfsprozess auseinandersetzte. Unter anderem beschäftigten sich diese Fragen mit den Missverständnissen, die den Ort umgaben, sowie mit seiner Nutzbarkeit und Beschaffenheit. Die kontrastreiche Neugestaltung des Platzes mutet surrealistisch an, stellt eine Abweichung von traditionellen Normen und ein Statement für die Förderung des Phantastischen dar. Die gewählten Texturen der Oberflächen, gefräster und geschliffener Beton, unterstützen die Aneignung und vor allem nicht-kommerzielle Nutzung des Platzes. Es ist ein gestalterisches Spiel mit einer homogenen, sehr robusten Oberfläche. Entsprechend den Erwartungen der Architektinnen und Architekten nutzen heute vor allem junge Stadtbewohner_innen den Platz – wenn auch nicht unbedingt zur Freude der ansässigen Landesregierung.

Die Funktion des Landhausplatzes in Zusammenhang mit seiner Lage im Stadtgefüge und seinem historischen Gewicht, betont durch die vorhandenen Denkmäler, wird vom Entwurf unterstrichen. Das Befreiungsdenkmal, welches ursprünglich von der französischen Regierung in Auftrag gegeben worden war, wurde nach dem 2. Weltkrieg vom - noch lange nicht entnazifizierten - Österreich zu einer Art Denkmal an die gefallenen Soldaten der Wehrmacht umgestaltet. LAAC versuchte, dieses Missverständnis mittels kontextualisierender Inschriften aufzuklären. Zudem wurden die strengen Stufen zum Denkmal hin in geschwungenen Beton eingefasst, wodurch das Monument optisch ein wenig aus dem Lot gebracht wirkt. Der Zeitgeschichtler Horst Schreiber bezeichnet den Platz unter anderem in seinem Werk „Den für die Freiheit Österreichs Gestorbenen. Das Befreiungsdenkmal in Innsbruck. Prozesse der Erinnerung“ insbesondere aufgrund der bedachten Positionierung der Denkmäler als „Erinnerungslandschaft“ für die Auseinandersetzung mit der Geschichte Tirols im Nationalsozialismus (Schreiber 2016).

Ein weiteres, weitaus weniger polarisierendes Projekt des Büro LAAC ist das Projekt Stadtnaht zur Erweiterung der Innenstadt Dornbirns. Das belebte Zentrum der Stadt ist geprägt durch historische Gebäude, die Martinskirche und den großen, stets belebten Marktplatz. Der mit Naturstein gestaltete Marktplatz umfasst die durchaus auffällige Martinskirche mit tempelartiger Front. Zu beiden Seiten der Kirche schließen Grünflächen an den Platz an. Obgleich ihrer zentralen Lage vermittelte die Schulgasse, die direkt hinter der Kirche anschließt und von einigen Schulen und Einzelhandelsflächen gesäumt wird, allerdings keinen zentralen Eindruck mehr. Die Stadt Dornbirn hatte sich daher dazu entschieden, diese Straße zu einer Begegnungszone umzuwandeln. Das Büro formulierte die Idee einer „Stadtnaht“, um eine funktionale und auch optische Verbindung zwischen Schulgasse, Marktplatz und Grünflächen zu schaffen. Diese „Naht“ nützt das tektonische Potenzial und die geographischen Gegebenheiten vor Ort: Die Kante zwischen dem etwas höher gelegenen Marktplatz und der tieferen Schulgasse wurde zu einer Treppe ausgebildet, an welche ein bodenbündiger Brunnen anschließt. Im Gegensatz zur überwiegend zum Konsum genutzten Fläche am Marktplatz wird dieser Bereich aufgrund seiner großen Aufenthaltsqualität nun stark von verschiedenen, aber tendenziell eher jüngeren Gruppen als Treffpunkt genutzt.

Im Rahmen des Projekts "Solana Ulcinj", ein Beitrag Montenegros für die Biennale 2016, arbeitete LAAC neben drei anderen Architekturbüros am Entwurf eines ökologisch nachhaltigen Zukunftsszenarios für eine stillgelegte Saline an der südlichen Küste Montenegros. Das Projekt war geprägt vom Verhandeln von Freiraum, verschiedenen Konfliktlinien und den Begriff der Koexistenz. *„Koexistenz ermöglicht eine Existenzform, in der Vielheit zu einer differenzierten, vielschichtigen Einheit wird und in der das Individuum keinen territorialen Anspruch hat. Wenn ein Ort geprägt ist durch Koexistenz, ist es kein Territorium*

mehr“ (Aste 2018). Dieses anti-territoriale Raumverständnis lieferte die Grundlage für das Verständnis des Ortes „Solana Ulcinj“, an welchem die künstliche Situation einer Saline mit Salzbecken zur Salzgewinnung auf natürliche Systeme treffen. Über die Jahre entstand dort ein Biotop, das für die Zugvögel Nordeuropas als Zwischenstation und Lebensraum von besonderem Interesse ist. Dieser Ort mit zentraler Bedeutung für den Vogelschutz stellte eine Konfliktlinie für die Lokalpolitik dar, welche plante, die küstennahe Saline zur Landgewinnung stillzulegen. Als Beitrag zur Lösung dieses Konfliktes wurde daher dazu aufgefordert, Konzepte zur verträglichen Nachnutzung der Saline vorzulegen. LAAC setzte sich im Zuge dessen mit der Frage auseinander, wie sich künstliche und natürliche Strukturen gegenseitig beeinflussen, ausschließen oder gar bedingen. Ein Laserscan wurde als Medium gewählt, um die Transzendenz dieser Landschaft im Biennale-Pavillon adäquat abbilden zu können, ohne aber über die künstlichen und natürlichen Elemente zu werten.

Ein aktuelles Projekt von LAAC ist die Neugestaltung der Copa Cagrana in Wien, deren erster Bauabschnitt im Herbst 2018 bereits der Bevölkerung zugänglich gemacht wurde. Die Donauinsel, entstanden als (Neben-)Produkt der Flussregulierung zum Zweck des Hochwasserschutzes im späten 19. Jahrhundert, ist eines der wichtigsten Naherholungsgebiete Wiens. Nicht nur die längliche Insel, auch das östliche Donauufer wurde in den 70er Jahren gestaltet. Die eigentlich sanft abfallende Landschaft der Copa Cagrana war seither geprägt von dominanten Betonplatten, Stützmauern und harten Kanten. LAAC wollten mit ihrem Entwurf den sanft ansteigenden Grünraum wieder in den Vordergrund rücken und besser nutzbar machen. Der Ort stellt eine Schnittstelle zwischen urbaner Kultur und unterschiedlichen sozialen Schichten dar, mit improvisiertem, temporärem Charakter. Zugleich als interessant und anstrengend empfunden und direkt an prospektive Wohngebiete anschließend wurde dieser Ort in den vergangenen Jahren politisch intensiv diskutiert. Das Büro LAAC empfand es insbesondere als Herausforderung, mit den im Rahmen des Masterplans ausgeschriebenen, jedoch noch nicht feststehenden Gebäuden ringsum zu planen. Vor dem Hintergrund der 2018 in Wien eingeführten Widmungskategorie „Sozialer Wohnbau“ wurde angenommen, dass in diesen privat finanzierten Gebäuden künftig auch einkommensschwächere Bevölkerungsschichten wohnen werden. Die der Neugestaltung zugrundeliegende Idee war die einer „Docking Station“, an die alle gesellschaftlichen Schichten „andocken“ können - Anschluss finden. Der Entwurf zeigt eine robuste Topographie, die bewusst große Fläche freilässt und vielfältige Möglichkeiten schafft. Von Hochwasser überspülbare Betonfragmente stellen das Fundament für temporäre Gebäude und Nutzungen am Wasser dar. Die verschiedenen Zonen lassen sich grob in die Nutzungen „Plaza“, „Beach“ und „Sport“ gliedern und gehen sanft fließend ineinander über. Grünfläche dominiert das Areal, die nun sanft ansteigende, nutzbare Wiese wird nach oben hin

durch ein interessantes, hartes Element geschnitten: eine leicht gekrümmte Betonwand findet großen Anklang bei Kindern, Sportler_innen und Verweilenden.

Das momentan wohl bekannteste Projekt des Büros ist die (Mit-)Gestaltung des österreichischen Pavillons auf der Biennale 2019. *„Die Suche nach dem idealen Beitrag, das gegenseitige Überfordern um schlussendlich doch in irgendeiner Weise zu scheitern“*, stellen die größte Herausforderung und gleichzeitig auch das größte Potenzial der Biennale dar (Aste 2018). Die Giardini-Gärten sind an sich bereits ein qualitätvoller Freiraum, welcher vor dem österreichischen Pavillon besonders gut zur Geltung kommt. Daher war die Aufgabenstellung des Schaffens bzw. Thematisieren von Freiraum innerhalb des bereits gegebenen Settings keine leichte. LAAC entschied sich dafür, keinen weiteren Raum zum Verweilen und Rasten zu schaffen. Die Installation befasst sich mit dem relationalen Raum, mit der Frage danach, wie großmaßstäbliche Bezüge eines Freiraumes, der immer auch überregional in Beziehung mit anderen Orten steht, her- und dargestellt werden können. Der Raum und die Auseinandersetzung mit diesem sind untrennbar mit der Zeit verbunden, dies soll durch die, in Analogie zur Krümmung der Weltkugel, gekrümmte Spiegelfläche betont werden. Der österreichische Pavillon, als erster Giardini-Pavillon im Stil der Moderne errichtet, ist an sich bereits ein besonderes Bauwerk und hat einige Transformationen durchlebt. Im Zuge derer wurde die, den Hof umfassende sowie mit dem klaren Stil brechende, bogenförmige Mauer durch den Architekten Josef Hoffmann nachträglich hinzugefügt. Der Mittelpunkt dieses Kreisbogens sowie die vorgegebene Krümmung wurden von LAAC intuitiv aufgegriffen. Die Spiegelfläche wurde soweit gekrümmt, dass sie die Niveauunterschiede zwischen Außenraum, den Seitenarmen sowie der höheren Mittelachse des Pavillons ausgleicht. Der Beitrag ist als poetische Inszenierung und räumliche Abweichung des

vorhandenen Gebäudes zu verstehen. Der Pavillon stellt in seiner Klarheit den absoluten Raum dar, welchem ein relationales Raumverständnis gegenübersteht. Diese Dualität greift der Bodenkörper auf, welcher den Pavillon dezentralisiert und eine Verbindung zwischen Innenraum, Außenraum und gefühlt auch dem gespiegelten Wetter herstellt. Die Sphäre krümmt, verzerrt, transloziert und ermöglicht einen maßstäblichen Sprung. Sie folgt dem Wunsch, mit den anderen Beiträgen in Verbindung zu stehen, sie zu hinterfragen und zu verzerren.

Das Team von LAAC entschied sich, die Installation mit Unterstützung aus Innsbruck selbst aufzubauen. Die Konstruktion aus präzise vorgefertigten Spanten-Platten war sowohl in Produktion, Transport als auch in der Montage vor Ort technisch äußerst aufwendig. Über diesen „Rippen“, gestützt von Querlatten, wurden die auf den Millimeter genau geschnittenen, leicht gekrümmten, hochspiegelnden Edelstahlplatten angebracht. Die Platten wurden nicht fest verklebt, um sie im Zuge der „Rebiennale“, eines Projektes zum Recycling der auf der Biennale eingesetzten Materialien, wieder verwenden zu können.

„Der Freiraum ist das Anerkennen des Komplexen, des Ambivalenten, des Fragmentarischen und Unbeständigen. Durch dieses Verständnis werden Ort und Identität, Form und Materialität in Relation gebracht. Freiraum setzt auf das, was sein könnte, das Mögliche, das Potenzielle, das Unbestimmte, das Unangepasste und auf die Kontingenz. Freiraum ermutigt zum Widerstand gegen das Absolute und bedingt eine Abweichung von der Norm. Unser Beitrag zur Biennale ist ein Statement für diese Abweichung von der Norm.“ (Aste 2018)

Am 23.11.2018 hielt Univ.-Prof. Dipl. Ing Kathrin Aste im Rahmen des Seminars „Sozialer Raum und Diversität - free Space / öffentlicher Raum“ am Institut für Raumplanung der TU Wien einen Gastvortrag. Mit ihrem Vortrag lieferte Aste eine Art Positionspapier zum Thema Freiraum, ergänzt durch ausgewählte Projekte ihres Architekturbüros LAAC

Quellen

Farrell, Y., McNamara, S. (2018) Curatorial Statement Venice Biennale 2019. Grafton Architects. Venice.

Latour, B. (2018) Das terrestrische Manifest. Suhrkamp Verlag, Berlin.

Baier, X. (2011) Der Raum: Zu einer Architektur des gelebten Raumes. Köln, S.11.

Schreiber H. (2016) Den für die Freiheit Österreichs Gestorbenen. Das

Befreiungsdenkmal in Innsbruck. Prozesse der Erinnerung. Universitätsverlag Wagner, Innsbruck.

"The City is a Conflict Zone", a lecture by Gabu Heindl

Lena Rücker

This article was written based on the recordings of a guest lecture by Gabu Heindl.

Architect and urban planner Gabu Heindl is an urban researcher with a particular interest in the historical, economical, ecological and social dimensions of the city and the observed space. Heindl's numerous projects were significantly shaped by her attentive and critical approach, regularly questioning the hegemonic and neo-liberal appropriation of (public) space.

Politics of history

National Socialism and the system's implications on (public) space have occupied the architect several times. In the European Capital of Culture of 2009, Linz, the public exhibition project "The Building. Amidst Us. Deconstruction of a Building", realised in cooperation with artist Hito Steyerl (Berlin) raised attention. In the city centre of Linz the façade and inner corridors of the "Brückenkopfgebäude", one of Hitler's favourite local buildings, were altered to remind of the building's history of forced labour, displacement and annihilation. Another similar project was a planned- but due to political debates never realised - memorial for Polish people that had rescued Jews under the Nazi occupation in the centre of the former Jewish ghetto in Warsaw (a cooperation of Gabu Heindl with Eduard Freudmann). Heindl also co-created and contributed to various exhibitions, e.g. "Verfolgt. Verlobt. Verheiratet" for the Vienna Jewish museum, describing Jewish women's histories about marriages of convenience entered with foreigners to save themselves from Nazi persecution. Another exhibition displayed the history of architecture and city planning in national socialist Vienna at the Architekturzentrum Wien.

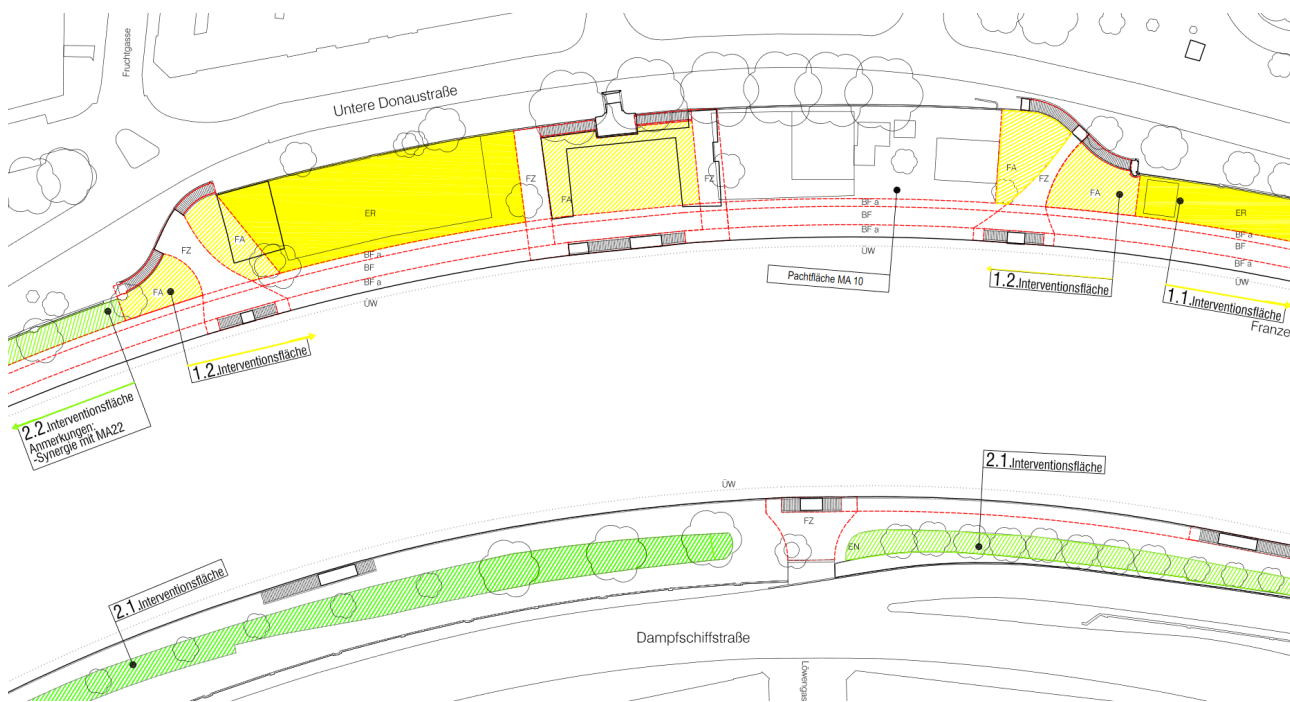
The "Donaukanal Partitur"

Among Heindl's best known projects is the "Donaukanal Partitur", the winning project of a municipal competition for development guidelines for the Viennese Donaukanal around 2011. In cooperation with fellow architect Susan Kraupp, and based on the results from 50 workshops with various stakeholders, development guidelines were drafted over the course of two years. The architects decided against a broad participatory project, as they did not

deem such a format inclusive enough for a space in fact belonging to all two million inhabitants of Vienna. Because of the availability of an abundance of research data and questionnaires from earlier projects and visions for the Donaukanal, the team decided against gaining more data. Furthermore, at the time of the competition the canal area was already facing great pressure and steadily being sold out, so the focus was set on becoming active while there was still public space left.

In the late 19th century the Donaukanal was one of Otto Wagner's key areas of focus. He shaped the canal architecturally and had already imagined the area as a recreational area. Since the early 1930s, a period of economic uncertainty, the canal was frequented by homeless and unemployed people but also working-class families from nearby apartment buildings. The area was used by poorer segments of the population to spend their free time and thus affectionately dubbed the "Viennese Riviera". After 20 years of activation by the city of Vienna, supporting gastronomy operators and other commercial players, the central Donaukanal area had developed into a lively and popular spot for a large variety of social groups. However, when Heindl and Kraupp began with the analysis, what they actually found was an over-activation threatening the public and not commercially used space. A constant expansion of the commercial space towards the walkway and waterfront and poor quality of public space could be observed.

Initially, the responsible municipal department MA19 had asked the competitors to develop aesthetic and functional guidelines for restaurants and other commercial activities on the canal in order to create arrangements that would be compatible with public space. But Heindl and Kraupp had different guidelines in mind, guidelines that actually questioned the number of commercial activities, their size and density. "Freihaltezone und Bewegungsräume", which defined the most essential public areas focusing on accessibility, infrastructure and public furniture, formed the framework for these structural guidelines. On this basis, the architects developed a *non-building plan* as a pendant to the classic instrument of the building

Illustration 1: Example section of the non-building plan for the Donaukanal

Source: G. Heindl, S. Kraupp 2014, p.11.

plan (Bebauungsplan), that illustrates areas with specific purposes and quality requirements.

The *non-building plan* uses the same language and the same style of abbreviations as the traditional building plan, which gives it an authoritative character and a certain sovereignty. It covers the entire central canal area in a scale of 1:500, a level of detail that requires the capturing of even the smallest and seemingly redundant elements. In addition, the architects formulated general rules to guide future development: No privatised areas can be located directly on the waterfront, all stairs must remain publicly accessible and views over the canal must be protected. A second planning instrument apart from the *non-building plan* was the “Donaukanal Partitur”, which reads the topographic space of the canal as a linear space. It can be described as a rhythmic notation tool, describing the density of public infrastructure and elements (elevators, bridges, toilets etc.).

The development of the guidelines was challenging, as the canal area is shared by nine city districts, five municipal departments and three territorial authorities (Vienna, Lower Austria and the state of Austria). And apart from these formal responsibilities, there are various other institutions and private actors with specific interests in the development of this extensive public space. *“In a rapidly growing and fast developing city like Vienna, this level of complexity is a challenge but also valuable, as it slows processes down, that we might otherwise lose overview of.”* (Heindl 2018).

The territorial authorities, jointly responsible for the canal area, decided to lease the land in large plots ranging from one bridge to the next in order to reduce actors and management efforts. As the large-scale leases could not be changed, the *non-building plan* refers to a concept to equally share these plots following the “one-third rule”: One third of the area only may be built upon temporarily, one third may be used commercially, but not space-defining (e.g. restaurant terraces) and one third must be public space. By clearly delineating the three types of areas, the plan makes the contracts visible and builds a ground to argue upon. Despite the necessary but often difficult cooperation with private developers, the architects chose to accept the regulations in place and primarily focus on the (re-)development of public space where it had not yet been monopolized.

One of the architects’ central wishes was the establishment of an inclusive committee for the Donaukanal which would introduce and integrate outsiders into the decision making processes. However, such a committee was never implemented and decisions regarding new commercial activities are still made internally between the authorities and the developers.

The Donaukanal Partitur had only little influence on the city’s decision making regarding the Donaukanal, but the *non-building plan* has to some extent become a fighting tool for public space. Heindl argues, that its special significance lies in the lines drawn: *“Sometimes you have to draw lines to actually argue about something. They might not be right or wrong, but once they are drawn, you can*

discuss them, have a conflict about them." (Heindl 2018) And indeed, there are a few examples for the effective use of the instrument: The Donaukanalwiese above Otto Wagner's Schützenhaus is the last flat, not yet commercialised green area on the canal. But this is not a coincidence: the negotiations about "Sky&Sand", a development project on Donaukanalwiese envisioning a two-floor restaurant with 800 seats had already been well under way in 2015, when a local citizen's initiative started to mobilise and organised large sit-in protests. The initiative built their argumentation upon the *non-building plan*, which specified the space as free of commercial use. The protests attracted a lot of attention and the *non-building plan* effectively supported the bottom-up fight for public space. Another example is the Fischerstiege, where the city had already been negotiating a development project at the time when the *non-building plan* was drafted. A restaurant was meant to be built, covering the historical stairs and extending to a platform onto the canal. As a civil engineer, Heindl saw it as her duty to become active and persistently managed to arrange a meeting with the vice mayor, Maria Vassilakou. She there informed the vice mayor about the project, stating that it was not only against the guidelines for the canal, but also politically irresponsible to let an investor change and ultimately destroy this historic public element. After an emergency meeting with all involved parties and the development of alternative solutions, the project was indeed called off.

Public space is fiercely contested – not only because of the growing number of city dwellers, but also because quite some money can be invested in and earned from public space. The fight about public space is a continuous one and it is not always only between the private sector and the public. Recently the Donaukanal has been the subject of discussions due to the lack of trash bins. The city reacted to this problem by illegalising and persecuting the canal's small-scale private beer sellers, claiming this measure would directly contribute to resolving the trash issue on the canal. Heindl instead advocates for regulation on higher levels, as for instance through returnable deposit for cans and bottles or a ban thereof, rather than making examples of small sellers.

"When guidelines such as the Donaukanal Partitur oppose hegemonic ideas and promote anti-neoliberal ideals by saying that development in the city centre does not mean commercialisation and private development - there will be fight. Our plan fights for the rights of people that are much weaker than those who invest to make profit with the city. Public space is a conflict zone between money makers, but in the end we all want to profit. And the question is: what is this profit – is it financial revenue, an image or the right to just be - and how can it be distributed more justly." (Heindl 2018)

On November 30th 2018, architect Mag. arch. Gabu Heindl gave a guest lecture in the framework of the seminar „Sozialer Raum und Diversität - free Space / öffentlicher Raum“ at the Institute of Spatial Planning at the Vienna University of Technology. Heindl's students of the Vienna Academy of Fine Arts were also present, therefore the lecture was held in English.

Quellen

G. Heindl, S. Kraupp (2014). Donaukanal-Partitur. Gestaltungs- und Entwicklungsleitlinien für den Wiener Donaukanal. Kurzfassung. Magistratsabteilung 19, Wien.

Der Praterstern: Aktuelle Entwicklungen

Uschi Lichtenegger

Der Praterstern ist ein gut organisierter und gut funktionierender Knotenpunkt des Öffentlichen Verkehrs in Wien. Das Umsteigen von ca. 300.000 Personen täglich funktioniert im Großen und Ganzen problemlos. Wie also kommt es, dass dieser Platz österreichweit als unheimlicher und geradezu lebensgefährlicher Ort verschrien ist?

Der bis in die Zwischenkriegszeit malerische Stern zwischen Riesenrad und Nordbahnhof wurde nach den Kriegszerstörungen im Jahr 1955 neu gebaut und der Kreisverkehrsdurchmesser imzugeschnitten erheblich vergrößert. Das Tegetthoffdenkmal, das ehemalige Wahrzeichen im Zentrum des Platzes, fand sich an dessen Rand wieder. Zu dieser Zeit, als der Autoverkehr absolute Priorität genoss, verlegte man die Fußgängerquerungen in Unterführungen - eine unpraktische und unschöne Lösung, die mit der Zeit teilweise wieder rückgängig gemacht wurde. Seit 1962 ist der Praterstern an das S-Bahn-Netz angeschlossen, 1981 folgte die Inbetriebnahme der U1-Station. Gemeinsam mit dem zunehmenden Autoverkehr wuchs der Praterstern so zum Verkehrsknotenpunkt an.

2008 erfolgte der letzte große Umbau mit der Verlängerung der U2 und der Modernisierung des Bahnhofs. Dabei war auch eine vollständige Überdachung des Platzes geplant, von der letztlich nur die schweren Metallgerüste für die Beleuchtung übrig blieben, die die Sichtbeziehungen auf dem Platz irritieren. Das Tegetthoffdenkmal ist heute von aufdringlichem und banalem Gestänge umrahmt. Dahinter wurden seltsame, ebenso schwerfällige Pflanzenkäfige errichtet, die als Mauern den Platz zerschneiden und unübersichtliche Angsträume bilden.

Der Platz entwickelte sich im Laufe der Zeit zum Treffpunkt von gesellschaftlichen Randgruppen. Boulevardmedien witterten Empörungspotential und begannen das Thema auszuschlachten. 2008 wurden Urinale gebaut und "SAM 2" installiert, die mobile soziale Arbeit am Praterstern. Der Bezirk stand und steht im engen Kontakt mit der Polizei, der ÖBB, den Wiener Linien und den sozialen Organisationen. In Jours Fixes wird regelmäßig die Sicherheitslage am Praterstern besprochen. 2017 entwickelten wir mit allen Beteiligten die „Perspektive Praterstern“, eine Initiative zur Attraktivierung der Fläche. Die Beleuchtungssituation sowie auch die Wegeführungen konnten wir wesentlich verbessern. Außerdem starteten Kunst- und Kulturaktivitäten am Praterstern.

Doch im April 2018 kam das Alkoholverbot wie ein Paukenschlag. Die Wiener Sucht- und Drogenkoordination erfuhr ganze zwei Tage vor der Verkündung von diesem Schritt. Als vor etwa 10 Jahren die marginalisierte Szene vom Karlsplatz verlagert wurde, geschah dies mit monatelanger Vorbereitung. Am Praterstern gab es keine vorbereitenden Maßnahmen.

Die marginalisierten Menschen wurden in die umliegenden Wohngebiete vertrieben. Die Folgen spürte man vor allem in der Praterstraße und in der Heinestraße, auch die Wirtschaft fühlte sich im Stich gelassen. Der Beirat für Sucht- und Drogenfragen der Stadt Wien hat 2017 eine großangelegte Studie über Auswirkungen von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum in mehreren Städten durchgeführt, die eine Verlagerung, keine Minderung der Probleme feststellt. Dieses Ergebnis wurde ignoriert, obwohl es abgesehen von der Befriedigung des subjektiven Sicherheitsgefühls, keinen dringenden Handlungsbedarf gab. Das Alkoholverbot hat direkt am Praterstern die Situation verbessert, doch unbeachtet bleibt, welcher weit reichende Schaden damit angerichtet wurde. Ich meine, dass die positiven Effekte auch mit einer besonneneren Vorgehensweise zu erreichen gewesen wären. Sie hätte aber den Rettern der öffentlichen Sicherheit weniger Gelegenheit geboten, sich zu inszenieren.

Das Verbot führt unmittelbar zu Einschränkungen - nicht nur für Alkohol- und Drogensüchtige. Alkoholkonsum ist nur in Lokalen möglich. Der öffentliche Raum wird so kommerzialisiert und die freie, allgemeine Nutzung eingeschränkt. Unliebsame Folgen zeigten sich auch auf der benachbarten Kaiserwiese, die nicht zur Alkoholverbotzone gehört. Nach Beschwerden wurde hier eine Hausordnung (!) für den öffentlichen Raum eingesetzt, die Alkohol und „Herumlungern“ untersagt. Die Exekution durch Security-Firmen halte ich für bedenklich.

Im Februar 2019 folgte als Draufgabe ein Waffenverbot am Praterstern. Dass jedes Mal der Praterstern erhalten muss wenn eine populistische Idee umgesetzt werden soll, kann ich als Bezirksvorsteherin überhaupt nicht nachvollziehen. Die als Wohnbezirk äußerst beliebte Leopoldstadt ist alles andere als ein Kriminalitätshotspot. Kriminalstatistik und die Erfahrung der Polizei belegen das ganz eindeutig. Meine Hoffnung ist es, dass sich Alkohol- und Waffenverbot bald erübrigen und dieser seltsame Aus-

nahmezustand beendet wird, anstatt zum Anlass- und Präzedenzfall für andere Orte in der Stadt zu werden. Es gibt Veränderungen, die mich optimistisch stimmen. Eine Ausschreibung zur Attraktivierung des Pratersterns läuft um die Aufenthaltsqualität, die Sichtachsen und die Orientierung zu verbessern sowie die kulturelle Bespielung fortzuführen. Die neue/alte Polizeistation wird wieder errichtet und die dem Nordbahnviertel zugewandte Seite erwacht aus dem Dornröschenschlaf. Ob damit auch ein Wandel in der medialen Berichterstattung eintritt, die sich auch bisher nicht den Fakten verpflichtet gefühlt hat, bleibt fraglich.

Am 30.11.2018 hielt Uschi Lichtenegger, amtierende Bezirksvorsteherin der Leopoldstadt, im Rahmen des Seminars „Sozialer Raum und Diversität - free Space / öffentlicher Raum“ am Institut für Raumplanung der TU Wien einen Gastvortrag. Genauer waren die Studierenden der TU Wien bei ihr zu Gast; im Anschluss an einen Stadtpaziergang durch den 2. Bezirk empfing die Bezirksvorsteherin die Gruppe in der Gebietsbetreuung am Max-Winter-Platz. In ihrem Vortrag erzählte Lichtenegger aus ihrer politischen Praxis und dem Thema Freiraum in einem der grünsten Bezirke Wiens. Die Aussagen und vertretenen politischen Standpunkte geben persönliche Erfahrungen und Auffassungen wieder.

Verdrängung im öffentlichen Raum

am Beispiel des Wiener Rathausplatzes

Durga Galhaup und Katharina Greiner

Verdrängung im, beziehungsweise aus dem öffentlichen Raum ist ein Prozess, der in vielen Städten stattfindet und welcher aufgrund verschiedener Ursachen auftritt. Dazu zählen die Kommerzialisierung, vorgegebene Normen oder lediglich die Aneignung eines Ortes durch bestimmte, von anderen nicht tolerierte, Gruppen. Beobachtungen des Rathausplatzes legen die Vermutung nahe, dass auch an diesem Ort Verdrängung stattfindet. Ein öffentlicher Raum muss Kriterien erfüllen, um die Bedürfnisse der Besucher_innen zu decken. Der Rathausplatz selbst kann diese Anforderungen nicht alle erfüllen, ein Vorteil ist jedoch, dass sich angrenzend an die Betonfläche der Rathauspark befindet. Durch die Kombination beider Elemente entsteht ein qualitativer hochwertiger Freiraum. Für die Erforschung des Platzes wurden von den Autorinnen eine Begehung und eine Onlineumfrage durchgeführt sowie Informationen durch ein Gespräch mit einem Experten generiert. Diese Erhebungsmethoden zeigen, dass obwohl einige Gruppen am Rathausplatz nicht gesichtet werden und manche Teilnehmer_innen Argumente nennen, weshalb sie sich am Rathausplatz nicht wohl fühlen, es viele Beteiligte gibt, welche mit dem Wechselspiel zwischen Platz und Park sehr zufrieden sind. Eine abschließende Beurteilung ist auf der Basis der durchgeführten Methoden jedoch nicht möglich, weshalb für ein aussagekräftiges Ergebnis eine weiterführende Forschung empfohlen wird.

1 Einleitung

„Der öffentliche Raum kann für eine obdachlose Person das ‚Wohnzimmer‘, für eine Straßenverkäuferin oder einen Sexarbeiter ein Arbeitsort, für Kinder ein Spielort oder für Jugendliche Treffpunkt sein“ (Fritsche/Reutlinger 2011: 6). Es ist ein Ort, der für alle zugänglich sein sollte, doch durch soziale Verdrängungsprozesse wird die Anforderung an diese Bereiche häufig zur Herausforderung.

Dieser Beitrag befasst sich, inspiriert von drei Pavillons der Architekturbiennale in Venedig 2018, mit dieser Thematik.

Um einen Bezug zu Wien herzustellen fanden erste Überlegungen statt, wo in der Hauptstadt dieser Prozess stattfinden könnte. Schließlich wurde die These aufgestellt, dass der Rathausplatz, an der Wiener Ringstraße gelegen, einen der Orte darstellt, an denen sich Verdrängung in Wien abspielt. Die Fragen, welche sich daraus ergaben, waren, ob und wie stark der Rathausplatz tatsächlich von dem Phänomen betroffen ist und welche Arten der Verdrängung sich in diesem öffentlichen Raum abspielen.

Um eine Antwort auf die formulierten Fragen zu finden, wurde eine ausführliche Literaturrecherche betrieben und eine Begehung durchgeführt. Für die Analyse des Empfindens und Verhaltens der Nutzer_innen wurde im Jänner 2019 ein Onlinefragebogen mit quantitativen als auch qualitativen Ansätzen gewählt, an dem rund 140 Personen teilnahmen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse wurden analysiert und der Forschungsthese gegenübergestellt.

2 Die Thematik der Verdrängung

Der öffentliche Raum hat viele verschiedene Funktionen. Er dient als Rückzugs- und Erholungsort vom Alltagsstress, als Bühne für soziale Interaktion, für Sport und Bewegung und für Kunst und Kultur. Immer wieder wird der Freiraum auch für politische Aktionen und Konsumangebote, wie zum Beispiel auf Marktplätzen, genutzt. Einen besonders wichtigen Status erhält der öffentliche Raum für Obdachlose, welche den Freiraum häufig als Wohnstätte nutzen. (Bork/Klingler/Zech 2015: 4)

Verdrängung bedeutet unter anderem, Personen von einem Ort zu drängen, um ihn sich schließlich selbst anzueignen (Bibliographisches Institut GmbH 2018). Immer häufiger sind Städten mit sozialen Verdrängungsprozessen konfrontiert. Dies liegt vor allem am gesellschaftlichen Wandel. Der Unterschied zwischen Arm und Reich, zwischen Generationen und ethnischen Gruppen wird immer größer (MA 18 2010: 3). Die Auseinandersetzung um den öffentlichen Raum ist das Resultat dieses Phänomens.

Soziale Verdrängung durch die Aneignung eines Ortes kann in verschiedenen Ausprägungen auftreten. Einerseits können Obdachlose sich einen Platz aneignen, wodurch sich die restliche Bevölkerung häufig unwohl fühlt und den Freiraum nicht nutzt. Andererseits kann dieser Prozess auch auf umgekehrtem Weg stattfinden. Durch die Präsenz eines wohlhabenden Publikums kann es sein, dass sich benachteiligte Gruppen, wie Wohnungslose oder Menschen mit Suchtkrankheiten, an diesem Ort unwohl fühlen.

„Hinzu kommen Privatisierungs- und Kommerzialisierungstendenzen, indem Städte und Kommunen innerstädtische Areale an Privatpersonen und privatrechtliche Firmen verkaufen oder temporär zur Verfügung stellen“ (Reutlinger 2015: 341). Diesen Entwicklungsneigungen folgen häufig Nutzungsnormen sowie Konsumzwang, welche eine Barriere für den Aufenthalt darstellen können (MA 18 2010: 103). Stadtverwaltungen haben aufgrund der Abgabe ihrer Verantwortung häufig nicht mehr die Kontrolle darüber, was auf den öffentlichen Plätzen passiert, wie zum Beispiel auf der Fläche der Kaiserwiese in Wien, welche von dem Unternehmen "Prater GmbH" verwaltet wird. Die Regulierung des öffentlichen Raums durch Hausordnungen und Umgestaltungen ist ein aktueller Trend in der

österreichischen Hauptstadt. Meistens sind davon marginalisierte Gruppen betroffen, die den Freiraum dadurch als Ort des Treffpunkts verlieren (Gaigg 2019).

Eine weitere Art der Verdrängung stellt der Tourismus dar. Durch diesen herrscht in der Wiener Innenstadt ein extremer Nutzungsdruck. Im Jahr 2017 wohnten im ersten Bezirk 16.000 Menschen, denen 125.000 Tourist_innen gegenüberstanden (Burger/Marits 2017). Die Ergebnisse der durchgeführten Umfrage zeigen, dass etwa 60 Prozent der Teilnehmer_innen Menschenmengen als störend empfinden (eigene Erhebung 2019). Das Wohlbefinden ist ein relevanter Aspekt für den Aufenthalt an einem öffentlichen Ort. Trifft dies nicht zu, ziehen sich Personen an einen anderen Ort zurück, in dem sie sich frei entfalten können.

3 Bezugnahme zu drei Beiträgen der Biennale

Einige Beiträge der Biennale 2018 in Venedig beschäftigten sich auf unterschiedliche Art und Weise mit dem Thema der Verdrängung. Drei davon dienten als Inspiration für die Befassung mit der Thematik und werden folglich kurz erläutert.

Der tschechisch-slowakische Beitrag stellte die Problematik der Vertreibung der lokalen Bevölkerung durch den Tourismus in Städten des UNESCO-Weltkulturerbes dar. "Normal life is a full-time job" ist der Titel des Ausstellungsbeitrags (Bürklein 2018). Gezeigt wurde eine Videoaufnahme einer Gasse in der Stadt Krumau in Tschechien. Drei Monate lang hielten sich Freiwillige der Bevölkerung in dieser Gasse auf und spielten beziehungsweise symbolisierten das lokale Leben. Immer wieder zogen Touristenschlangen an den spielenden Kindern vorbei, wodurch die Straße sich jedes Mal sehr verengte (La Biennale di Venezia 2017a). Tschechien und die Slowakei wollten zeigen, welchen Preis die lokale Bevölkerung für den Massentourismus zahlen muss. In vielen Fällen ziehen die Bewohner_innen keinen finanziellen oder anderen Vorteil aus den vielen Tourist_innen, sondern werden schlicht und einfach aus ihrer eigenen Stadt vertrieben (Bürklein 2018).

Das Großherzogtum Luxemburg beschäftigte sich bei der 16. Architekturbiennale mit der hohen Privatisierung des Raumes. 92 Prozent der bebaubaren Fläche in Luxemburg liegen in privater Hand (La Biennale di Venezia 2017c).

„Im Lauf des vergangenen Jahrzehnts sind die Privatisierung und vor allem die Spekulation auf Flächen im Stadtgebiet dramatisch angestiegen. Zahlreiche europäische Städte, die, wie Luxembourg, unter starkem Entwicklungsdruck stehen, verfügen im Bereich Grund und Boden quasi über keine Ressourcen mehr.“ (Informations- und Presseamt der Luxemburger Regierung 2018)

Der Beitrag "The Architecture of the Common Ground" sollte basierend auf dieser Thematik zeigen, was Architektur dazu beitragen kann, für die Bevölkerung so viel Zugänglichkeit wie möglich zu schaffen (La Biennale di Venezia 2017c).

Beim dritten Beitrag handelt es sich um jenen der Republik Kosovo. In den 1990er Jahren befand sich das Land im Balkankrieg. Während der Besatzung war der öffentliche Raum für die Albaner_innen nicht zugänglich, ohne sich einer Gefahr auszusetzen. Die Bevölkerung wurde durch den Krieg aus dem Freiraum verbannt. Das städtische Leben verlagerte sich daher in die Häuser. Schulen, Restaurants, Büros, Kunstgalerien, Krankenhäuser – all diese Einrichtungen fanden sich in privaten Wohnungen wieder. Es fand sozusagen eine Verschmelzung von privaten und öffentlichen Räumen sowie Innen- und Außenbereichen statt. (La Biennale di Venezia 2017b)

Wie diesem Kapitel zu entnehmen, unterscheiden sich die Ursachen der Verdrängung in der Realität situationsbedingt. Genannte Beispiele sind in diesem Fall der intensive Tourismus, der dazu führt, dass Bewohner_innen sich zurückziehen, die Privatisierung, welche den öffentlichen Raum einschränkt sowie Gefahren, wie sie zum Beispiel ein Krieg darstellt.

4 Der Rathausplatz

Der Wiener Rathausplatz wurde schließlich, inspiriert von diesen drei Beiträgen sowie der dort vermuteten stattfindenden Verdrängung, näher betrachtet.

Die Geschichte des Rathausplatzes reicht weit in die Vergangenheit zurück. Die meisten Stadtplätze in Wien sind im 19. Jahrhundert entstanden (Auer 1999: 46). Der Rathausplatz wurde für lange Zeit nur selten für Events genutzt. Erst seit den 1980er Jahren, nachdem ihn Helmut Zilk für den motorisierten Verkehr sperren ließ, wurde der Rathausplatz regelmäßig für Veranstaltungen genutzt (Wieser 2011: 101).

Heute hat die Wiener Festkultur nicht nur das Rathaus ins Herz geschlossen, sondern längst auch den Rathausplatz, der sich zu einem der lebendigsten Plätze der Stadt entwickelt hat. Nahezu jeden Tag im Jahr wird der Rathausplatz im Rahmen einer Veranstaltung genutzt. Einen vollkommen leeren Platz gibt es nur mehr ganz selten (Wieser 2011: 99). Im Jahr 2018 war der Rathausplatz nur neun Tage von Veranstaltungen sowie Auf- und Abbauarbeiten frei. Im 5-Jahresdurchschnitt (2014-2018) waren es nur 13 Tage, an denen der Rathausplatz leer war (Draxler, Michael: persönliche E-Mail-Kommunikation 21.01.2019).

5 Verdrängung am Rathausplatz?

Ein Freiraum sollte konsumfreie Aufenthaltsbereiche mit Nutzungsvielfalt bieten (Bork/Klingler/Zech 2015: 4). Auf dem Rathausplatz finden fast das ganze Jahr über Veranstaltungen verschiedenster Art statt. Diese sind meistens verbunden mit gastronomischen Angeboten, die dem Konsum von Speisen und Getränken dienen. Obwohl das Mitbringen eigener Nahrungsmittel generell erlaubt ist, wird der Konsum von Lebensmitteln vor Ort durch die Essensstände sehr gefördert. Einen Bereich, welcher komplett frei von Konsum ist, gibt es direkt am Rathausplatz daher meistens nicht. Die Handhabung bzw. die Vorgaben liegen jedoch beim jeweiligen Veranstalter (Draxler, Michael: persönliche E-Mail-Kommunikation 21.01.2019). Durch die geführte Onlineerhebung stellte sich heraus, dass etwa 12 Prozent der Beteiligten wegen der angesprochenen Aufdrängung von Konsum den Rathausplatz wenig bis gar nicht nutzen (eigene Erhebung 2019).

Der Platz ist jedoch in Kombination mit dem Rathauspark zu betrachten. Dieser schließt links und rechts an die Betonfläche an und bietet einen konsumfreien Bereich, solange die Veranstaltungen am Platz ihn nicht mit einnehmen. Dies ist zum Beispiel beim "Wiener Eistraum" der Fall, bei welchem sich Eislaufbahnen über die südlich gelegene Parkseite ziehen. Ein Verweilen in diesem Bereich des Parks ist während dieser Veranstaltung somit kaum möglich. Betreffend die Nutzungsvielfalt ist zu sagen, dass es in dem konsumfreien Park die Möglichkeit gibt sich zu setzen, spazieren zu gehen und für Kinder, auf dem Spielplatz zu spielen. Auch bezüglich des Radfahrens wurde bei der Internetrecherche auf kein Verbot gestoßen, was vermuten lässt, dass diese Aktivität ebenfalls erlaubt ist. Viele außergewöhnliche und kreative Angebote gibt es zwar nicht, jedoch finden sich trotzdem eine Reihe an Nutzungsvarianten.

Im öffentlichen Raum sollte auch die Möglichkeit bestehen, sich zu Fuß oder mit dem Rad frei fortzubewegen (Bork/Klingler/Zech 2015: 4). Der Rathausplatz ist während der Veranstaltungen meistens überfüllt. Das Überqueren ist daher schwierig oder wegen Verboten teilweise gar nicht möglich. Im Rahmen dieses Beitrags hat sich gezeigt, dass mehr als die Hälfte der befragten Personen die Menschenmengen am Rathausplatz als störend empfinden. Ebenfalls geben über 60 Prozent der Leute, welche sich nicht gerne an diesem Ort aufhalten an, dass dies der Fall ist, weil zu viel los sei. In Verbindung zu den Menschenmassen steht natürlich auch der Tourismus. Auch hier gaben etwa 20 Prozent der Personen, welche sich ungern am Rathausplatz aufhalten an, dass sich dort ihres Erachtens zu viele Tourist_innen aufhalten. Die Veranstaltungen, die von einem eher wohlhabenden Publikum besucht werden, führen wiederum dazu, dass benachteiligte Gruppen sich nicht willkommen fühlen. Daher werden Wohnungslose und Suchtgiftsüchtige am Rathausplatz nicht beziehungsweise nur in sehr seltenen Fällen gesehen, wie auch die

Erhebung bestätigte. (eigene Erhebung 2019)

Es gibt jedoch die Option auf den angrenzenden Park auszuweichen, in welchem genug Platz für den Fuß- und Radverkehr herrscht. Aber auch hier stellen Veranstaltungen, welche sich bis in den Park ziehen, Barrieren dar. Erneut bezugnehmend auf den Wiener Eistraum, ist anzumerken, dass das Skaten und Radfahren auf den Holzflächen, welche für diese Veranstaltung über dem Platz und teilweise auch Park liegen, nicht erlaubt ist.

Wichtig im öffentlichen Raum sind mit dem vorigen Punkt verbundene Bewegungsbereiche und -linien (Bork/Klingler/Zech 2015: 4). Diese sind wie aus dem oberen Absatz herauszulesen nur im Parkbereich vorhanden. Sichere Fußwege oder der Spielplatz, welcher der Bewegung der Kinder dient, sind dort angelegt.

Laut Borg, Klinger und Zech (2015: 13) sind Treffpunkte, wie Gastgärten oder Bereiche für Kunst und Kultur, für den öffentlichen Raum ebenfalls sehr wichtig. Diese sind vor allem auf dem Rathausplatz selbst zu finden. Veranstaltungen, für welche kein Eintritt verlangt wird, locken viele Personen an. Diese nutzen ihn für ein Zusammenreffen mit Freunden und Familie. Die Mehrheit, sprich 64,2 Prozent der Teilnehmer_innen, halten sich aus dem genannten Grund gerne am Rathausplatz auf. Für viele Befragte ist der Platz ein täglicher Treffpunkt, im Sommer, um im schönen Wetter spazieren zu gehen und im Winter, um vor allem zur Weihnachtszeit die Atmosphäre zu genießen (eigene Erhebung 2019). Bei drei Events, dem Wiener Eistraum, dem Life Ball und dem Circus Roncalli, muss jedoch trotzdem Eintrittsgeld bezahlt werden, um an der Veranstaltung teilzunehmen, was dazu führt, dass gewisse Personen sich einen anderen Treffpunkt suchen (Circus Roncalli GmbH 2019, Stadt Wien Marketing GmbH 2019, SW Medienservice GmbH 2019).

Für das Stadtklima aber auch für das Wohlbefinden ist der Grünraum ein relevanter Aspekt (Bork/Klingler/Zech 2015: 4). Er spendet Schatten, frische Luft und Ruhe. Dadurch fördert er die Entspannungsfunktion des öffentlichen Raums sehr. Der am Rathausplatz angrenzende Park bietet den Veranstaltungen und Parkbesucher_innen ausreichend Grünflächen zum Verweilen.

Die Gestaltung nimmt den letzten zu beachtenden Punkt ein (Bork/Klingler/Zech 2015: 4). 82 Prozent der in der geführten Umfrage befragten Personen gefällt die Gestaltung des Rathausplatzes und -parks. Die Verteilung zwischen dem Platz, welcher für Unterhaltung und Events gebraucht wird, und dem dazu reichlich vorhanden Grünraum im angrenzenden Park, wird in der Erhebung mehrmals gelobt. (eigene Erhebung 2019). Die Befrag-

ten, welche sich nur auf den Platz beziehen sind der Meinung, dass die kahle Betonfläche keiner Gestaltung gleicht (eigene Erhebung 2019).

6 Zusammenfassung und Fazit

Verdrängung ist ein Phänomen, das in vielen Städten anzutreffen ist. In Wien finden solche Prozesse vor allem in den innerstädtischen Bezirken statt. Die Gründe dafür sind häufig die großen Touristenmengen und die damit verbundene Kommerzialisierung, aber auch Vorgaben der Stadt Wien und Regeln privater Eigentümer_innen, wie Alkohol- oder Radfahrverbote können dazu führen, dass sich gewisse Personengruppen ausgeschlossen fühlen und spezielle öffentliche Räume nicht nutzen.

Generell ist zu sagen, dass der Rathausplatz ohne seine Umgebung viele der Anforderungen an den öffentlichen Raum nicht erfüllt. Der konsumfreie Aufenthalt, die freie Fortbewegung, die Bewegungsbereiche, der Grünraum und die Gestaltung finden sich zum Großteil im angrenzenden Rathauspark wieder. Die Betonfläche des Rathausplatzes bietet ideale Voraussetzungen für den Aufbau diverser Veranstaltungen wohingegen der Rathauspark den freien, ruhigen Gegensatz zum Platz darstellt.

Auf den ersten Blick wirkt es nach der Durchführung der Methoden so, als ob die These bezüglich eines Verdrängungsprozesses am Rathausplatz zwar zutrifft, jedoch nicht in dem Ausmaß, welches zu Beginn erwartet wurde. Ein Teil der Befragten findet Argumente, weshalb der Rathausplatz unangenehm ist und einige Gruppen werden gar nicht an diesem öffentlichen Platz gesichtet. Im Gegensatz dazu ist der Großteil der in der Umfrage befragten Personen jedoch sehr zufrieden mit dem Angebot und dem Wechselspiel zwischen Platz und Park. Hinzuzufügen ist jedoch, dass basierend auf einer Literaturrecherche, einer Begehung, einer E-Mail-Kommunikation und einer Umfrage nicht abschließend geklärt werden kann, inwiefern Verdrängung tatsächlich stattgefunden hat beziehungsweise gerade stattfindet. Um ein aussagekräftiges Ergebnis zu erhalten, wäre eine langfristige Beforschung des Areals mit unterschiedlichen Methoden notwendig. Interessant wäre zum Beispiel den Menschen, welche vom Platz verdrängt wurden oder werden, über längere Zeit zu folgen und ihre Erfahrungen und Beweggründe für das Verlassen des Rathausplatzes zu erforschen.

Quellen

- Auer, Susanne** (1999): Plätze in Wien- Analyse der geschichtlichen Entwicklung von Wiener Innenstadtplätzen unter Betrachtung der Entstehung, der Nutzung und des Erscheinungsbildes. Diplomarbeit TU Wien.
- Bibliographisches Institut GmbH** (2018): verdrängen. URL: <https://www.duden.de/rechtschreibung/verdraengen#Bedeutung1> (19.01.2019).
- Bork, Herbert/Klingler, Stefan/Zech, Sibylla** (2015): Kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzung im öffentlichen Raum. Standpunkte 16. AK Wien. Wien.
- Burger, Lisa/Marits Mirijam** (2017): Wann hat Wien zu viele Touristen? URL: <https://diepresse.com/home/panorama/wien/5302483/Wann-hat-Wien-zu-viele-Touristen> (19.01.2019).
- Bürklein, Christiane** (2018): 2018 Architecture Biennale, UNES-CO or normal life in the Czech Republic and Slovakia. URL: <https://www.floornature.com/blog/biennale-di-architettura-2018-un-es-co-o-la-vita-normale-repu-13858/> (20.01.2019).
- Cirkus Roncalli GmbH** (2019): Circus Roncalli. URL: <https://www.roncalli.de/> (24.01.2019).
- Draxler, Michael** (2019): Rathausplatz. E-Mail: draxler@wien-event.at (21.01.2019).
- Fritsche, Caroline/Reutlinger, Christian** (2011): Spannungsfeld öffentlicher Raum. laut & leise 1: 5-8. Zürich.
- Gaigg, Vanessa** (2019): „Betteln und Herumlungern“ in Wiener Volksprater verboten. URL: <https://derstandard.at/2000092742309/Betteln-und-Herumlungern-in-Wiener-Volksprater-verboten> (20.01.2019).
- Informations- und Presseamt der Luxemburger Regierung** (2018): Der luxemburgische Pavillon bei der 16. Architekturbiennale in Venedig. URL: <http://luxembourg.public.lu/de/actualites/2018/05/29-biennale/index.html> (20.01.2019).
- La Biennale die Venezia** (2017a): Czech and Slovak (Republic). URL: <https://www.labiennale.org/en/architecture/2018/national-participations/czech-and-slovak-republic> (20.01.2019).
- La Biennale die Venezia** (2017b) : Kosovo (Republic of). URL: <https://www.labiennale.org/en/architecture/2018/national-participations/kosovo-republic> (20.01.2019).
- La Biennale die Venezia** (2017c) : Luxembourg (Grand Duchy of). URL: <https://www.labiennale.org/en/architecture/2018/national-participations/luxembourg-grand-duchy> (20.01.2019).
- MA 18** (2010): Soziale Veränderungsprozesse im Stadtraum. Wiener Sozialraumanalyse mit Vertiefung in acht ausgewählten Stadtvierteln. Werkstattberichte 104.
- Reutlinger, Christian** (2015): Der öffentliche Raum: (k)ein Problem?! Sozialräumliche Gedanken zu 5 Jahren FAIR-PLAY-TEAM Wien. wissenschaftliches journal österreichischer fachhochschul-studien-gänge soziale arbeit 14: 340-350. Wien.
- Stadt Wien** (2012): Der Wiener Eistraum 2012 – Ein Eiseldorado der Erstklasse. URL: <https://www.wien.gv.at/presse/bilder/2012/01/03/der-wiener-eistraum-2012-ein-eiseldorado-der-extraklasse> (28.05.2019).
- Stadt Wien Marketing GmbH** (2019): Wiener Eistraum. URL: <https://www.wienereistraum.com/de/eislaufen/preise> (24.01.2019).
- SW Medienservice GmbH** (2019): Jetzt Life Ball Tickets sichern! URL: <https://www.stadt-wien.at/veranstaltungen/baelle/life-ball-ticket-karten-fuer-den-life-ball.html> (24.01.2019).
- Wieser, Wolfgang** (2011): Das Wiener Rathaus: Geschichte & Gesellschaft, Architektur & Anekdoten. Bohmann Druck & Verlag Gesellschaft m.b.H. & Co. KG. Wien.

Vienna Town Hall Square: being put into place between Festivalization and the Right to Public Space

Astrid Krisch and Karin Hiltgartner

In our globalised, interconnected and increasingly competitive world, the importance of public space is often highlighted. This article aims at connecting the concept of public space to the concept of social infrastructure to point to the underlying and indispensable nature of public space. It builds on the assumption that public space is the physical manifestation of the interconnection between global urban processes and local tendencies where dynamics of festivalization and restricted access are on the rise. The town hall square in Vienna and its seasonal use for different festivals and events serves as the empirical case. The square, situated in the centre of the city, shows powerful dynamics within the production of public space and gives interesting insights into the prevalent global and local tendencies of urban politics.

A two-step approach towards the deconstruction of social infrastructure for the conception of public space is introduced. Using the notion of social infrastructure allows to connect public space as a product – as a physical place and organizational structure, which allows people to interact – to its process – its interpretative context, where meaning and value is assigned through the material context. The notion of the right to the city is applied to formulate an alternative approach for a right to public space. This allows for a multi-dimensional approach, which is necessary to grasp the multiplicity of perspectives and complexity of issues manifesting in public space. The aim of the paper is to understand how representational public space is used and which role the understanding of the right to the city plays in reclaiming public space as a form of social infrastructure.

1 Introduction

Many scholars have lamented the decline of public space, even doubting that public space still exists in many Western cities (Graham & Marvin 2001, Madanipour 2005, Sorkin 1992). One of the dynamics observed in public space is its increasing festivalization and commercialization (Häußermann & Siebel 1993, 2004, Siebel 1994). Since the 1990s an increasing festivalization of public space can be observed in most Western cities. This new interest in the managing and marketing of public space mainly stems from an allegedly growing global competi-

tion between cities. *“As cities act as firms in competition, the city’s public authorities perform their duties as the managers of these firms, seeking to develop their product, which is the city’s environment, and promote it in the global marketplace. As buildings are often developed and owned by the private sector, the public sector focuses on the urban infrastructure and the public realm”* (Madanipour 2005, p. 13). This interlocking of urban infrastructure and public realm manifests in public space, which is increasingly marketed through major international sport

and cultural events. Cities “engage in a marketing exercise that aims to transform their old image into a new one, or maintain their vibrant image in the global imagination.” (Madanipour 2005, p. 13)

In consequence, many scholars regard this trend as an *end to traditional public space* or even doubt the existence of public space. “Have we reached, then, the ‘end of public space’?” asks Don Mitchell. “Have we created a society that expects and desires only private interactions, private communications, and private politics, that reserves public spaces solely for commodified recreation and spectacle?” (1995, p. 110; cited in: Graham & Marvin 2001, p. 233). As Sorkin (1992) argues, the new space “is a global space, where economic phenomena cross over to society and culture.” (cited in: Carmona et al. 2008, p. 48) He argues, that this heavily managed and secured public space is a mere simulation of a city, only linked to its past through pseudo-historic symbols (Carmona et al. 2008).

Understanding public space through the concept of social infrastructure may provide useful insights to these phenomena. Infrastructure as the “infra” to society ensures its fundamental functioning as long-lasting personal, material or institutional structures (Libbe et al. 2010). With these considerations in mind, we claim that the *notion of social infrastructure* is a useful concept for *re-politicizing public space*. Emerged from socio-democratic traditions, social infrastructure provides an analytical framework, which, linked to the concept of the right to the city, makes reframing and reclaiming public space through the right to public space possible.

Infrastructure has recently reappeared in academic debates as a pressing issue for current challenges in urban development and planning. Especially technical infrastructures are seen as critical elements to the networked urban fabric (Graham & Marvin 2001). Dodson (2017) for instance points to an “infrastructure turn” and Steele and Legacy (2017) argue, that we live in an *age of infrastructure* today. However, the acknowledgement of the value technical infrastructure has for society, has largely been neglected for social infrastructure. The most well-known infrastructure theory stems from Jochimsen (1966), where he defines infrastructure as the material, institutional and personal assets, facilities and conditions as a whole, which are the “infra” to all economic processes. He refers to technical as well as non-technical components and economic actors – such as individuals, households, institutions, municipalities or states – including their interactions and external conditions. In this sense, Jochimsen aligns with Smith (1997), who emphasizes the fundamental character of infrastructure for economic activities. However, Nijkamp (1986) also focuses on the fundamental character of infrastructure for all societal activities. In general, *infrastructure can be defined as a public good*, which satisfies common needs (Libbe et al. 2010). Infrastructure as a precondition for economy and society is interdependent

with these systems as they are influenced by infrastructure development but conversely determine planning, implementation and financing of infrastructure through economic and societal decisions. Hence, infrastructure systems are *complex socio-technical and socio-economic systems* with technical, economic and institutional subsystems, which are difficult to separate from each other. The two most common strands of infrastructure theory are the Social Construction of Technology (SCOT) by Pinch and Bijker (1987) and the theory of Large Technical Systems (LTS) by Hughes (1987). However, the complex issues of social infrastructures and the way they are *interlinked with the social production and reconfiguration of urban space*, tends to be ignored in urban studies and related disciplines. Common definitions of social infrastructures reduce them to community facilities, such as education, health care, public administration and security, cultural institutions or recreational, open and play areas (Libbe et al. 2010, Zapf 2005). Often times, social infrastructure is defined as point infrastructure in contrast to networked infrastructure (Libbe et al. 2010).

Cities and urban infrastructures are increasingly managed and marketed for the purpose of an allegedly growing global competition between cities. Within these dynamics a new movement has emerged – the right to the city (Harvey 2008, Holm 2011, Lefebvre 1968, Marcuse 2010). This paper attempts to make use of the concept of the right to the city and move towards a right to public space (Mitchell 2003). The notion of social infrastructure, this paper argues, provides a good lens for reclaiming public space as an indispensable structure underlying our society and our cities. The paper is structured in two sections. First, public space is connected to the notion of social infrastructure and placed within the context of ongoing discussions about the right to the city. Second, the proposed framework is applied to a case study of the town hall square in Vienna. The case study showcases the applicability of social infrastructure as a conceptual framework for analysing public space and highlights how the right to the city can be applied to move towards a right to public space.

2 Public space as contested social infrastructure

2.1 Conceptually framing public space through the notion of social infrastructure

As we already discussed, infrastructure - technical as well as social infrastructure - can be understood as the *underlying structure of economy and society*. In analogy to this understanding, public space can be understood as the substructure of the social functioning of cities. Both,

social infrastructure and public space, are easily overlooked and their importance as essential structures to society and cities neglected. They are both often taken for granted and only in times of scarcity recognized for what they really are: indispensable structures to our everyday lives. *“A city [...] is not merely a collection of private territories; without open access public spaces, its economy and society cannot function.”* (Madanipour 2005, p. 12)

Social infrastructure is rooted in social policy, which developed in the first half of the 20th century as a result of industrialization and associated social inequalities (Libbe et al. 2010). Social infrastructure is therefore a *symbol of specific normative collective values* and cultural meanings of a specific time. For example, the right to education and the right to health developed as constitutive features of modern welfare states in the first half of the 20th century (Libbe et al. 2010). As social inequality is on the rise again, the right to public space can be employed as a new collective normative value, which builds on the notion of social infrastructure as a public good. City administrations as providers of public infrastructures and public services hold an important coordinative function. However, as current trends show, public space as social infrastructure is often instrumentalized as a strategy in local competition with interests of private companies rather than the public dominating the focus of urban development. From the multifunctional public spaces such as the celebrated cases of ancient agora and forum or the medieval market and church squares, which accommodated economic, political, religious and social functions, the current dynamics of public spaces in Europe shift towards changing each of these functions in nature or relocating them to other sites. Thus, *“it seems that leisure is the only major function left for many public spaces that once were used to witnessing historically significant events.”* (Madanipour 2005, p. 11)

Following these conceptions, public space functions a *product of the physical place and organizational structure* that allows people to interact, whether it be for economic, political, cultural or social reasons. Klinenberg (2018) in this sense refers to public space as a form of social infrastructure, linking it to the physical structures enabling interactions between people. This understanding is in line with Madanipour (2005), who argues, that the physical environment of public space needs functional and symbolic interpretations by people: *“shapes and proportions of building and spaces and reference to the individuals and the society that created and used these objects and spaces”* (p. 7). Hence, public space, is a socio-spatial phenomenon of social infrastructure, through which relationships between people are often mediated (Madanipour 2005).

This aligns with public space as a *process of interpretation*, where meaning and value is assigned through the material context (Searle 1995). Also Selle (2010) points to the fact, that public space cannot be built, but develops

through societal appropriation and action. These appropriations and actions can follow different patterns, creating complex “power geometries” (Massey 1993). According to Graham and Marvin (2001), this results from highly uneven interconnections *“with the full range of infrastructural means to overcome time and space barriers”* (Graham & Marvin 2001, p. 196) between these places. For the authors, public space of many cities around the globe have been overpowered by *“quasi-public spaces geared overwhelmingly to consumption and paid recreation by those who can afford it and who are deemed to warrant unfettered access”* (Graham & Marvin 2001, p. 232). The material context of consumption spaces has therefore assigned meaning and value to economic interests within public space in recent years.

Although cities – and therefore public places – have always been contested terrains for dominant power holders, who try to form *“normative ecologies” of inclusion and exclusion* (Graham & Marvin 2001), it seems that economic interests have increasingly taken over the ecology of public space in recent years. As Häußermann and Siebel (1993) argue, this correlates with the notion of “festivalization” not just of public space, but also of politics itself. Thus, strategies of reclaiming public space for public interest as a form of social infrastructure make use of the concept of the right to the city, as the following chapter shows.

2.2 From the right to the city to the right to public space

Since Lefebvre postulated his „droit à la ville“ (Lefebvre 1968) in 1968 the concept of „right to the city“ has been subject to many discussions and trends. As Lefebvre focused on *the right to participate in urban life*, on places of exchange and comprehensive usage of these venues (Schmid 2011), other authors stressed the visionary approach of the *right to the city as a means for a new, an emancipated and fair urban development* (Holm 2011). According to Harvey (2011) the right to the city must be seen as a collective right, functioning as collective body politics, a site within and from which progressive social movements might emanate, thus it represents more than the individual liberty to access urban resources: it is a *right to change ourselves by changing the city*. The city, as urban sociologist Robert Park wrote, *“is man's most consistent and on the whole, his most successful attempt to remake the world he lives in more after his heart's desire. But, if the city is the world which man created, it is the world in which he is henceforth condemned to live. Thus, indirectly, and without any clear sense of the nature of his task, in making the city man has remade himself”* (Park 1967, p. 3). Following this understanding, the right to the city includes the right to use what the city has to offer and to participate in the creation or re-creation of those elements which it lacks (Buckingham 2010). Also Friedmann (1993) stated that cities might only be seen as real cities when

their streets belong to the people. In a more detailed examination, one could analyse, to which kind of people the streets of “*real cities*” belong to. For Lefebvre, the right to the city means the right to live in a society in which all persons are similarly free to fulfil their own desires and in which all are supported in doing so (Marcuse 2010). The city, like democracy, should maximize individual freedom through a collective lifestyle that minimizes inequalities (Borja 2010). Of course, there exists no singular homogenous human prototype to use as a basis to define what all people’s needs are. And in turn how they must be fulfilled through articulating their respective rights (Buckingham 2010).

But today, there is a tendency to break up the city and separate citizens from each other, whereas the city should, in fact, be characterized by the size of the population and the speed of the connections that make possible and multiply the interactions between many different people (Borja 2010). For whereas space is an essential condition to human activity, the social-spatial relationship emanates not from our intentions as much as from infinitely complex information and social codes (Jeanne 2016). Increasingly, we see the right to the city falling into the hands of private or quasi-private interests (Harvey 2008). Public places are not open to everybody anymore, but being interpreted as outdoor food courts, sport arenas or cultural leisure centres, only to citizens willing and able to make use of commercial offers or interested in consumer-oriented information and/or entertainment. The right to the city, as understood by Lefebvre, is a counter measure to the negative impact, that the capitalist economy has on cities, converting the city into a commodity serving only the interests of capital accumulation, such as privatization of urban space, the commercial use of the city and the predominance of commercial areas (Mathivet 2010). Also Florida (2005) promotes increasing attempts of cities to create attractive environments for working, living and leisure activities of only a very specific part of society, the Creative Class, although he is very uncritical of these trends, thereby incentivising urban governance structures to capitalize on creative clusters, hence intensifying inequalities (Peck 2005).

The phenomenon of attracting the Creative Class is also to be noticed in Vienna. Vienna has been ranked as the most liveable city by the Mercer study for the last nine years and it offers undoubtedly certain qualities of recreational and cultural activities that are highly appreciated by its citizens. The Mercer study is providing data on quality of living for employees sent to work abroad. In general, this refers to high-income families and must thus not necessarily be representational for the diverse range of social groups living in Vienna (Mercer 2019). Still, public space and thus public places should be available to all persons living in a city. Within Lefebvre’s concept this would resemble the first main further right: the right to appropriate urban space in the sense of the right to use, as the

right of the inhabitants to full and complete use of urban space in their everyday lives, as the right to live in, play in, work in and occupy urban space in a city (Purcell 2003). The concept of availability comprises the question of *physical accessibility*, but also the broader element of *approachability*. Because of its indistinctive character the right to the city can be reduced to a question of accessibility to different places and services, serving neoliberal urban functions, the exact opposite of Lefebvre’s initial intention (Jouffe, 2010). From a legal point of view, international law guarantees the physical accessibility in a specific document: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. This treaty obliges states parties to the Convention to enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life. States shall take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment and to other facilities and services open or provided to the public, both in urban and in rural areas. Thus, the right of access to the city and its public places is protected under international law and states, that have ratified the Convention, have to issue periodical reports on the fulfilment of their duties under this treaty, which are being considered by an international Committee, the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. The second element of availability, the usability, however is not so clearly nominated in a binding international law document.

There is a *difference between rights in the city and the right to the city*; a difference between the ways the right to the city is used in various charters of the right to the city and the radical sense in which Henri Lefebvre used it in a vein of critical urban theory (Marcuse 2010). The right to the city is interdependent on all recognized rights, integrally conceived, and open to the incorporation of new rights (Ortiz 2010). However, it is no recognized Human Right in the traditional sense of Human Rights and has not been accepted as such by the United Nations, regional human rights systems or governments. Still, the United Nations have acknowledged the spatial dimension of development by incorporating Sustainable Development Goal Nr. 11: “*making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*” (World Urban Forum 2017). The Sustainable Development Goals came into force in 2016 and formulate 17 goals to be pursued by every UN member state until 2030. However, the Sustainable Development Goals themselves are political aims only, thus they are no legal rules. Still, the substance that the Sustainable Development Goals reflect and the process by, and form in which they were adopted indicate that at least some of the targets may qualify as soft law (Kim 2016). However, in relation to Sustainable Development Goal Nr. 11 there is hardly any reference to these objectives set in compulsory international law.

Yet another important elaboration of the right to the city comes from the World Charter for the Right to the City.

This document emphasizes the *rights of all people to live with dignity in urban areas*. It provides a progressive framework to rethink the concept of cities and has the end purpose to build an instrument both universal and compact which may be adopted by the United Nations System, regional human rights systems, and governments, as a legal instrument or at least as a basic reference in the definition and adoption of the right to the city as a new human right (Ortiz 2010). Then again, also the World Charter for the Right to the City cannot be seen as an obligatory legal instrument.

To sum up, so far only the element of physical accessibility to the city and its places can be qualified as guaranteed by international law, whereas the aspect of approachability does not find an incorporation into binding human rights treaties by now.

However, Vienna has declared itself a “Human Rights City” in 2014, postulating its aim to raise awareness for human rights as postulated in the Universal Declaration of Human Rights and undertake measures in all parts of society. Thus, it needs to be examined whether this international legal document could serve as a basis for the aspects of the right to the city, not covered by the legal framework to ensure accessibility. Even more, as the right to the city is often defined as no additional human right, but rather as the right to enforce other rights that already formally exist (Mathivet 2010). However, the Universal Declaration of Human Rights acknowledges only the freedom of peaceful assembly and association and the right to freely participate in the cultural life of the community, yet, mentioning only single aspects of the right to the city and no comprehensive approach of this right. This result is also confirmed by the fact, that various Human Rights Cities, like in Austria Graz and Vienna, have imposed very restrictive terms of use for certain public places, like the prevention of drinking alcohol, the prohibition to lounge around or the ban to play ball. Consequently, also the labelling as Human Rights City can be qualified only as a step towards the guarantee of a right to the city, but not as a legally binding obligation to guarantee this right to all of its citizens.

3 Festivalization in Vienna and its manifestation in public space

Informed by the conceptual frameworks of social infrastructure and the right to the city, the following case shows current trends of festivalization of public space in Vienna. The notion of festivalization has become popular in academic research to explain the development of festivals and events at the turn of the 21st century (Häußermann & Siebel 1993, 2004). Häußermann and Siebel especially emphasize the festivalization of politics. In times of finan-

cial constraints of the public sector, this type of politics is oftentimes used to demonstrate political decision-making. Festivalization serves in this sense to legitimize top-down formulated policies and reach a broad consensus in public discourse. It also serves as an identification process for the general public, as a magnet for international attention, as a strategy in an allegedly growing global competition, as an instrument for generating economic growth and as an attractor for tourists and thus rising tax revenue (Häußermann & Siebel, 1993; Siebel 1994). In times of allegedly growing global competition, festivalization appears to be the favoured instrument of planning policy to manage public space and thus urban infrastructure.

3.1 Vienna and its Festivalization of public space

In the last two decades, festivalization processes have increased tremendously in Vienna. Whereas in the 1970s and the beginning of the 1980s, public space in Vienna was mostly unused, today, there are events and festivals almost day and night, all year round (Hofer 2008). *The importance of public space has increased in the overall political agenda*. Promoting public space has become one of the core policy fields for urban development (Knierbein et al. 2014). *“New instruments are shaped to overcome the positivist pitfalls of modern urbanism; however, the approaches chosen rather relate to an overstimulation of public space design for enhancing symbolic capital, and thus increasing exchange value.”* (Knierbein et al. 2014, p. 36)

Since the 1970s, festivals in public space in Vienna often function as *representation of political power*. The “Stadt. Fest.Wien” for instance is held since 1978 every year in September in the city centre of Vienna by the conservative party. The annual “Donauinselfest” in June was initiated by Harry Kopietz 1983 as a cultural spring-festival for the social-democratic party on the island, which separates the Danube as a flood protection and was built on the initiative of the social-democratic party only a few years prior to the initiation of the festival. Also the communist party organizes an annual festival at the end of August, the “Volksstimmenfest” at the central recreation area of the city, the Prater (Hofer 2008).

Häußermann and Siebel (1993) refer to the festivalization of public space as dependent upon the political planning process. For the authors, planning of an event is followed by politics through the construction of new infrastructure, attracting new investors or tourists. However, for Vienna, the reverse sequence can be observed. The local planning regime follows a different process, first building the physical space and the accompanying infrastructure, which are followed by the political considerations how to make use of the space, which oftentimes results in the modification of public space through festivalization. The

Donauinselfest for instance was the subsequent event to the construction of the Donauinsel and the subway U1. One might argue, that this resembles a path-dependent process of an old Austrian tradition of policy style, where party conventions are instrumentalized to achieve certain planning goals (Hofer 2008). The *staging of public space through infrastructure planning*, which can be observed in many cities hosting major events, is reversed in Vienna: the construction of infrastructure is staged and legitimized through events in public space.

Two institutions serve the purpose of managing festivalization of public space in Vienna: the marketing agency and the tourism association. The marketing agency, "stadt wien marketing gmbh", conducts the management and organization of major events on behalf of the city since 1999. The tourism association, WienTourismus, which was founded in 1995, focuses on the strategic approach of attracting more tourists and managing tourism companies. Both institutions regard the city as a company, striving for profit and economic growth (Hofer 2008). This aligns with arguments by Knierbein et al. (2014), that *"the municipality's underlying rationale for developing public spaces is growth, and thus, an economic and demographic precondition"* (p. 37).

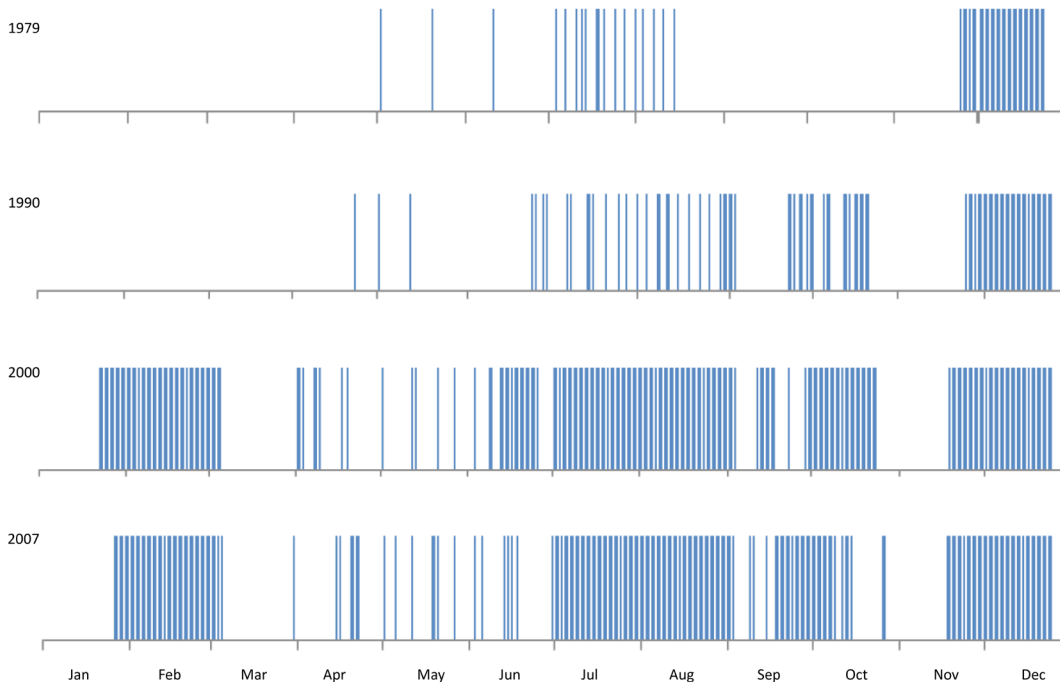
3.2 The Town Hall Square

The Town Hall Square in Vienna is situated in the centre of the city and surrounded in the north by the building of the University of Vienna, in the south by the parliament building

and in the west by the city hall. In the east the square abuts Vienna's Burgtheater and the "Ringstraße", the circular street surrounding the first district of Vienna. In the north and south of the town hall square is the town hall park, which was built not just for recreational purposes but also to connect the surrounding monumental buildings. The park was finished at the same time as construction for the town hall began, on the 14th of June 1873 (Stadt Wien 2019). The park was inspired by British symmetrical style of park design and is often part of the festivalization of the town hall square. The town hall square was until 1870 military area, used mainly as a parade ground, where streets, planting or greenery were forbidden, thus making the square unattractive for the public, which avoided the space for the most part. After the conveyance of the military area, the town hall was constructed and with it the square, which was planned as an event venue for political demonstrations. However, political events only took place after the First World War, with an exception of the demonstration of the social-democratic party in 1911 (Hofer 2008).

After a short period of anti-social-democratic demonstrations, the square soon became the *stronghold of the social-democratic party*. However, until the 1970s, only a handful of events took place in the town hall square. The space was mostly used as a parking space from the 1960s until the 1990s and only after the reclassification of square as event- and open space was the motorized use of the space prohibited. Social-democratic mayor Helmut Zilk promoted events on the square in the 1980s and 1990s until in 1990 there were events held in 83 days of the year

Figure 1: Comparison of use of the town hall square 1979, 1990, 2000, 2007



Source: Hofer 2008, p. 244, own adaptations.

(Hofer 2008). Today, the town hall square is occupied by events and festivals almost every day of the year, counting not only the days of the events but also the days needed to assemble and dismantle the constructions. As Fig. 1 shows, the *occupation of the town hall square accelerated each year*.

As Table 1 shows, the main festivals, which are held on the town hall square today, were initiated in the 1980s and 1990s. Until then, only a few short-term events took place in the square. The majority of festivals are organized and managed by the institution “stadt wien marketing gmbh”. Despite being initially constructed to accommodate political demonstrations, the political function of the town hall square changed fundamentally in the last decades. Only two of 16 annual festivals are for political demonstrations or political interest groups. Other interest groups organize two other festivals, whereas the rest of the year, sport-

culture and tourism-events dominate the occupation of the square. In total, 15 of the 16 held festivals and events serve leisure purposes.

The dominant theme of the town hall square, judging by its seasonal occupation, is sports and culture. Especially with cultural events, pseudo-historic symbols of high-culture are often portrayed to reach and *maintain the image of Vienna as the centre for high-culture*. Through the marketing of the town hall square, the city administration functions and acts as a firm, letting economic interests cross over to society and culture. The town hall square as an important public space in the city centre, is the focus of attention regarding the intersection of urban infrastructure and the public realm. The fundamental nature of public space is therefore leveraged against capitalist accumulation strategies of “*bread and games*”. Building “normative ecologies” of inclusion and exclusion, the

Table 1: Annual Festivals Town Hall Square Vienna

Event Title	Since	Institutions	Theme
Rathauskriterium (Jul)	1920	Wienstrom Section Cycling	Sports
1. Mai-Kundgebung (May)	1946	SPÖ	Politics
Safety Festival Vienna (Oct)	1948	Helfer Wiens	Politics/Interest Groups
Austrian Tour (Jul)	1949	Austrian Cycling Union	Sports
Wiener Festwochen-opening (May)	1951	Wiener Festwochen	Culture
Wiener Weihnachtstraum (Nov, Dec)	1986	stadt wien marketing gmbh	Tourism
Austrian Brass Band Music Festival (May)	1990	Culture Department Vienna	Culture
Silvesterpfad (Dec)	1990/91	stadt wien marketing gmbh	Tourism
Filmfestival (Jul, Aug, Sep)	1991	stadt wien marketing gmbh	Tourism, Culture
Jazz Festival Vienna (Jun-Sep)	1991	International Jazz Festivals Organization	Culture
Life Ball Opening Ceremony (May or Jun)	1992/2000	Life Ball	Culture
ARGUS-Bike-Festival (Mar)	1995	ARGUS-Die Fahrradlobby	Sports/Interest Group
Wiener Eistraum (Jan, Feb, Mar)	1996	stadt wien marketing gmbh	Tourism, Sports
Steiermark-Dorf (Apr)	1996	Steirische Tourismus GmbH	Tourism
Animal Welfare Day Vienna (Sep)	1998	stadt wien marketing gmbh	Interest Group
waldviertelpur	2003	Waldviertel Tourismus	Tourism
Vienna Night Run (Sep)	2006	Erste Bank	Sports
Anniversary Festivals			
Special Events (f.e. Fan Zone EM 2008)			

Source: Hofer 2008, own adaptations.

festivalization of the town hall square includes all those, willing and able to pay and participate in a consumer-culture, whereas excluding all those, not fitting into the envisioned image of Vienna as a culture and tourist city. Public space as a process of interpretation is therefore in the case of the town hall square left to economic interests of private or semi-private institutions. From the celebrated multifunctional public spaces for economic, political, religious, cultural and social activities of ancient times, the focus of the town hall square has increasingly shifted to *monofunctional leisure-only* occupation. The festivalization process oftentimes disguises the multifunctional potentials and possibilities of the town hall square for the public, presenting variety and spectacle and normalizing the capitalist occupation of the public space for very specific interests. The town hall square, functioning nevertheless as a public space, therefore *consolidates the underlying structure of economic interests*, making them appear inevitable.

3.3 Public space as social infrastructure – towards the right to public space

“The pattern of development of cities today is subject to control, it is not the result of uncontrollable forces, is not the result of iron economic laws whose effects states are powerless to influence.” (Marcuse and van Kempen 2000, p. 272, original emphasis)

To move from festivalization of public space to the right to public space, we want to emphasize what Marcuse and van Kempen (2000) stated as subject to influence. However inevitable current tendencies of festivalization and capitalist occupation of public space may seem, there is always hope for change. This change may come from different perspectives and may have many sources:

- » Acknowledging public space as a form of social infrastructure provides the *fundamental understanding of its importance* and underlying structure for society and the city. Both, social infrastructure as well as public space are easily overlooked until they are no longer available and are missing from our everyday lives. However, understanding infrastructure as a public good, which satisfies common needs may redirect the focus to both public space and social infrastructure.
- » As we live in an age of infrastructure, we emphasize the importance of social infrastructure in this context. Scholars have previously often focused on technical and networked infrastructures and largely neglected social infrastructure. We pledge for more attention in this respect, following the assumptions that social infrastructures are also complex socio-technical and socio-economic systems, *interdependent on economic, societal, political and planning conditions*. As the example of

the town hall square shows, the economic conditions of financial constraints of the public sector heightens the institutional settings of planning conditions through relocated managing and marketing firms, which plan the annual events at the town hall square on behalf of the city, thus intensifying the business-oriented city management. In consequence, economic conditions of excluding those, who are not able to participate in the consumerist culture becomes the societal norm for this specific public space. However, the “normative ecologies” of inclusion and exclusion are always the product of 1) the physical place and organizational structure and 2) the process of interpretation, hence leaving space for change towards a more inclusive public space and planning process.

- » This leads to the right to the city, as the right to participate in urban life, as the right for a new, an emancipated and fair urban development and as the right to change ourselves by changing the city. First, this would mean for the town hall square the *availability of public space as non-commercial space* throughout the year, available for the appropriation and use by the public. Second, the approachability of the town hall square within its seasonal use through festivals and events could include *a more diverse range of activities*, not just promoting events of high-culture, but also alternative and niche cultural events for instance. And lastly, the physical accessibility of the space could be enhanced by minimizing the time spent with assembling and dismantling the festival stages and accompanying booths, for example through investing in a more elaborate support team.

These different contextual influences need to be coordinated through planning and politics with the aim to negotiate between disparate interests and claims to public space. However, as long as the city acts as a firm, trying to maximize profit, this will continue to be a utopian aspiration. Change is necessary to shift the focus to public space as social infrastructure, thereby ensuring the importance of city space for the public and reaching a right to public space for all.

4 Conclusion

This paper built upon the festivalization of public space, which led to a loss of many functions of public space in many Western cities in the last decades. It argued that connecting public space to the notion of social infrastructure serves as a useful conceptual framework for heightening the important and indispensable nature both of public space as well as social infrastructure for the functioning of our societies and cities. To fact dynamics of fes-

tivalization we propose to make use of the concept of the right to the city and connect it with the notion of social infrastructure to move towards a right to public space. The proposed framework provided useful insights to similarities between public space and social infrastructure and pointed out the missing pieces for achieving a right to public space.

The framework was applied to the specific case of the town hall square in Vienna, a representational public space in the city centre, which has been subject to increasing festivalization since the late 1980s. The case study did confirm that the town hall square as a public space is the physical manifestation of interconnected global urban processes and local tendencies manifest themselves through increasing festivalization and restricted access. Being occupied by festivals and events almost all year round, the seasonal use of the square leaves those unable or unwilling to

participate in commercial sport and cultural activities far behind. Building upon the notion of social infrastructure as a public good highlights the importance of public space as social infrastructure for public interest. Being currently a symbol of specific normative values of a global competitive economy, where public space functions for economic purposes of attracting tourists and creating tax revenue, this focus could be shifted through the notion of the right to the city. Applying the concept of the right to the city showed that an alternative approach for the right to public space is also possible for the town hall square in Vienna. However, exceeding the individual level and forming a collective right to change, is no easy task to tackle. Nevertheless, the right to public space could be employed as a new collective normative value, building on the concept of public space as social infrastructure and serving as an alternative interpretation of public space as a public good, which includes a diverse range of interests.

The present article has already been published in the conference proceedings of Real Corp 2019 and is reprinted here with the kind permission of the editors in a slightly adapted form.

References

- BORJA, Jordi: *Democracy in Search for the Future City*. In: Sugranyes, A., Mathivet, C. (eds.): *Cities for All*, pp. 57-62, pp. 29-41, Santiago, 2010
- BUCKINGHAM, Shelley: *Examining the Right to the City from a Gender Perspective*. In: Sugranyes, A., Mathivet, C. (eds.): *Cities for All*, pp. 57-62, Santiago, 2010
- CARMONA, Matthew, DE MAGALHAES, Claudio, HAMMOND, Leo: *Public Space – The Management Dimension*, London: Routledge, 2008.
- DODSON, Jago: *The Global Infrastructure Turn and Urban Practice*. In: *Urban Policy and Research*, Vol. 25, Issue 1, pp. 87-92. 2017.
- FLORIDA, Richard: *Cities and the Creative Class*, New York, 2005.
- FRIEDMANN, John: *the right to the city*. In: Morse/Hardoy, *Rethinking the Latin American city*, pp.135-151, Baltimore, 1993
- GRAHAM, Stephen, MARVIN, Simon: *Splintering Urbanism – Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge: New York, 2001.
- HARVEY, David: *The Right to the City*. In: *New Left Review* 53, pp. 23-49, London, 2008
- HÄUSSERMANN, Hartmut, SIEBEL, Walter: *Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte*. In: *Zeitschrift für Sozialwissenschaften*, Special Issue 13. Opladen, 1993.
- HÄUSSERMANN, Hartmut, SIEBEL, Walter: *Stadtsoziologie. Eine Einführung*. Frankfurt a. M./New York, 2004.
- HOFER, Gerhard: *Die Festivalisierung der Stadt. Am Beispiel des Wiener Rathausplatzes*. Diplomarbeit. Vienna, 2008.
- HOLM, Andrej: *Das Recht auf die Stadt*, In: *Blätter für deutsche und international Politik*, 8/2011, pp. 89-97
- HUGHES, Thomas P.: *The Evolution of Large Technological Systems*. In: Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes, Trevor Pinch (Eds.): *The Social Construction of Technological Systems – New Directions in the Social Construction of Technological Systems – New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge, Massachusetts, 1987, pp. 51-82.
- JEANNE, Celine: *Comparing the Right to the City Concepts of Henri Lefebvre and David Harvey*, Working Paper, Research Gate, Oxford, 2016
- JOCHIMSEN, Reimut: *Theorie der Infrastruktur – Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen, 1966.
- JOUFFE, Steffen: *Countering the Right to the Accessible City: The Perversity of a Consensual Demand*. In: Sugranyes, A., Mathivet, C. (eds.): *Cities for All*, pp. 43-56, Santiago, 2010
- KIM, Rakhyun, E.: *The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals*. In: *Review of European Community & International Environmental Law* 25 (1), pp. 15-26, Oxford, 2016

- KLINENBERG, Eric:** Palaces for the People – How Social Infrastructure can Help Fight Inequality, Polarization, and the Decline of Civic Life. Crown Publishing: New York, 2018.
- KNIERBEIN, Sabine, MADANIPOUR, Ali, DEGROS, Aglaée** (2014): Vienna. (Re)Framing Public Policies – (Re)Shaping Public Spaces? IN: A. Madanipour, S. Knierbein, A. Degros (eds.): Public space and the Challenges of European Cities in Transition. London/New York. pp. 23-37, 2014.
- LIBBE, Jens, KÖHLER, Hadia, BECKMANN, Klaus J.:** Infrastruktur und Stadtentwicklung – Technische und soziale Infrastrukturen – Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur- und Stadtplanung. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH: Berlin, 2010.
- MADANIPOUR, Ali:** Public Spaces of European Cities. In: Nordic Journal of Architectural Research, 2005.
- MARCUSE, Peter:** Rights in Cities and the Right to the City. In: Sugranyes, A., Mathivet, C. (eds.): Cities for All, pp. 87-98, Santiago, 2010
- MARCUSE, Peter, VAN KEMPEN, Ronald:** Globalizing Cities: A New Spatial Order?. Blackwell Publishing: Malden, 2000.
- MASSEY, Doreen:** Power-geometry and a progressive sense of place. In: J. Bird, B. Curtis, T. Putnam, G. Robertson and L. Tickner (eds.): Mapping the Future: Local Cultures, Global Change. pp. 59-69. Routledge: London, 1993.
- MATHIVET, Charlotte:** The Right to the City: Keys to understanding the Proposal for "Another City is Possible". In: Sugranyes, A., Mathivet, C. (eds.): Cities for All, pp. 21-26, Santiago, 2010
- MERCER:** Quality of Living City Ranking. URL: <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings> (20.06.2019), Vienna, 2019.
- MITCHELL, Don:** The right to the city: social justice and the fight for public space. New York: The Guildford Press, 2003.
- NIJKAMP, Peter:** Infrastructure and Regional Development: A Multidimensional Policy Analysis. Empec, Vol. 11, pp. 121, 1986.
- ORTIZ, Flores E.:** The Construction Process towards the Right to the City: Progress made and challenges pending. In: Sugranyes, A., Mathivet, C. (eds.): Cities for All, pp. 113-305, Santiago, 2010
- PARK, Robert E.:** On Social Control and Collective Behavior. Chicago: Chicago University Press, 1967
- PECK, Jamie:** Struggling with the Creative Class. International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 29 (4), 2005.
- PINCH, Trevor J., BIJKER, E. Wiebe:** The Social Construction of Facts and Artifacts: Or how the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. In: Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes, Trevor Pinch (eds.): The Social Construction of Technological Systems – New Directions in the Social Construction of Technological Systems – New Directions in the Sociology and History of Technology. Cambridge, Massachusetts, pp. 17-50, 1987.
- PURCELL, Mark:** Citizenship and the Right to the Global City: Reimagining the Capitalist World Order. In: International Journal of Urban and Regional Research 27, no. 3, 2003
- SCHMID, Christian:** Henri Lefebvre, the right to the city and the new metropolitan mainstream. In: Brenner, N., Marcuse, P., Mayer, M. (eds.): Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City, New York, 2011
- SEARLE, John R.:** The Construction of Social Reality. New York, 1995.
- SELLE, Klaus:** Die Ko-Produktion des Stadtraumes – Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: *dérive* – Zeitschrift für Stadtforschung, 40/41 (Special issue 10 Jahre *dérive*), pp. 047-052, 2010.
- SIEBEL, Walter:** Die Festivalisierung der Stadtpolitik. In: Birgit Brandner, Karl Luger, Ingo Mörth (eds.): Kulturerlebnis Stadt – Theoretische und praktische Aspekte der Stadtkultur. Vienna, 1994.
- SMITH, Keith:** Economic Infrastructures and Innovation Systems. In: Edquist, C. (ed.): Systems of Innovation – Technologies, Institutions and Organizations. London, 1997.
- SORKIN, M:** Introduction: Variations on a Theme Park. In: Sorkin, M. (ed.): Variations on a Theme Park: Scenes From The American City and the End of Public Space. pp. xi-xv, 1992.
- STEELE, Wendy, LEGACY, Crystal:** Critical Urban Infrastructure. In: Urban Policy and Research, Vol. 25, Issue 1, pp. 1-6. 2017.
- STADT WIEN:** Rathauspark. URL: <https://www.wien.gv.at/umwelt/parks/anlagen/rathauspark.html> (05.01.2019). Vienna, 2019.
- UNITED NATIONS,** Universal Declaration of Human Rights, GA Resolution 217A, 10 December 1948
- UNITED NATIONS,** Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), A/RES/61/106, 2006, entry into force, 3 May 2008
- UNITED NATIONS,** The 2030 Agenda for Sustainable Development, UNGA Resolution A/RES/70/1, 21 October 2015
- WORLD URBAN FORUM,** Cities 2030, Cities for all: Implementing the New Urban Agenda, Concept Paper 28 December 2017.
- ZAPP, Katrin:** Soziale Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ed.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl. Hannover, pp. 1025-1031, 2005.

Unterwegs in Erdberg

Über den Vienna International Busterminal und Privatisierungstendenzen an öffentlichen Busbahnhöfen

Tarek Diebäcker und Sophie Spanlang

Verkehrsknotenpunkte in Wien werden in den letzten Jahren durch vielfältige Privatisierungstendenzen geprägt: Einschränkungen der Zugänglichkeit, verstärkte Kontrollen durch Sicherheitspersonal sowie Ge- und Verbote hinsichtlich der Nutzung sind Beispiele aktueller Entwicklungsdynamiken. Diese spiegeln sich auch am größten Fernbusbahnhof Wiens, dem Vienna International Busterminal (VIB), wider. Dieser erfüllt derzeit, obwohl er durch ein privates Unternehmen betrieben wird, einen öffentlichen Zweck. Die geplante Einführung von Zugangskontrollen und der Einsatz von privatem Sicherheitspersonal zeigen jedoch eine Bewegung in Richtung fortschreitender Privatisierung. Die empirische Analyse dieses Spannungsfeldes zwischen öffentlich und privat am VIB ist Kern des vorliegenden Artikels. Dabei werden der derzeitige Stand mit möglichen Veränderungen in den kommenden Jahren verglichen und Auswirkungen für den derzeit in Planung befindlichen neuen Fernbusbahnhof in unmittelbarer Nähe des Ferry-Dusika-Stadions abgeleitet. Sollten sich die derzeitigen Entwicklungen in Zukunft weiter fortschreiben oder verstärken, ist zu befürchten, dass einst öffentliche Verkehrsknotenpunkte kaum noch für die Bewohner*innen der Stadt offenstehen.

1 Verkehrsknotenpunkte als Räume im Wandel

Seit rund zwölf Jahren wird ein Großteil des Wiener Fernbusverkehrs über den Vienna International Busterminal (VIB) in Erdberg im 3. Gemeindebezirk abgewickelt. In der Zwischenzeit hat der Aufschwung des Fernbusverkehrs für eine Vervielfachung des Passagieraufkommens gesorgt: Alleine am VIB werden mit Stand 2017 bei rund 80.000 An- und Abfahrten jährlich mehr als 2,1 Mio. Passagier*innen abgefertigt, das entspricht dem sechsfachen Wert verglichen mit der Eröffnung im Jahr 2007 (Blaguss Reisen GmbH 2017). Während in deutschen Großstädten wie München oder Berlin bereits zentrale Omnibusbahnhöfe errichtet wurden, verteilt sich der Fernbusverkehr in Wien auf mehrere dezentrale Standorte (Rosinak & Partner ZT GmbH 2015: 5). Um dem Wachstum der Fernbus

branche und den steigenden Fahrgastzahlen gerecht zu werden, stellt die Stadt Wien bereits seit 2014 die Errichtung eines zentralen Fernbusbahnhofs in Aussicht, der den VIB in Erdberg sowie die parallel bestehenden kleineren Busbahnhöfe an einem Standort zusammenführen soll (Gebhard 2014). Nach mehreren Verzögerungen und weitreichenden politischen Debatten wurde schließlich im März dieses Jahres der Bau eines neuen Fernbusterminals in unmittelbarer Nähe des Stadion Center im 2. Bezirk bekanntgegeben (Magistrat der Stadt Wien 2019).

Die Neugestaltung von öffentlichen Verkehrsknotenpunkten in Wien ist in den letzten Jahren oftmals mit deutlichen Einschränkungen hinsichtlich der öffentlichen Zugänglich-

keit und der Nutzbarkeit einhergegangen. Der Umbau des Westbahnhofs und die Verlagerung des Schienenfernverkehrs zum Hauptbahnhof führten zum Beispiel zu einer veränderten Nutzer*innenstruktur im Bahnhofsgebäude sowie in seinem Umfeld (Imlinger 2016, Reibenwein 2017). Folgen davon waren unter anderem eine massive Aufstockung des Sicherheitspersonales und die Demontage von Sitzbänken im Zugangsbereich (ebd.). Für den neuen Hauptbahnhof wurde im vergangenen Jahr eine Nachtsperre zwischen 1:30 und 4:00 eingeführt (Kroisleitner 2018, Mathé 2018). Während die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) dafür organisatorische Gründe wie Reinigung und Instandhaltung angeben, lassen Medienberichte auf eine gezielte Verdrängung von wohnungslosen Menschen in den Nachtstunden schließen (ebd.). Das aktuellste Beispiel vergleichbarer Entwicklungen ist das im Frühjahr 2018 eingeführte Alkoholverbot rund um den Bahnhof Praterstern, dessen Auswirkungen sich bis in den nah gelegenen grünen Prater erstrecken (Gaigg 2019).

Die genannten Entwicklungen verdeutlichen, dass Umgestaltungprozesse von öffentlichen Räumen und öffentlichen Verkehrsknotenpunkten weitreichende Veränderungen für die angestammten Nutzer*innen dieser Räume bedeuten. In Bezug auf den nun beschlossenen Neubau eines Fernbusbahnhofs und der zuvor ebenfalls diskutierten Erweiterung des VIB in Erdberg gilt es daher eine Analyse der Öffentlichkeit des Busbahnhofs vorzunehmen. Der vorliegende Artikel soll anschließend an eine Einbettung in den theoretischen Kontext (Kap. 2) eine eingehende Betrachtung des Ist-Zustands am VIB bieten und Entwicklungstendenzen aufzeigen (Kap. 3). Darüber hinaus sollen Schlussfolgerungen für die Zukunft abgeleitet und ein Blick auf die mögliche Situation am neuen Standort geworfen werden (Kap. 4).

2 Schattierungen von Öffentlichkeit im Stadtraum

Das einst vorherrschende Paradigma einer trennscharfen Klassifizierung von Stadträumen in öffentliche und private Räume ist im theoretischen Diskurs mittlerweile weitgehend aufgelöst worden. Der deutsche Soziologe H. P. Bahrdt (1969: 69) war etwa der Auffassung, dass alltägliches Leben entweder in Öffentlichkeit oder in Privatheit stattfindet und Lebensbereiche, die weder als privat noch als öffentlich charakterisiert werden können, an Bedeutung verlieren. Heutzutage wird hingegen ein vielfältigeres Bild von Stadträumen gezeichnet, wodurch eine Kategorisierung in ausschließlich öffentliche oder ausschließlich private Räume den Realitäten der Stadtentwicklung meist nicht mehr gerecht wird (Selle 2010: 48). Die Vielzahl an Begriffen, die Räume beschreiben, die sich zwischen den beiden Polen öffentlich und privat bewegen – wie „*öffentlich nutzbare Räume*“ (Selle 2010: 49), „*quasi-öffentliche*

Räume“ (Schmid 2011: 43) oder „*halb- bzw. teilöffentliche Räume*“ (Gungl et. al. 2017: 2) – verdeutlicht diese Entwicklung.

Auch Bahnhöfe für den Bus- und Schienenverkehr lassen sich in der europäischen Stadt des 21. Jahrhunderts nicht eindeutig als öffentliche oder private Räume beschreiben. Die Bahnhofsgebäude befinden sich oftmals im Eigentum von (teils staatlichen) Unternehmen, welche das Betreten des Bahnhofs (oder Teilbereichen) an den Besitz einer Fahrkarte koppeln, bestimmte Verhaltensweisen über eine Hausordnung untersagen oder mit privatem Sicherheitspersonal das Geschehen regulieren. Zugleich sind es Räume des öffentlichen Aufeinandertreffens, die einem öffentlichen Zweck dienen und in vielen Fällen öffentlich zugänglich sind. Dass sich Bahnhöfe häufig im Spannungsfeld zwischen öffentlich und privat widerfinden, ist weder ein lokales Phänomen noch betrifft es ausschließlich den Bahnverkehr. Das zeigt unter anderem eine Fallstudie von M. Akkar Ercan (2010: 22) im Stadtzentrum von Newcastle, bei der die Stadtforscherin die Auswirkungen der Neugestaltung eines Busbahnhofs auf den umgebenden öffentlichen Raum analysierte. Im Zuge dessen stellte Akkar Ercan große Veränderungen der Öffentlichkeit des Raumes fest, zum Beispiel durch eine sichtbare Verschiebung von öffentlichen hin zu privaten Interessen und der Verdrängung angestammter Nutzer*innengruppen (ebd.: 38, 45). Akkar Ercan orientierte sich bei ihrer Forschung an einem von S. I. Benn und G. F. Gaus geschaffenen Kategoriensystem zur Beschreibung der sozialen Organisation von Räumen, das von A. Madanipour im Jahr 2003 auf die Untersuchung des Öffentlichkeitsgrades von Stadträumen übertragen wurde. Das Kategoriensystem setzt sich dabei aus drei zentralen Indikatoren zusammen, die es ermöglichen, die scharfe Trennung zwischen Öffentlichkeit und Privatheit auf unterschiedlichen Ebenen aufzulösen (Bertch 1986: 647): Access (Zugänglichkeit), Agency (Akteur*innen) und Interest (Interesse).

Access bezeichnet grundsätzlich die Zugänglichkeit eines Raumes (Madanipour 2003: 98). Wenn ein Raum für alle gleichermaßen zugänglich ist, „*irrespective of their physical abilities, age, gender, ethnicity, income level and social status*“ (Madanipour 2010: 242) kann ein Raum tatsächlich als öffentlich bezeichnet werden. Der Begriff Agency beschreibt, wer den Raum zur Verfügung stellt und gestaltet, und darüber hinaus, welche Akteur*innen sich dort aufhalten und den Raum nutzen können (ebd.). In Bezug auf die Akteur*innen ist ein idealtypischer öffentlicher Raum ein „*place controlled by ‚public actors‘ (i.e., agents or agencies that act on behalf of a community, city, commonwealth or state) and used by ‚the public‘ (i.e., the people in general)*“ (Akkar Ercan 2005: 76). Interest als dritte Dimension von Öffentlichkeit stellt die Frage, welchen Interessen ein Raum dient (Madanipour 2003: 98). Ein öffentlicher Raum ist demnach „*a place which serves the public interest*“ (Akkar Ercan 2005: 76), dort wird also allen Mitgliedern der Gesellschaft die Kontrolle über den Raum

und dessen Nutzbarkeit zuteil (Akkar Ercan 2010: 24).

Nachdem sich dieses Kategoriensystem in der Praxis bereits zur Analyse von Stadträumen, die maßgeblich durch ihre Verkehrsfunktion geprägt werden, bewährt hat, soll es als theoretisches Fundament für die folgende empirische Analyse des VIB in Wien-Erdberg fungieren. Die Untersuchung des VIB entlang der genannten Indikatoren soll es so ermöglichen, unterschiedliche Schattierungen von Öffentlichkeit bzw. Privatheit in Bezug auf die Zugänglichkeit, Akteur*innen und Interessen vor Ort zu ermitteln.

3 Eine empirische Analyse: Wie öffentlich ist der Vienna International Busterminal?

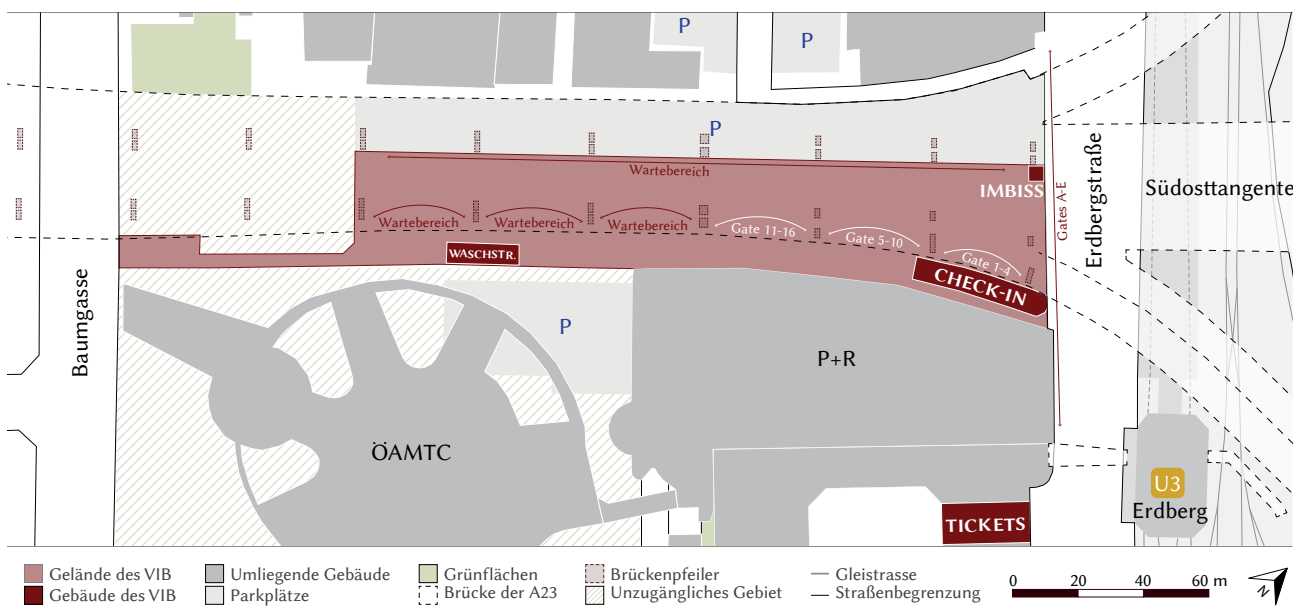
Der VIB liegt an der Erdbergstraße 200a im 3. Gemeindebezirk unmittelbar unter einer Autobahnbrücke der Wiener Stadtautobahn. Für den Fernbusverkehr bedeutet diese Lage eine direkte Anbindung an die A23 („Südosttangente“) und die A4 („Ostautobahn“) und somit an das hochrangige Straßennetz. Für Nutzer*innen des Bahnhofs bedeutet dieser Standort dem ORF Wien (2017) zufolge allerdings ein „optisch wenig attraktiv[es]“ Gelände, das „einer Weltstadt wie Wien unwürdig“ ist. Das Areal umfasst nach Auskunft der Betreiberfirma eine Fläche von 8.229 m² mit 16 Bussteigkanten (Gates 1-16) für die Ankunft bzw. Abfahrt von Reisebussen und fünf weitere Bushaltestellen (Gates A-E) im öffentlichen Straßenraum. Weitere Stellplätze für parkende Busse sind wie in Abbildung 1 ersichtlich in der Erdbergstraße abgewandten Bereich

angeordnet. Am Eingang zum Gelände des Busbahnhofs befindet sich das Check-In Gebäude, seit 8. Dezember 2018 gibt es etwa 60 m entfernt zusätzlich ein neues Verkaufslokal mit Infodesk, Shop und Bistro (Blaguss Reisen GmbH 2019b). Für die folgende Analyse des VIB wird der Untersuchungsraum auf das Kerngelände des Busbahnhofs unter der Südosttangente begrenzt (in Abbildung 1 rot eingefärbt).

3.1 Wie zugänglich ist der VIB tatsächlich – und für wen?

Um den Öffentlichkeitsgrad des VIB beurteilen zu können, wird im ersten Schritt die Zugänglichkeit des Areals beleuchtet. Die physische Zugänglichkeit des Busbahnhofs ist gemäß Erhebungen vor Ort derzeit nahezu uneingeschränkt möglich. Sowohl die Gates im Straßenraum als auch jene am Gelände des Bahnhofs können prinzipiell ohne Zugangskontrollen oder bauliche Abgrenzungen betreten werden. Auf der Homepage der findet sich allerdings folgender Hinweis: „Bitte bedenken Sie, dass der Zutritt zu den Haltestellen nur mit einem gültigen Ticket erlaubt ist!“ (Blaguss Reisen GmbH 2019b) – und dies gemäß der angeschlagenen Hausordnung auch nur dann, sobald der entsprechende Bus bereitgestellt wurde. Aus einem Gespräch mit Mitarbeiter*innen vor Ort ergab sich zudem, dass kurzfristig angedacht ist das Gelände mit Drehkreuzen abzuriegeln und Zugangskontrollen einzuführen, um das Areal somit nur noch Fahrgästen mit gültigem Ticket zugänglich zu machen. Überlegungen dazu könnten sowohl die Verdrängung unerwünschter Personengruppen als auch wirtschaftliche Interessen sein, da dann keine Tickets mehr in den Bussen selbst verkauft

Abbildung 1: Übersichtskarte des VIB-Geländes



Quelle: Kartengrundlagen: Stadt Wien – Vienna GIS, Schmid 2014, eigene Darstellung

werden könnten.

Das Check-In Gebäude kann derzeit zu den Öffnungszeiten (täglich von 6:30 bis 23:45) ohne gültiges Ticket betreten und genutzt werden (Blaguss Reisen GmbH 2019b). Der Aufenthalt im darin befindlichen Wartebereich sowie etwa das Nutzen der Sitzgelegenheiten und das Verwenden des WLANs ist kostenfrei möglich, solange keine (anhand der geltenden Hausordnung) Anordnung erlassen wird, eine bestimmte Aktivität zu unterlassen. Einige Leistungen innerhalb des Gebäudes sind jedoch kostenpflichtig, so etwa die Benutzung der mit Drehkreuzen und Videoüberwachung versehenen WC-Anlagen und die Verwendung der Schließfächer.

3.2 Wem gehört der VIB – und wer nutzt ihn?

Nach Beschreibung der Zugänglichkeit gilt es zu klären, welche Akteur*innen den Raum bereitstellen und welche ihn aktiv nutzen bzw. zumindest nutzen könnten. Der Busbahnhof liegt auf einem Grundstück unterhalb der Stadtautobahnbrücke und befindet sich (wie die Autobahn) im Eigentum der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG). Zeitgleich mit dem Entstehen des neuen Busterminals hat die Blaguss Reisen GmbH (Blaguss) laut eigener Auskunft am 1.7.2007 einen Pachtvertrag mit der Eigentümerin „im Rahmen einer üblichen und angemessenen Laufzeit mit der Option auf Verlängerung“ geschlossen. Auch die Einrichtung und Nutzung der fünf Gates im Straßenraum der Erdbergstraße wurde demzufolge beantragt und genehmigt.

Genutzt wird der Fernbusterminal in erster Linie von Reisenden sowie deren Angehörigen und den Mitarbeiter*innen der Busunternehmen. Derzeit sind 53 Länder bzw. 750 Destinationen von Erdberg aus erreichbar, wobei die Bandbreite von Regionen in Süd- und Osteuropa bis zu einzelnen nordeuropäischen Ländern reicht (Blaguss Reisen GmbH 2019c). Die insgesamt 210 Linien werden zum Teil von Blaguss selbst betrieben, großteils aber von anderen privaten Busanbieter*innen durchgeführt (Blaguss Reisen GmbH 2019a, Anderer 2017). Im Jahr 2017 nutzten 45 Busunternehmen den Standort, zentraler Player ist die FlixBus GmbH als derzeit führende Anbieterin von Fernbusreisen in Erdberg (ebd.). Zwar werden detaillierte Informationen zu den Buspassagier*innen durch Blaguss nicht erhoben, aufgrund der am stärksten nachgefragten Destinationen kann allerdings darauf geschlossen werden, dass Nutzer*innen der Busverbindungen überwiegend osteuropäische Kund*innen sind. Weitere Akteur*innen sind jene Personen, die am Bahnhofsgelände arbeiten: Die Mitarbeiter*innen im Check-In-Gebäude und im Verkaufslokal befinden sich dabei täglich fast rund um die Uhr am Gelände. Darüber hinaus halten sich nach Auskunft von Blaguss auch unerwünschte Personengruppen

am Gelände des VIB und in dessen Umfeld auf. Genannt wurden dabei bettelnde und wohnungslose Personen, Taschendieb*innen und Menschen, die informellen Handel betreiben. Bei mehrfachem Lokalaugenschein im Dezember 2018 wurden die genannten Personengruppen allerdings nicht angetroffen.

Um das Sicherheitsgefühl der Passagier*innen zu erhöhen, wurde laut Mitarbeiter*innen von Blaguss im Oktober 2018 in die Verbesserung der Beleuchtung und eigenes Sicherheitspersonal vor Ort investiert. Somit lässt sich hinsichtlich der handelnden Akteur*innen das vermehrte Setzen von privaten sicherheits- und ordnungspolitischen Maßnahmen erkennen. Eine Tendenz zu einer stärkeren Überwachung und der Verdrängung von stigmatisierten Personengruppen wird dadurch erkennbar. Das resultiert letztlich in einem Verlust von Öffentlichkeit am VIB-Gelände und einer gezielten Steuerung des Geschehens durch private Akteur*innen.

3.3 Welche Interessen dominieren im Raum – welche werden eingeschränkt?

Die Untersuchung eines Raumes in Bezug darauf, inwiefern öffentliche Interessen erfüllt werden und wie sich private Interessen im Raum manifestieren, ist dritter Bestandteil der empirischen Analyse. In Erdberg ergibt sich insofern eine spezielle Situation, da dem Standort einerseits als zentrale Drehscheibe für den Fernbusverkehr eine maßgebliche öffentliche Funktion zuteil wird, er aber von einem privaten Unternehmen betrieben wird. Der Geschäftsführer der Betreiberfirma, T. Blaguss, äußerte sich bereits vor einigen Jahren zu dieser Situation: „Wir sind zwar ein privates Unternehmen, erfüllen aber auch einen öffentlichen Zweck. [...] Wir können diese Last nicht alleine tragen.“ (Brnada 2013) Darin liegt zu einem Teil auch die sehr überschaubare architektonische Qualität bzw. der mangelnde ästhetische Mehrwert begründet. Während andernorts Busbahnhöfe als Visitenkarte einer Stadt fungieren, scheint die Stadt Wien nicht bestrebt zu sein, dass der VIB tatsächlich auch öffentliche Mehrwerte sicherstellt. Wie im Jänner 2019 bei einem informellen Gespräch mit Mitarbeiter*innen der Geschäftsgruppe für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und Bürger*innenbeteiligung, welche für die seit 2014 die laufende Standortsuche verantwortlich ist, deutlich wurde, soll sich das Betriebsmodell des Fernbusbahnhofs auch bei dem geplanten Neubau beim Stadion nicht ändern wird (Gebhard 2014). Die Stadt Wien werde – wenn überhaupt – nur bei der Errichtung unterstützend tätig sein.

Obwohl Blaguss ein Privatunternehmen ist, trägt der VIB zweifelsohne zur Erfüllung öffentlicher Interessen bei. Gleichzeitig dienen die Leistungen der Blaguss Reisen GmbH im Wesentlichen zur Realisierung privater Inter-

essen und einem möglichst profitablen Betrieb des Busbahnhofs. Dies zeigte sich besonders im Rahmen von Beobachtungen und Begehungen vor Ort bezüglich der Nutzungsverteilung. So nimmt beispielsweise der Imbissstand mit zugehörigem Schanigarten weite Teile der an die Erdbergstraße grenzenden Fläche ein, wodurch die öffentliche Nutzung des Geländes weiter eingeschränkt und vom öffentlichen Straßenraum abgeschnitten wird. Ein großer Flächenanteil des Geländes des VIB wird darüber hinaus als Parkplatz für wartende Busse genutzt, was zu einer weiteren Einschränkung der tatsächlichen Nutzbarkeit des Raumes führt. Würde der VIB zum Beispiel von der Stadt Wien selbst oder einem gemeinnützigen Rechtsträger betrieben, würde die Erfüllung öffentlicher Interessen wohl deutlicher im Raum sichtbar werden.

4 Die Zukunft des Fernbusverkehrs in Wien

Die empirische Analyse hat gezeigt, dass am VIB in Wien-Erdberg unterschiedliche Schattierungen von Öffentlichkeit sichtbar werden. Der Fernbusbahnhof befindet sich auf einem Grundstück der ASFINAG und wird von der Blaguss Reisen GmbH für ihre unternehmerischen Zwecke gepachtet. Zugleich trägt der größte Wiener Busbahnhof maßgeblich zur Abwicklung des öffentlichen Personenverkehrs bei und erfüllt dadurch einen bedeutenden Nutzen für die Öffentlichkeit. In Bezug auf die Dimensionen öffentlicher Räume nach Madanipour (2003) lässt sich festhalten, dass grundsätzlich eine allgemeine und unkontrollierte Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit besteht. Das Geschehen am VIB wird jedoch weitgehend durch private Unternehmen – allen voran von Blaguss und den vor Ort tätigen Busunternehmen – bestimmt. Zugleich unternimmt die Stadt Wien keine nennenswerten Bestre-

bungen, um die Realisierung öffentlicher Interessen am VIB dauerhaft sicherzustellen und zu einem Betrieb des Busbahnhofs im Interesse der Stadtbevölkerung beizutragen. Insofern ist es nicht überraschend, wenn der Fokus der Betreiberfirma weniger auf der Aufenthaltsqualität und der architektonischen Gestaltung des Areals liegt, sondern vorwiegend auf den effizienten Betrieb ausgerichtet ist.

Wie im März 2019 bekanntgegeben wurde soll innerhalb einer Planungs- und Bauzeit von fünf Jahren ein neues Fernbusterminal neben dem Ferry-Dusika-Stadion und dem Stadion Center im 2. Bezirk entstehen (Magistrat der Stadt Wien 2019). Mit der Wien Holding GmbH ist ein stadt-eigenes Unternehmen für die Errichtung des Busbahnhofs zuständig, womit die Stadt Wien letztlich Verantwortung beim Bau des neuen Verkehrsknotenpunktes übernimmt (ebd.). Auskünften aus der Geschäftsgruppe für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung zufolge wird jedoch auch in Zukunft der laufende Betrieb maßgeblich durch ein privates Unternehmen übernommen werden. Das lässt darauf schließen, dass Entwicklungstendenzen, die aktuell am VIB in Erdberg beobachtet werden können, sich am neuen Standort sogar verstärken könnten. Dazu gehören etwa der vermehrte Einsatz von privatem Sicherheitspersonal und das Einrichten von Zugangskontrollen vor dem Betreten des Geländes des Busbahnhofs. Wenn die Wien Holding, die als stadt-eigenes Unternehmen kürzlich mit der Realisierung des neuen Fernbus-Terminals beauftragt wurde, offiziell das Ziel ausgibt, dort ein „attraktives Entree für Bus-Touristinnen und –touristen“ (Wien Holding GmbH 2019) und einen „Busbahnhof mit Flughafen-Feeling“ (ebd.) zu schaffen, ist zu befürchten, dass Verkehrsknotenpunkte in Zukunft weiter privatisiert werden und kaum noch für die Bewohner*innen der Stadt offen stehen.

Quellen

- Akkar Ercan, Müge (2010): Less public than before. In: Madanipour, Ali (2010): Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design & Development: 21-50. Routledge. Abingdon (Oxon, UK).
- Akkar Ercan, Müge (2005): Questioning the „Publicness“ of Public Spaces in Postindustrial Cities. In: Traditional Dwellings and Settlements Review (Vol. 16, No. 2.): 75-91. URL: https://www.jstor.org/stable/41747747?seq=1#page_scan_tab_contents (07.02.2019).
- Anderer, Anna C. (2017): Vienna International Busterminal: Von Erdberg nach ganz Europa. Wiener Bezirkszeitung GmbH. URL: https://www.meinbezirk.at/landstrasse/c-lokales/viennainternational-busterminal-von-erdburg-nach-ganzeuropa_a2186437 (07.02.2019).
- Bahrtdt, Hans P. (1969): Die moderne Großstadt – soziologische Überlegungen zum Städtebau. Christian Wegner Verlag GmbH. Hamburg; zuerst veröffentlicht 1961 bei Rowolth Taschenbuch Verlag GmbH. Reinbek bei Hamburg.
- Bertch, Luisa (1986): Review on Public and Private in Social Life by S. I. Benn and G. F. Gaus. In: Ethics, 96, Nr. 3, S. 647-648. URL: <https://www.jstor.org/stable/2381085> (06.02.2019).
- Blaguss Reisen GmbH (2019a): Destinationen. URL: <https://www.vib-wien.at/de/reisen/destinationen> (07.02.2019).
- Blaguss Reisen GmbH (2019b): Fahrpläne. URL: <https://www.vib-wien.at>

at/de/fahrplaene (07.02.2019).

Blaguss Reisen GmbH (2019c): Vienna International Busterminal (VIB). URL: <https://www.vib-wien.at/de/vib-busbahnhof> (06.02.2019).

Blaguss Reisen GmbH (2017): Busterminal Wien: Von Erdberg nach ganz Europa. URL: https://www.tourismuspresse.at/presseaus-sendung/TPT_20170711_TPT0005/busterminal-wien-von-erd-berg-nach-ganz-europa-bild (09.05.2019).

Brnada, Nina (2013): Der Underdog der Bahnhöfe. Wiener Zeitung GmbH. URL: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/panorama/wien/571716-Der-Underdog-der-Bahnhoefe.html> (06.02.2019).

Gaigg, Vanessa (2019): "Betteln und Herumlungern" in Wiener Volksprater verboten. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://derstandard.at/2000092742309/Betteln-und-Herumlun-ger-n-in-Wiener-Volksprater-verboten#> (09.05.2019).

Gebhard, Josef (2014): Großer Busbahnhof für Wien geplant. Telekurier Online Medien GmbH & Co KG. URL: <https://kurier.at/chronik/wien/grosser-busbahnhof-fuer-wien-geplant/79.260.116> (06.02.2019).

Gungl, Barbara/Studer, Heide/Thamm, Ulla/Weninger, Andrea (2017): Öffentliche Räume in Stadtentwicklungsgebieten Wiens. Stadtpunkte Nr. 23. Arbeiterkammer Wien. Wien.

Imlinger, Christine (2016): Endstation Westbahnhof. "Die Presse" Verlags-Gesellschaft m.b.H. Co KG. URL: <https://diepresse.com/home/panorama/wien/4940038/Endstation-Westbahnhof-> (09.05.2019).

Kroisleitner, Oona (2018): Wiener Hauptbahnhof ab sofort über Nacht gesperrt. STANDARD Verlagsgesellschaft m.b.H. URL: <https://der-standard.at/2000078942239/OeBB-verhaengt-kuenftig-Nachtsper-re-ueber-Wiener-Hauptbahnhof#> (09.05.2019).

Madanipour, Ali (2010): Whose public space? In: Madanipour, Ali (2010): Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design & Development: 237-242. Routledge. Abingdon (Oxon, UK).

Madanipour, Ali (2003): Public and Private Spaces of the City. Routledge. Abingdon (Oxon, UK).

Magistrat der Stadt Wien (2019): Neuer Wiener Fernbusterminal entsteht neben dem Dusika-Stadion. Presse- und Informationsdienst der Stadt Wien (MA 53). URL: <https://www.wien.gv.at/presse/2019/03/06/neuer-wiener-fernbusterminal-entsteht-neben-dem-dusika-stadion> (09.05.2019).

Mathé, Alexander U. (2018): Harte Zeiten für Obdachlose. Wiener Zeitung GmbH. URL: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/panorama/wien/962537-Harte-Zeiten-fuer-Obdachlose.html> (09.05.2019).

ORF Wien (2017): Wiener Busterminals einer „Weltstadt unwürdig“. Österreichischer Rundfunk, Stiftung öffentlichen Rechts. URL: <https://>

wien.orf.at/news/stories/2659605/ (06.02.2019).

Reibenwein, Michaela (2017): ÖBB: Bänke am Westbahnhof abmontiert. Telekurier Online Medien GmbH & Co KG. URL: <https://kurier.at/chronik/wien/oebb-baenke-am-westbahnhof-abmontiert/253.910.729> (09.05.2019).

Rosinak & Partner ZT GmbH (2015): Standortsuche Fernbusbahnhof Wien. Endbericht. Im Auftrag der Stadt Wien, MA 18. Oktober 2015. Wien.

Selle, Klaus (2010): Die Koproduktion des Stadtraumes. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: *dérive – Zeitschrift für Stadtforschung* (Nr. 40/41): 47-52. Wien.

Schmid, Christian (2011): Henri Lefebvre und das Recht auf die Stadt. In: Holm, Andrej/Gebhardt, Dirk (2011): Initiativen für ein Recht auf Stadt: Theorie und Praxis städtischer Aneignungen: 25-51.

Wien Holding GmbH (2019): Fernbusterminal kommt in die Leopoldstadt. URL: <https://www.wienholding.at/Mediaroom/News/Fernbusterminal-kommt-in-die-Leopoldstadt> (09.05.2019)

Abb. 1: Übersichtskarte des VIB-Geländes (eigene Darstellung; Kartengrundlagen: Stadt Wien –Vienna GIS, Schmid, Gerhard (2014): Fernbusterminal Wien. Vorstudie (Pre-Feasibility Study) i. A. der Stadt Wien, MA 46).

Christian-Broda-Platz – Zwischen Demokratie und Unbekanntheit

Theresa Rihs und Jakob Sandner

Diese Arbeit über den Christian-Broda-Platz beschreibt sowohl seine Wandlung von einem namenlosen Schotterfeld zu einem gestalteten öffentlichen Raum, als auch seine Relevanz als Bühne für öffentliche Demokratie. Im sechsten Bezirk gelegen, angrenzend an den Gürtel und in unmittelbarer Nähe des Westbahnhofes, wurde er erst vor etwa einem Jahrzehnt zu einem nutzbaren Platz. Diese Arbeit befasst sich mit dem Werdegang, den der Christian-Broda-Platz seitdem vollzogen hat. Ein Interview mit dem Bezirksvorsteher des sechsten Bezirks und einer Analyse von Google Bewertungen liefern Einblicke darüber warum er nicht so beliebt ist, wie andere öffentliche Räume in Wien und welche Funktionen er im Stadtgefüge bedient. Besonders genau betrachtet wird seine Beliebtheit als Ausgangspunkt für Kundgebungen, Proteste und Demonstrationen, wie diese Nutzung entstanden ist und wie sie zur Theorie von öffentlichen Räumen als Foren für Demokratie in Beziehung steht.

1 Einleitung

Städte werden durch ihre öffentlichen Räume und Plätze geprägt. Im dichten Bestand innerhalb des Gürtels gibt es kaum einen größeren Platz der nicht untrennbar mit dem Werdegang der Stadt an sich verknüpft ist. Es ist selten möglich einen öffentlichen Raum neu zu schaffen. Umso spannender ist es, wenn genau das geschieht. Der Christian-Broda-Platz stellt die Umgestaltung einer ungenutzten geschotterten Brachfläche zu einem öffentlichen Platz dar. Sie geschah an der Schnittstelle der drei am dichtest bevölkerten Bezirke Wiens, umgeben von prägenden Landmarks - aber unter einem Namen, der kaum jemandem auf Anhieb etwas sagt, mitunter weil der Platz ihn erst seit knapp einem Jahrzehnt trägt. Wie wurde er angenommen und angeeignet? Welcher Ruf hat sich um ihn gebildet? Und warum wurde dieser Platz einer der zentralsten Orte in Wien für Demonstrationen aller Art?

Aufgearbeitet werden diese Fragen anhand einer Analyse der Lage und Geschichte des Christian-Broda-Platzes, eines Stimmungsbilds von Nutzer_Innen und dem Bezirksvorsteher von Mariahilf, sowie einer Kontrastierung des

Platzes mit der Theorie von Demokratie im öffentlichen Raum.

2 Lage in der Stadt

Der Christian-Broda-Platz befindet sich am Rand des sechsten Wiener Gemeindebezirks. Knapp innerhalb des Gürtels gelegen, ist er zentral, vor allem durch seine Nähe zum Westbahnhof. Dadurch ist er in unmittelbarer Nachbarschaft eines der größten öffentlichen Verkehrsknotenpunkte Wiens. Ein Aufgang der U-Bahn-Station Westbahnhof und damit in weiterer Folge des gesamten Bahnhofs, führt direkt auf den Platz.

Während unterirdisch eine große Auswahl an öffentlichen Verkehrsmitteln erreicht werden kann, wird die oberirdische Umgebung des Platzes vom motorisierten Individualverkehr dominiert. Der Christian-Broda-Platz wird im Osten vom Mariahilfer Gürtel und im Norden von

der Mariahilfer Straße begrenzt. Letztere ist entlang des Platzes nicht beruhigt und voll befahrbar. Erst am westlichen Ende des Platzes, bei der Stumpergasse, beginnt die Einkaufsstraße an sich und damit verbunden auch die bekannte Begegnungszone. Der Christian-Broda-Platz wird jedoch nicht nur von Straßen begrenzt, er wird auch von einer Gasse durchschnitten, welche einen klaren Bruch im Platzgefüge darstellt.

Abgesehen vom Verkehr hat die Mariahilfer Straße, als eine der größten Einkaufsstraßen Österreichs, den meisten Einfluss auf den Platz. Dennoch sind die beiden öffentlichen Räume ästhetisch und in Bezug auf ihre Nutzungen deutlich voneinander zu unterscheiden. Es befinden sich zwar Geschäfte am Christian-Broda-Platz, trotzdem weist er nicht den Charakter einer Flaniermeile auf.

3 Geschichte des Platzes

Im Jahr 1900 war der Platz teilweise begrünt und diente zusammen mit dem Platz vor dem Westbahnhof als Verkehrsknotenpunkt für Straßenbahnlinien. 20 Linien machten das Areal damals zu einem hoch frequentierten Ort in der Stadt. (vgl. Bezirksmuseum 6. Bezirk 2016)

Im Laufe der Zeit wurden viele Straßenbahnlinien eingestellt. Am früher "Mariahilfer Platzl" genannten Platz hielt in den 1980er Jahren nur noch die Linie 5. Der freigewordene Raum wurde durch Nebenfahrbahnen und Parkplätze eingenommen. Mit dem U-Bahnbau Anfang der 1990er wurde eine provisorische Umgestaltung des Platzes vorgenommen. (vgl. MA 19 2011: 25)

2005 startete ein partizipatives Verfahren zur Neugestaltung des Platzes. Ein Jahr später wurde in einem einstufigen Wettbewerbsverfahren das Siegerprojekt aus 19 Beiträgen ausgewählt. Der Baubeginn erfolgte im September 2007. Die Eröffnung des Platzes fand ein Jahr darauf statt. Darüber hinaus wurde im Wiener Gemeinderat entschieden, den als Mariahilfer-Platzl bezeichneten Raum, nach dem ehemaligen SPÖ-Justizminister Christian Broda zu benennen (vgl. ebd.: 25f). Unter seiner Leitung, 1960- 1966 sowie 1970 – 1983, wurden viele Reformen des Justizsystems, wie etwa die Entkriminalisierung von Homosexualität, das Vorantreiben der Gleichstellung von Mann und Frau als auch die Einführung der Fristenlösung, durchgeführt (vgl. Gaul 2016).

Nach der Eröffnung des Platzes wurde dessen Umgestaltung in den Medien teils stark kritisiert. Vor allem die Kronen Zeitung hat damals negativ berichtet. Nachdem die Berichterstattung zur Umgestaltung aus dem Fokus der Medien geriet, flauten Anfragen beziehungsweise Beschwerden von Bürger_Innen zum Platz wieder ab (vgl. ebd.: 37). Auch die Namensgebung, des zuvor unbenannten Platzes in "Christan-Broda-Platz" rief zum Teil heftige

Kritik hervor. So forderte etwa der Verein der "Kaufleute Mariahilfer Straße" die Beibehaltung des zuvor verbreiteten Namens "Mariahilfer Platzl." Kritik am Namen sowie an der Person Christian Broda, kam zudem von FPÖ und ÖVP (vgl. Marits 2008).

4 Stimmungsbild

Mittlerweile besteht der Christian-Broda-Platz ein Jahrzehnt lang in seiner derzeitigen Form, genug Zeit also, für Nutzungen und Nutzer_Innen sich dort zu etablieren. Um herauszufinden welchen Ruf sich der Platz in dieser Zeit gemacht hat, wurde eine Analyse der Google Bewertungen des Platzes und ein Interview mit dem Bezirksvorsteher von Mariahilf durchgeführt.

4.1 Google Bewertungen

In Zeiten von Social Media ist das Rating eines Ortes, sei es ein Lokal oder ein öffentlicher Raum mitunter ein Entscheidungskriterium für Personen, die überlegen einen Platz aufzusuchen. Bei Google Maps kann quantitativ über Sterne oder qualitativ über Kommentare bewertet werden. Diese Sammlung an Eindrücken ist zwar nicht unbedingt repräsentativ, kann jedoch als grobes Stimmungsbild dienen.

Für den Christian-Broda-Platz beträgt das durchschnittliche Rating Ende 2018 3,4 Sterne. Damit ist er um einiges schlechter bewertet als viele andere öffentliche Räume in Wien. Plätze wie das Museumsquartier, der Rathausplatz, der Donaukanal oder der Schwedenplatz haben zwischen 4,2 und 4,6 Sterne (vgl. Google 2018). Um nachvollziehen zu können, warum der Christian-Broda-Platz vergleichsweise schlecht bewertet wurde, hilft es die Kommentare anzusehen.

Der Großteil der Kommentare ist negativ gestimmt, nur etwa ein Drittel hat positive Inhalte. Die am häufigsten genannte positive Eigenschaft ist „schön“, einige Nutzer_Innen führten das mit Verweis auf die Gestaltung oder die Nähe zur Mariahilfer Straße näher aus. Schlechte Bewertungen waren in der Regel ausführlicher und nannten mehrere Kritikpunkte in einem Kommentar.

Neben Verschmutzung, Unzufriedenheit mit der Gestaltung und Mangel an Grünflächen beziehen sich die meisten negativen Bewertungen auf die Gruppen, die sich am Platz aufhalten, in diesem Zusammenhang werden Bettler_Innen, Obdachlose, Betrunkene und Drogendealer_innen genannt. In mehreren Kommentaren wird der Bedarf nach mehr Polizeipräsenz und einem „härteren Durchgreifen“ ausgedrückt.

4.2 Bezirk

Der Bezirksvorsteher von Mariahilf, Markus Rumelhart von der SPÖ, ist sich dieses durchwachsenen Stimmungsbilds bewusst. Wir haben uns Anfang Jänner 2019 mit ihm getroffen, um nähere Einblicke darüber zu erlangen, wie die Bevölkerung und der Bezirk den Platz sehen.

Laut dem Bezirksvorsteher habe der Platz durch die Umgestaltung deutlich gewonnen, ein Idealzustand sei aber noch nicht erreicht. Es gibt Wünsche nach Veränderung, die Herr Rumelhart durchaus nachvollziehen kann. Er selbst würde sich mehr Grün auf dem Platz vorstellen. (vgl. Interview Rumelhart 2019)

Mit einem zentralen Kritikpunkt aus der Bevölkerung, der sich auch in den Google Bewertungen widerspiegelt, stimmt der Bezirksvorsteher jedoch nicht überein. Die Nutzung des Platzes, auch durch marginalisierte Gruppen sieht er nicht als Problem. Durch die stetige Bevölkerungszunahme in Wien sieht er einen verstärkten Druck auf den öffentlichen Raum, der sich in einem so dichten Bezirk wie Mariahilf besonders klar erkennbar macht. Von einer Überbelastung sei jedoch nicht zu sprechen: *„Einige beschwerten sich, dass die öffentlichen Räume nicht mehr so ruhig und leer sind wie früher, aber wenn man ehrlich ist, waren sie früher einfach ausgestorben.“* (ebd.)

Geht es nach dem Bezirksvorsteher, soll öffentlicher Raum im Allgemeinen und der Christian-Broda-Platz im Speziellen genutzt werden und auch von allen genutzt werden können. Dass der Platz seit der Umgestaltung verstärkt genutzt wird, auch zum Aufenthalt, sieht Herr Rumelhart als Errungenschaft, auch wenn diese Nutzung mitunter durch Gruppen geschieht *„die bei der Bevölkerung nicht auf allzu viel Gegenliebe stoßen“* (ebd.). Öffentlicher Raum sei für alle da, egal ob diese Personen reden, sitzen oder schlafen. Solange keine Regeln verletzt werden und die Grenzen des guten Zusammenlebens nicht überschritten werden, gibt es keinen Grund einzuschreiten. (vgl. ebd.)

Ge- und Verbotszonen, wie in anderen Teilen Wiens angedacht oder umgesetzt, sind für den Christian-Broda-Platz nicht angedacht, auch wenn aus bestimmten Gruppen dementsprechende Forderungen kommen. Anrainer*innen etwa meinen, dass eine Reduktion der Sitzflächen wünschenswert wäre, doch vom Bezirksvorsteher heißt es, dass genau diese Sitzflächen die Qualität des öffentlichen Raums schaffen: *„[...] dass man nur wenn man mit irgendeiner sozialen Gruppe nicht einverstanden ist, anfängt Bankerl wegzuräumen, das wäre ein Fass ohne Boden.“* (ebd.)

Dieser inklusive Ansatz des Bezirks, ignoriert dennoch nicht die Probleme des Platzes. Obdachlosigkeit und Drogenhandel treten, laut dem Bezirksvorsteher, am Christian-Broda-Platz verstärkt auf, auch wegen seiner Nähe zum Westbahnhof. Um dem zu begegnen gibt es neben der

regulären Straßensozialarbeit auch ein vom Bezirk organisiertes Fair Play Team, zur verbesserten Kommunikation und Konfliktlösung von Nutzer_Innen vor Ort. (vgl. ebd.)

Ein weiterer prägender Aspekt ist die Beliebtheit des Christian-Broda-Platzes für Protestveranstaltungen, seien es kleinere Standkundgebungen oder als Ausgangspunkt für große Demonstrationen. Laut Herrn Rumelhart wurde der Platz bereits vor seiner Umgestaltung für solche Veranstaltungen verwendet (vgl. ebd.). Wie diese besondere Nutzung des Ortes in einen breiteren Diskurs über Protest im öffentlichen Raum eingeordnet werden kann, wird im folgenden Kapitel dargelegt.

5 Demokratie im öffentlichen Raum

Nach einer Beschreibung der vergangenen und aktuellen Entwicklungen am Christian-Broda-Platz wird im folgenden Kapitel zur Einordnung von theoretischen Hintergründen erläutert, wie sich demokratische Räume bilden und wie der öffentliche Raum als Plattform für Politik fungieren kann. Anschließend werden diese Theorien auf den Christian-Broda-Platz angewendet.

5.1 Theorie demokratischer Räume

„Öffentlichkeit steht [...] im Zentrum der politischen Debatte, denn das Öffentliche ist das Politische, die Öffentlichkeit der Raum der Demokratie.“ (Bauhardt 2009: 422)

Grundsätzlich bedarf es zu bemerken, dass die Öffentlichkeit das Gegenüber des Privaten bildet. Die räumliche Trennung von Öffentlichkeit und Privatheit gilt als wesentliches Merkmal der europäischen Stadt. Die Gestaltung dieser räumlichen Öffentlichkeit wird in Europa als gesellschaftliche Aufgabe verstanden. Das dies nicht als selbstverständlich genommen werden sollte, zeigt ein Blick auf Metropolen in den USA oder in Entwicklungs- und Schwellenländern. (vgl. ebd.: 422f)

Dass zwischen Öffentlichkeit und Demokratie eine starke Verbindung besteht, zeigt schon Hannah Arendt. Sie bezieht sich auf die griechische Polis. Bereits damals wäre eine scharfe Trennung zwischen Tätigkeiten und Sprechen in der Öffentlichkeit und im Privaten vorhanden gewesen. (vgl. ebd.: 423) Auch Habermas bezieht sich in verschiedenen Publikationen immer wieder auf die Theorie von Arendt. Elementar dabei ist, dass die Öffentlichkeit dadurch beschrieben wird, dass sie durch rhetorisches Handeln entsteht und gesellschaftliche Themen behandelt werden (vgl. ebd.: 428). Bauhardt weist bei der Betrachtung von verschiedenen Ansätzen der Öffentlichkeit darauf hin, dass die politische Theorie Öffentlichkeit

nicht als konkreten Raum ausweist. Die demokratische Kommunikation finde nicht mehr auf den Agora der Antike und nicht mehr auf dem Marktplatz statt, vielmehr finde sich die politische Öffentlichkeit in den Parlamenten und in den Medien wieder. (vgl. ebd.: 429)

Bauhardt definiert den öffentlichen Raum als einen, der prinzipiell allen Menschen zur Nutzung und zum Aufenthalt offensteht, beziehungsweise offenstehen sollte. Bereits an der Definition wird klar, dass die Offenheit und die Zugänglichkeit in Frage gestellt werden. In der Debatte ist zunehmend vom Funktionsverlust öffentlicher Räume zu hören. Trotzdem bietet die Öffentlichkeit als Raum in der Stadt Möglichkeiten zur Kommunikation, Begegnung, Vielfalt und Differenz. Sie weist darauf hin, dass die Stadtplanung, anders als die Politikwissenschaft, die Öffentlichkeit als konkreten Raum in der Stadt betrachtet. (vgl. ebd.: 429f)

Bauhardt beschreibt den öffentlichen Raum, als einen Ort, an dem Differenzen konkret sichtbar und hörbar werden. Dabei gestaltet sich der öffentliche Raum nicht als konfliktfrei. Deswegen sei es auch Aufgabe der Stadtplanung Verfahren zur Verfügung zu stellen, um in einen Austausch treten zu können. Wichtig ist, dass der öffentliche Raum kein regelloser Raum ist. (vgl. ebd.: 432) „*Der öffentliche Raum ist kein regelloser Raum, er braucht Kommunikationsregeln, um die demokratische Gleichheit der räumlichen Präsenz zu sichern.*“ (ebd.: 432).

5.2 Öffentlicher Raum als politischer Raum

Das Jahr 2011, in dem der arabische Frühling seine Wurzeln hat, wird als außerordentlich urbanes Jahr beschrieben. Seit den 1960ern haben sich nicht mehr so viele Menschen in den Straßen und auf den Plätzen der Städte dieser Welt versammelt, um zu protestieren. Dabei treten vor allem jene auf, die bis dahin nicht gehört wurden, jene die keine Bühne hatten. Erik Swyngedouw beschreibt dabei urbane Architekten als jene die zunehmend das zeitgenössische Theater des städtischen Kampfes und Konfliktes beeinflussen. (vgl. Swyngedouw 2017: 48)

Öffentliche Plätze dienen als Bühne gegen soziale Ungerechtigkeit, gleichzeitig werden die Plätze selbst zum Symbol. Allein die Erwähnung von bestimmten Plätzen erweckt Bilder von protestierenden Massen in den Köpfen der Menschen. So etwa der Tiananmen Platz in Peking, der Zuchotti-Park in New York oder der Tahrir Platz in Kairo. (vgl. Davis 2017: 165) Solche Räume der Öffentlichkeit manifestieren sich an konkreten Orten in Städten, welche erst durch die Aktivitäten von Individuen entstehen. Als Beispiel kann etwa der Tahrir-Platz in Kairo genommen werden. Dieser wurde durch die Proteste im arabischen Frühling 2011 bekannt. Die Menschen wählten den Platz als Ort der Versammlung unter anderem deswegen aus,

weil der Platz durch Regierungsgebäude begrenzt wird, welche dem Ort eine gewisse Repräsentativität zukommen lässt. Durch die Besetzung des Platzes von Demonstrant_Innen wird die Macht der Regierung in Frage gestellt und der Platz somit zum Symbol des Widerstands. (vgl. Müller 2014: 24f) Urbane Plätze werden also nicht nur öffentlich, weil sie physisch gebaut sind, sondern vor allem deswegen, weil eine Aneignung durch die Bevölkerung für öffentliche Zwecke stattfindet. Das kann von einfacher Beschwerde bis zum Aufstand gegen die Staatsherrschaft oder Ungerechtigkeit reichen. (vgl. Davis 2017: 166)

5.3 Christian-Broda-Platz als demokratischer Raum

Schon bei einer kurzen Internetrecherche wird deutlich, dass der Christian-Broda-Platz sehr häufig mit Demonstrationen in Verbindung gebracht wird. Die Eignung des Platzes erschließt sich durch seine Lage im Stadtgefüge, er liegt zwischen Westbahnhof und Mariahilfer Straße und bietet somit den optimalen Ausgangspunkt für Demonstrationen Richtung Innere Stadt. Darüber hinaus finden immer wieder stationäre Kundgebungen am Platz statt.

Der Tahrir-Platz Wiens ist der Christian-Broda-Platz dennoch nicht. Dieser Titel gebührt Orten wie dem Heldenoder, wie in letzter Zeit vermehrt beobachtet werden konnte, dem Ballhausplatz. Sie haben durch ihre umgebenden Gebäude und Institutionen eine Repräsentativität inne, von der am Christian-Broda-Platz nicht gesprochen werden kann. Dementsprechend wird er auch seltener als End- sondern eher als Anfangspunkt von großen Demonstrationen genutzt, die dann mitunter am Heldenplatz abschließen. Somit zeigt er jedoch auch, dass ein Platz nicht im Schatten von Regierungsgebäuden und klassischen Zeichen der Macht stehen muss, um eine Rolle für Demokratie im öffentlichen Raum zu spielen.

Den Charakter als Raum der öffentlichen Demokratie besitzt der Christian-Broda-Platz schon seit längerer Zeit. Auch vor der Umgestaltung sollen hier laut Bezirksvorsteher Rumelhart schon Demonstrationen stattgefunden haben.

Ein interessantes, bei großen Demonstrationen zu beobachtendes Phänomen ist wie rasch die sonst so harte Grenze zwischen Platz und Fahrbahn der Mariahilfer Straße zu verschwinden scheint. Personen unterscheiden nicht mehr zwischen der - meist gesperrten - Straße und dem Platz, sondern breiten sich frei über Beide aus. Einen klaren Grund warum das äußerste Stück der Mariahilfer Straße zwischen Kaiserstraße und Gürtel nicht ebenfalls zur Begegnungszone gemacht wurde, konnte der Bezirksvorsteher nicht nennen. Spätestens bei Großdemonstrationen kann diese Frage jedoch wieder aufgeworfen werden, so würde auch der harte Übergang zwischen Christian-Broda-Platz und Mariahilfer Straße entschärft

werden, was den Platz besser ins Stadtgefüge einbinden würde.

6 Fazit

Auch zehn Jahre nach seiner maßgeblichen Umgestaltung ist der Christian-Broda-Platz noch nicht in aller Munde, er beginnt sich jedoch einen Namen zu machen, wenn auch nicht immer im Guten. Sein Werdegang ist nicht abgeschlossen und so wie die Stadt um ihn herum, wird auch er sich in den nächsten Jahren weiterentwickeln.

Der Christian-Broda-Platz zeigt, dass man auch mit einem guten Entwurf und hochkarätiger Planung alleine noch keinen öffentlichen Raum schaffen kann, der von allen Gruppen wertgeschätzt wird. Einige Herausforderungen ergeben sich aus der Umsetzung von Planung in die Wirklichkeit, einige aus der Umgebung auf die Planer_Innen

eines Platzes kaum Einfluss haben und wieder andere aus den Personen, die sich einen Ort aneignen, teilweise zum Missfallen anderer. Gleichzeitig entstehen so Potentiale und urbane Qualitäten, die vielleicht erst nachgeschärft werden müssen, aber ihren Teil dazu beitragen aus einem Ort einen öffentlichen Raum zu machen, der im Falle des Christian-Broda-Platz zusätzlich eine zentrale Rolle für demokratische Meinungsäußerung in Wien spielt.

Da sich Öffentlichkeit mit der Gesellschaft, die diese Öffentlichkeit lebt, ändert, können öffentliche Räume nie „fertig“ werden. Der Christian-Broda-Platz wird sich mit den Bestrebungen von Anrainer_Innen und Bezirk weiterentwickeln, wird von seinen Nutzer_Innen, seien es spielende Kinder, marginalisierte Gruppen oder Demonstrant_Innen, geprägt werden und sich so Schritt für Schritt eine Stellung im Gefüge der Stadt erarbeiten, nicht länger als unbeschriebenes Blatt sondern als Christian-Broda-Platz.

Diese Arbeit wurde im Zuge des Seminars Sozialer Raum und Diversität Free Space/Öffentlicher Raum, geleitet von Karin Hiltgartner, Astrid Krisch und Isabel Stumfol, im Wintersemester 2018/19 verfasst. Thema des Seminars war neben der Erarbeitung eines grundsätzlichen Verständnisses von öffentlichem Raum auch dessen Nutzung und Nutzungseinschränkung.

Quellen

- Bauhardt, Christine** (2009): Gleichheit – Differenz – Öffentlichkeit: Demokratie und öffentlicher Raum. Die alte Stadt 2009(4): 423-433.
- Bezirksmuseum 6. Bezirk** (2016): Linien die verbinden durch den 6. Bezirk. URL: http://www.bezirksmuseum.at/de/bezirksmuseum_6/bezirksmuseum/geschichte/texte/contentfiles/641/Bezirke/Bezirk-06/Linien_-_Text_3.4.2016.pdf. (11.12.2018).
- Davis, Diane** (2017): Urban Protest and the Built Environmental Foundations of Insurgency and Citizenship. Mostafavi, Mohsen (Hrsg.): Ethics of the Urban. The City and the Spaces of the Political. Lars Müller Publishers. 165-194. Zürich.
- Gaul, Bernhard** (2016): Der Mann, der Frauen erlaubte, zu arbeiten. Kurier-Online-Ausgabe. URL: <https://kurier.at/politik/inland/der-mann-der-frauen-erlaubte-zu-arbeiten/186.109.606> (05.06.2019).
- Google** (2018): URL: <https://www.google.at/maps/place/Christian-Broda-Platz/@48.1958018,16.3383471,17z/data=!4m7!3m6!1s0x476d07f53fe3c6c7:0xfe04ef2e91bc7cba!8m2!3d48.1958018!4d16.3405358!9m1!1b1> (02.02.2019).
- MA 19** (2011): Christian-Broda-Platz, Evaluierung einer Platzgestaltung. Wien.
- Marits, Mirijam** (2008): Schwarz-Blau und Anrainer wettern gegen Broda Platz. diepresse-Online-Ausgabe. URL: <https://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/397365/Schwarz-Blau-und-Anrainer-wettern-gegen-BrodaPlatz>. (02.02.2019).
- Müller, Anna-Lisa** (2014): Städtische Ort der Öffentlichkeit. Rückeroberung des Öffentlichen. Partizipation im Spannungsfeld von öffentlichem und digitalem Raum. Goethe-Institut e. V., 24-25. München.
- Rumelhart, Markus** (2019): Experteninterview zum Christian-Broda-Platz. Bezirksvorsteher Mariahilf, Wien, 08.01.2019.
- Swyngedouw, Erik** (2017): Insurgent Urbanity and the Political City. Mostafavi, Mohsen (Hrsg.): Ethics of the Urban. The City and the Spaces of the Political. Lars Müller Publishers. 47-74. Zürich.

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 Raums,
- » 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.
- Schönböck, 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-ab-schreckung-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 (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 (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)

Deep Insights: Underground Planning and Construction as Alternative to continuous Surface and Highrise Development

Antonia Cornaro

What do you notice when you move around in densely populated urban areas? That we expand both in width and in height in our building mania and growing trend of urbanization. But shouldn't we pause here and think about how and with what we are building our urban environment? Do we want eternally growing urban areas and their "fat belts" with peripheral residential, shopping, commercial and industrial areas? Or do we want compact urban environments with good accessibility and aesthetic and architectural first-rate spatial qualities? What influence does increasing urbanisation have on our cities and, above all, on future land requirements and use? How do we enable centrality of our daily activities and needs as well as sustainability in our urban living space? What role does underground space play in the creation of new living spaces in cities and urban areas of the future?

The underground space has long played an important role in the functionality and mobility of our cities, which will continue to grow in the future. If we understand this phenomenon and this added value and make optimum use of the opportunities it offers us, we will all benefit from it: By not overusing surface space and by planning sustainable urbanization that is integrated and harmonized with the subsoil.

Recently, together with my co-author Han Admiraal, I wrote a book entitled "Underground Spaces Unveiled: Planning and Creating the Cities of the Future", which is aimed at a broad interdisciplinary audience and offers a comprehensive overview of the topic.

Our book deals with the future of humanity and our cities. We recommend exploring the underground in the way we explore space. The motives are the same; the difference is that we don't have to leave this planet to do it. And we can take advantage of it much earlier.

Over the past several years, we have travelled the world and given presentations, moderated seminars, participated in workshops and offered training. We felt the need to explore this topic in a book and to make more people aware of the many possibilities of underground space. By making underground spaces accessible to a wide audience, we demonstrate the benefits they can bring to our cities, as well as the potential risks if we ignore them.

Our message goes to urban and transport planners, urban developers, architects, designers, real estate developers, landscape designers, environmental planners, engineers, lawyers and decision-makers, and really anyone concerned with the built environment. The sustainable future of our cities depends in part on comprehensive planning for the use of underground space. Only then can we be sure, that wherever possible, the greatest contribution will be made to our cities. At the same time, planning makes it possible to secure and safeguard valuable ecosystem services and avoid the negative impact of human interventions.

An urban future in harmony with the underground space still offers untapped potential. Underground space is vital to life, providing heat for energy and storage for water. It offers protection and the opportunity to create new connections for telecommunications, transport, goods and logistics. In addition, underground we can avoid obstacles that we have created on the surface. As such, it enables us to create efficient, straightforward networks, minimize distances and maximize connectivity. Implementation requires ingenuity, creativity, innovation and adaptation of legal conditions and building regulations and possibly more advanced and faster technologies. But we are convinced that the thoughtful and holistic use of the underground space will be as challenging as it will be successful.

References

Admiraal, H.; Cornaro, A. Underground Spaces Unveiled: Planning and creating the cities of the future. underground-spaces-unveiled-planning-and-creating-the-cities-of-the-future-by-han-admiraal-published by Institution of Civil Engineering, March 2018, ISBN: 9780727761453

Free Space oder von der Würde des leeren Raumes

Petra Hirschler

*Bei einem internationalen Kongress in Salzburg wird über die Planung und Nutzung des öffentlichen Raumes diskutiert. Wie am besten die verschiedenen Bedürfnisse und Nutzungen effizient auf begrenztem Raum organisieren, das ist die Aufgabe für uns Planer*innen. Am nächsten Morgen ein gemeinsamer Spaziergang in die Altstadt. Bei Betreten des Residenzplatzes ein Raunen... viel Leere, viel Platz eingerahmt von imposanten Bauwerken – ein Raum der Würde verleiht*

Wir sind ständig mit Räumen umgeben, sie eröffnen Möglichkeiten oder schränken uns ein. Wir Planer*innen sind genauso – wir agieren zwischen Steuerung, Verboten und dem Offenhalten von Möglichkeiten. Die Gestaltung von Räumen sagt viel über die Werte der Gesellschaft aus – spiegelt sich Gleichheit, Gerechtigkeit, Freiheit, Toleranz oder Selbstbestimmung im Raum wider?

Kann in einem Raum nichts enthalten sein? Lange glaubten Philosoph*innen und Mathematiker*innen, dass es den leeren Raum nicht geben könne. Diese Diskussion ist zwar sehr spannend, aber auch höchst abstrakt. Kurz zusammengefasst: nach jahrhundertelanger Diskussion kommt die Quantenmechanik zu dem Ergebnis, dass es unwahrscheinlich ist, dass ein bestimmter Raum leer ist. Wir Planer*innen kommen zu dem gleichen Ergebnis, auch wenn ein Raum physisch leer ist, gibt sicherlich eine Unzahl von Regelungen und Prozessen im Hintergrund.

Das Zusammenspiel von Dichte und Leere erzeugt Raumgefühl. Ohne Leere keine Raumkomposition. Traditionell planen, gestalten und entwickeln wir den gebauten Raum – also wir überlegen wo und wieviel Dichte der zu bebauende Raum verträgt. Interessant wäre dabei einmal die Perspektive zu wechseln – wieviel Leere braucht der Raum. Kämen wir zu anderen Vorschlägen?

Wir Gestalter*innen neigen oft dazu alles ganz genau zu planen. Jeder Nutzer*innengruppe soll Raum zu Verfügung stehen, die ihren Bedürfnissen entspricht. Im Park gibt es eine Ecke für die Kleinkinder, eine für die Jugendlichen, eine für die Generation 50+ und so weiter. Der Raum soll immer eine bestimmte Funktion haben um bestens nach unseren Vorstellungen genutzt zu werden. Aber ist das der einzig mögliche Zugang mit nicht bebautem Raum

umzugehen? Hier liegt der Gedanke der Zugrunde, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse einerseits bekannt und sich andererseits auch räumlich möglichst getrennt abspielen sollen. Dies führt dazu, dass Aushandlungsprozesse aber auch Kommunikationsprozesse nicht stattfinden, denn die andere Gruppe ist hier nicht erwünscht. Der Opa mit dem Enkel wird zwar noch toleriert, aber wenn dann bitte im Bereich der Kleinkinder und nicht in der Senior*innenecke.

Doch wie schaut es aus mit „leeren“ Plätzen. Diese bieten viele Möglichkeiten. Wie zum Beispiel für Versammlungen, Besetzungen und zu Meinungsäußerung. Der Platz des Himmlischen Friedens in China, der Midan Tahrir in Kairo, der Taksim-Platz in Istanbul, der Rothschild-Boulevard in Tel Aviv, sind nur einige Beispiele. In den vergangenen Jahren wurden immer wieder öffentliche Plätze besetzt. Gefordert wurde dabei ein Systemwechsel – sei es politisch, wirtschaftlich oder sozial. Die Platzbesetzer*innen sahen sich als eine friedliche Opposition, die die Leere für ihre Zwecke nutzen. Sind sie politischer und kultureller Ausdruck einer Zivilgesellschaft, die in der Besetzung öffentlicher Plätze ihre gemeinsame Symbolik hat?

Und wie ist das, wenn es diesen öffentlichen leeren Raum nicht gibt? Dazu ein Blick nach Japan. Bereits 1969 hatte Japan seine eigene "Occupy Tokio" Bewegung, die niedergeschlagen wurde. Mit weitreichenden Folgen für den öffentlichen Raum: die Straßen für Kommerz ersetzen die Plazas für Demokratie. Und das ist auf den ersten Blick kaum erkennbar. Viele der teuersten Einkaufsviertel Tokios haben Fußgängerzonen, aber versuchen Sie sich dort zu versammeln – oder Sitzgelegenheiten zu finden. Dabei war Tokio eine der ersten Städte, die Hauptstraßen für Autos am Sonntag schloss. Die Kommerzialisierung macht

dabei auch vor den Parks nicht halt. Wie jüngste Beispiele zeigen. Eine der Bastionen für echten Freiraum in Tokio ist der Yoyogi Park. Ohne diesen Park hätte die Stadt einfach keinen Platz, wo sich die Menschen legal versammeln könnten. Und das ist nicht gerade viel für eine Megastadt wie Tokyo. Heute kämpfen eine neue Generation darum, den öffentlichen Raum wieder nutzbar zu machen.

schen Städten und Regionen umso mehr. Weil sonst ist sie weg. Die Leere hat kein Preisschild. Die Leere bietet Möglichkeiten, die auch unbequem sein können und sollen. Die Leere ist notwendig damit Neues entstehen kann.

Es gibt allerdings auch Räume, denen die Leere nicht guttut. Die Veränderung des Lebensstils und der Mobilität



Tokyo Ginza Sonntag 18.7.2017, eigene Aufnahme

Auch in Europa ist Trend zur Kommerzialisierung und Privatisierung in vollem Gange. Wir sind auf dem Besten Wege unsere konsumfreien Aufenthaltszonen zu verlieren. Wie zum Beispiel das Wiener Museumsquartier – öffentlicher Raum ja oder nein? Leider nein, denn es gibt eine Hausordnung, nach der zum Beispiel Hunde, Musikinstrumente oder Fahrräder nicht erlaubt sind. Regelmäßig poppt auch der Versuch das konsumieren vom mitgebrachten Speisen und Getränken zu verbieten auf – mittels Protest konnte diese Regel bisher noch verhindert werden.

Interessante Zugänge zum leeren Raum sind auch in der Kunst zu finden. So sagt der Regisseur Peter Brook: „ich kann jeden leeren Raum nehmen und ihn eine nackte Bühne nennen.“ Die Stadt oder der Raum als Bühne wird immer wieder thematisiert und steht als Synonym für eine aktive Zivilgesellschaft, die sich Raum aneignet, bespielt und gestaltet. Also ist der leere Raum unser aller Bühne.

Braucht die Leere Planung? Ja unbedingt und in dynami-

haben maßgeblich dazu beigetragen. So entstehen leere Räume, die in der Vergangenheit Kommunikations- und Begegnungsort waren und leider nicht mehr sind. Beispielsweise der leere Ortskern – früher Zentrum mit vielfältiger Nutzungsdichte heute oftmals Problemzone mit Leerstand. Unzählige Projekte und Initiativen versuchen mit alternativen Ansätzen das Rad der Zeit zurück zu drehen. Dabei gibt es bemerkenswerte Erfolge wie beispielsweise Trofaiach, Klagenfurt Kardinalsviertel, Liezen und Ried/Innkreis, Waidhofen/Ibbs und Hinterstoder.

Ein weiteres Beispiel für leere Räume sind Parkplätze. Innerorts würden wir uns oft wünschen, dass diese leer sind und die Fahrzeuge nicht den öffentlichen Raum verstellen. Aber wo finden wir sie dann, die leeren Parkplätze. Zu Hauf an den Stadträndern, vor Einkaufszentren und Fachmarktzentren. Sind die Geschäfte nicht geöffnet, ein leerer Raum allerdings ohne Würde.

Daraus lässt sich schließen, dass es noch etwas dazwi-

schen gibt – den Zwischenraum. Die Architektur spricht dabei von einer Schnittstelle - weder ganz drinnen noch ganz draußen, quasi im Übergang. Und in der Raumplanung finden wir diese Schwellenbereiche nur zu oft – zwischen Stadt und Land, Bauland und Freiland, Privat und Öffentlich usw. Eigentlich sind das genau die Räume, wo Kreativität entsteht, wo Zuständigkeiten unklar sind und wo sich Möglichkeiten potenzieren.

Abschließend nochmal ein Blick nach Japan. Im japanischen gibt es ein eigenes Wort, das grob übersetzt Lücke,

Pause oder Raum zwischen zwei Strukturteilen heißt: "Ma". Wobei Ma sich nicht ausschließlich auf die physische Raumdimension bezieht, sondern die Raumerfahrung – das Spiel von Form und Nichtform – der Betrachtenden mit einbezieht. Oder poetischer wie Isaac Stern als die Stille zwischen den Noten, die die Musik machen.

Aber Ist der leere Raum auch frei? Die Gretchenfrage ist dabei wovon – von Bebauung ja, aber von Nutzungen sicherlich nie. Da ist es genauso wie in der Philosophie und Mathematik – es ist unwahrscheinlich.

Dieser Text ist eine planungsethische Reflexion und erzählt den persönlichen Perspektivenwandel, dass leerer Raum genauso, oder vielleicht noch viel wichtiger ist, als die gebaute Umwelt. Ausgehend von einem Kongress über den öffentlichen Raum in Salzburg in den 1990iger Jahren, über viele Reisen und die Lehrveranstaltungen zum Thema Stadtrand und Zwischenraum.

Quellen

Brook P. 1983: Der leere Raum. The Empty Space. 13. Auflage.

Dissmann C. 2011: Die Gestaltung der Leere. Zum Umgang mit einer neuen städtischen Wirklichkeit. Transcript Verlag. Bielefeld.

Haltaufderheide J., Otte I., Weber P. (Hg.) 2019: Raum und Würde. Interdisziplinäre Beiträge zum Verhältnis von Normativität und räumlicher Wirklichkeit. Städtebau – Transitorte – Hospize

Michael C. 2019: Can guerrilla picnics end Tokyo's 50-year war on public space? The Guardian Tokyo week cities. 12.6.2019 <https://www.theguardian.com/cities/2019/jun/12/can-guerrilla-picnics-end-tokyos-50-year-war-on-public-space> (20190625)

Wikipedia: Ma (negative space). [https://en.wikipedia.org/wiki/Ma_\(negative_space\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Ma_(negative_space)) (20190626)

Das nennt ihr öffentlichen Raum?

- ein Manifest

Elina Kränzle

1 Einführung

Was kann und soll öffentlicher Raum? Ist er Freiraum für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt? Sogar das erweiterte Wohnzimmer, Diskursraum und Begegnungsraum? Oder ist der öffentliche Raum Veranstaltungsort für Events und Konsum, nur zugänglich für die, die es sich leisten können? Wer und was hat noch Platz im öffentlichen Raum in Graz?

Zum zweiten Mal fand 2017 in Graz ein Festival der freien Theaterszene in Graz statt, das NewsOFFStyria. Neben der Aufführung fünf verschiedener Theaterproduktionen eröffnete das Festival auch einen Diskursraum. Dabei stellte „das andere Theater“ kritisch die Frage „Wem gehört der öffentliche Raum?“ und lud die BewohnerInnen und NutzerInnen der Stadt, Vertreter aus Politik und Verwaltung, Medien und Geschäftsleute dazu ein, diese Frage nicht nur gemeinsam zu diskutieren, sondern sie performativ in das Zentrum der Stadt zu stellen – und zwar auf den Südtiroler Platz in der Grazer Innenstadt. Diese performative Erkundung begann bereits mit der rot-weißen Absperrung des Platzes und der Errichtung einer kleinen, erhöhten Bühne mit Sitzgelegenheit und Schampus für die „privilegierten“ Stadtbürger.

In der Sperrzone wurde durch die verschiedenen Streitschriften, Manifeste, Diskussionen und Performances die vorgetragen und vorgespielt wurden, Visionen für frei zugängliche, offene, konsumfreie Stadträume in Graz sichtbar und erlebbar. Neben Beiträgen von Joachim Hainzl (Sozialpädagogin und Sozialhistorikerin, Verein xenos Graz), Goro Osojnik (Leiter des Ana Monro Theatre, Ljubljana), Heidrun Primas und Franziska Hederer (Leiterinnen des Forums Stadtpark) trug ich lautstark das folgende Manifest vor, das sich aus meinen Beobachtungen als Stadtforscherin und Erfahrungen als Lehrende am Interdisciplinary Centre for Urban Culture and Public Space an der TU Wien speist.

„Das nennt ihr öffentlichen Raum? – Ein Manifest“

Die Agora, die Wiege des öffentlichen Raums, war nicht nur der Marktplatz der griechischen Polis, sondern das Zentrum der antiken Demokratie Athens. Auf der Agora fanden das Theater statt und nicht zuletzt die politischen Versammlungen des Stadtstaates, in denen die frei geborenen Bürger direkt demokratisch Entscheidungen trafen. Frauen und Kinder, Sklaven und Ausländer, kurzum der Großteil der Bevölkerung war von der Versammlung ausgeschlossen.

Das nennt ihr öffentlichen Raum?

Puerta del Sol, oder auch Plaza del Sol, der große öffentliche Platz im Zentrum Madrids wurde 2011 zum Symbol der Indignados Bewegung, die in Spaniens Städten durch die Straßen zog und wochenlang Plätze besetzte um gegen die Sparmaßnahmen der Regierung und der Troika zu demonstrieren und „Echte Demokratie“ einforderte (Für einen Überblick über die spanischen Protestbewegungen im öffentlichen Raum seit 2011 siehe Walliser 2013, für eine Einordnung der längerfristigen Folgen des Aktivismus für öffentliche Räume in Madrid siehe Kränzle 2017). Zwei Jahre später verkauft die Stadt Madrid in einem Millionendeal den Namen der Metrostation des Platzes an Vodafone. Aus Puerta del Sol, aus dem Symbol der Indignados Bewegung, wird Vodafone Sol.

Das nennt ihr öffentlichen Raum?

Jedes Jahr am 26. Oktober wird der Heldenplatz in Wien zum zentralen Ort des österreichischen Nationalfeiertags. Zur Feier der österreichischen Unabhängigkeit und zur Bekundung des Willens als „dauernd neutraler Staat einen wertvollen Beitrag zum Frieden in der Welt leisten zu können“ öffnen die demokratischen Institutionen Besuchern ihre Türen. Außerdem präsentiert das Bundesheer auf dem Heldenplatz und am Ring in Volksfest-Manier seine Panzer, Helikopter, Waffen, Soldaten und Hunde, seine ganze militärische Schlagkraft. Mit Sicherheit – gerade jetzt, so der schmissige Slogan.

Das nennt ihr öffentlichen Raum?

Nach den Terroranschlägen in Paris 2015 erließ der französische Staat Notstandsgesetze um die Sicherheit der Bevölkerung zu gewähren. Einen Monat nach den Anschlägen richtete Paris den UN Klimagipfel aus, mit wenigen öffentlichen Geldern aber großzügiger Förderung durch private Konzerne. Während auf dem Klimagipfel die Konzerne zu Wort kamen, verbot die Regierung im Zuge der Notstandsverordnung Proteste und Versammlungen der Bevölkerung und Klima-Aktivisten. Sie reichten den Konzernen ein Megaphon, während sie es den sozialen Bewegungen aus der Hand rissen.

Das nennt ihr öffentlichen Raum?

Nachdem die geschäftige Haupteinkaufstraße im Zentrum Ankaras regelmäßig zum Ausgangspunkt für Proteste für die Freilassung von „Regimefeinden“ geworden war, wurde nun das symbolische und räumliche Zentrum dieses Protests gesperrt. Das Menschenrechtsdenkmal von Metin Yurdanur, die lesende Frau in Bronze; wurde eingezäunt und wird dauerhaft überwacht von der türkischen Polizei.

Das nennt ihr öffentlichen Raum?

Der Rathausplatz ist wohl der ereignisreichste Platz Wiens: Hier fanden der Wiener Eistraum, das Bike Festival, der Steiermark Frühling, das Filmfestival Rathausplatz, das Vienna Summerbreak Festival, usw. statt. Diese kommerziellen Events besetzten den Platz in diesem Jahr bereits für rund 180 Tage

Das nennt ihr öffentlichen Raum?

Was ihr öffentlichen Raum nennt, ist ein Abgesang auf den öffentlichen Raum.

Sollen wir den Bürgermeister, den Journalisten, den Rankings glauben, die die guten Städte und ihre schönen Plätze lobpreisen, die uns reicher, grüner, smarter und glücklicher machen sollen? Sollen wir ihnen glauben, wenn sie uns öffentliche Räume als verlängertes Wohnzimmer präsentieren?

Die zentralen öffentlichen Räume unserer Städte werden zerschmückt, zersichert, zerkaufte. Öffentliche Plätze sind zur Ware geworden, die jederzeit für private Events vermietet werden können. Sie sind Bühne für die Zurschaustellung polizeilicher und militärischer Durchsetzungsfähigkeit und nationalistischer Repräsentation. Angesichts weltweiten Terrors werden sie zum Ort eines Sicherheitstheaters, das Versammlungsrechte und politische Proteste einschränkt, Barrikaden und Zäune errichtet und uns das niemals haltbare Versprechen von Sicherheit macht.

Die sogenannte bürgernahe Polizeiarbeit soll für unseren Komfort sorgen und uns zu unbeschwerten und unersättlichen Konsumenten machen, die frei von möglichen Weltbild-Störungen durch Drogenkonsumenten, Obdachlose oder Flüchtlinge, durch die immer gleichen verkehrsbe-

ruhigten Einkaufsstraßen unserer Städte promenieren. Städte, in denen der Rand der Gesellschaft immer weiter marginalisiert wird, werden für ihre Lebensqualität gepriesen. Nicht Frieden, Sicherheit wird zum höchsten Wert der Gesellschaft. Die Sicherheit der EU-Außengrenzen vor illegaler Einwanderung, die Sicherheit nationaler Grenzen selbst innerhalb der EU und auch die Sicherheit öffentlicher Räume sind zum Goldstandard der Politik und öffentlichen Debatten avanciert.

Doch kann in demokratischen, kulturell differenzierten Gesellschaften öffentlicher Raum eine Verlängerung des Wohnzimmers sein? Nur, wenn wir die gesellschaftliche Realität in ihrer Vielfalt und Ungleichheit und Schwäche aus dem öffentlichen Raum verbannen und unsere Freiheit für Sicherheit opfern. Öffentliche Räume sind nicht nur Orte der Gemeinschaft und Zusammenkommens, sie sind vor allem auch Orte der Differenz, der Reibung und des Konflikts.

Die städtische Verordnung der Gemütlichkeit, der professionellen und kommerziellen rund-um-die-Uhr Unterhaltung und Bespaßung, Konsum als Hauptsinn und Zweck sich in der Stadt aufzuhalten und die mit neuen Einschränkungen einhergehenden Sicherheitsversprechen des Staates verhindern politisches Handeln im öffentlichen Raum. Wenn wir also mehr wollen als Zentren des Konsums und des Entertainments, und die Bespielung öffentlicher Räume nicht der Privatwirtschaft, und global betrachtet politische Entscheidungen nicht den Lobbyisten großer Konzerne überlassen wollen gilt es Stadt selber zu machen und den öffentlichen Raum für unsere Meinungsäußerung zu nutzen.

Dieses Manifest ist ein Aufschrei gegen das was ihr öffentlichen Raum nennt!

Es ist ein Aufschrei gegen die Kommerzialisierung und Festivalisierung, gegen das zunehmende Sicherheitstheater und die Militarisierung des öffentlichen Raums, gegen das Leid unseres untragischen Alltagstrotts und gegen das Leid des tragischen Alltags der Ausgegrenzten.

Dieser Aufschrei wird zur Ouvertüre für eine Idee öffentlichen Raums, in dem wir unsere Rechte als Menschen und Bürger wahrnehmen und aktiv die Stadt mitgestalten. Dieser öffentliche Raum soll ein unbesetzter Ort sein, un-eingezäunt und frei, eine Leerstelle. Denn nur dort ist es möglich runterzukommen von der Dauerberieselung und auszubrechen aus der Normierung um zu sagen und zu machen, worum es wirklich geht. Wie in der antiken Agora soll der öffentliche Raum die leere Bühne werden, auf der wir die Unausgegorenheiten, Unsicherheiten, Unstimmigkeiten unserer Gesellschaft mit durchspielen und aushandeln.

Es ist an der Zeit das Politische der Stadt zu reaktivieren, es aus seinem Schlafzustand zu erwecken, den stillgelegten Schauplatz mit neuer Energie zu versorgen – nicht um ihn zu besetzen, sondern um ihn dauerhaft offen zu halten (Roskamm 2018).

Der vorliegende Text ist eine Abschrift eines Beitrags der Autorin am Aktionstag „Wem gehört der öffentliche Raum“ beim NEwsOFFStyria Theaterfestival Graz am 14.9.2017.

Quellen

Kränzle, Elina (2017): Public Space in a Parallel Universe – Conflict, Co-existence and Co-optation between Alternative Urbanisms and the Neoliberalising City“. In Hou, J., Knierbein, S. (Hg.) City Unsilenced. Routledge. London.

Roskamm, Nikolai (2018): Die unbesetzte Stadt. Postfundamentalistisches Denken und das urbanistische Feld. Birkhäuser. Basel.

Walliser, Andrés (2013): New urban activism in Spain: Reclaiming public space in the face of crises. Policy & Politics, 41(3).

Free Space:

Von Barrieren und ihrer Überwindung

Tarek Diebäcker, Durga Galhaup, Katharina Greiner und Koloman Köck

Barrieren und Barrierefreiheit beeinflussen das alltägliche Leben. Hierbei spielen einerseits physische Barrieren, die den Bewegungsradius unterschiedlicher Personengruppen einschränken, eine maßgebliche Rolle. Aber auch Hürden und Hindernisse anderer Art – etwa mentalen, sprachlichen oder visuellen Ursprungs – prägen unsere Welt. Oftmals lässt sich im öffentlichen Diskurs eine auf bauliche Strukturen fokussierte Sicht von Barrierefreiheit feststellen. Demgemäß kommt dieser Thematik gerade im öffentlichen Raum, im Stadtraum, eine besondere Relevanz zu: Verkehrsachsen und Flussläufe trennen Stadtteile voneinander, Gehsteigkanten und Treppen sind für gewisse Bevölkerungsgruppen unüberwindbar, Mauern und Zäune schließen mancherorts gezielt unerwünschte soziale Gruppen aus dem gesellschaftlichen Leben aus.

In Zeiten des urbanen Wachstums entsteht gleichzeitig vielerorts ein erhöhter Nutzungsdruck auf öffentliche Räume. Die Zunahme von Tourist*innenströmen und die daraus resultierende Übernutzung innerstädtischer Freiräume, insbesondere in Europa, führt zu einem Zustand, in dem Menschen in ihrem massenhaften Auftreten selbst zum Hindernis für andere Menschen werden können. Die Stadt Venedig stellt gewissermaßen einen Musterfall dieser Entwicklung dar. Wohl nicht zuletzt deshalb fand die Architekturbiennale in Venedig 2018 unter dem Motto „Free Space“ statt.

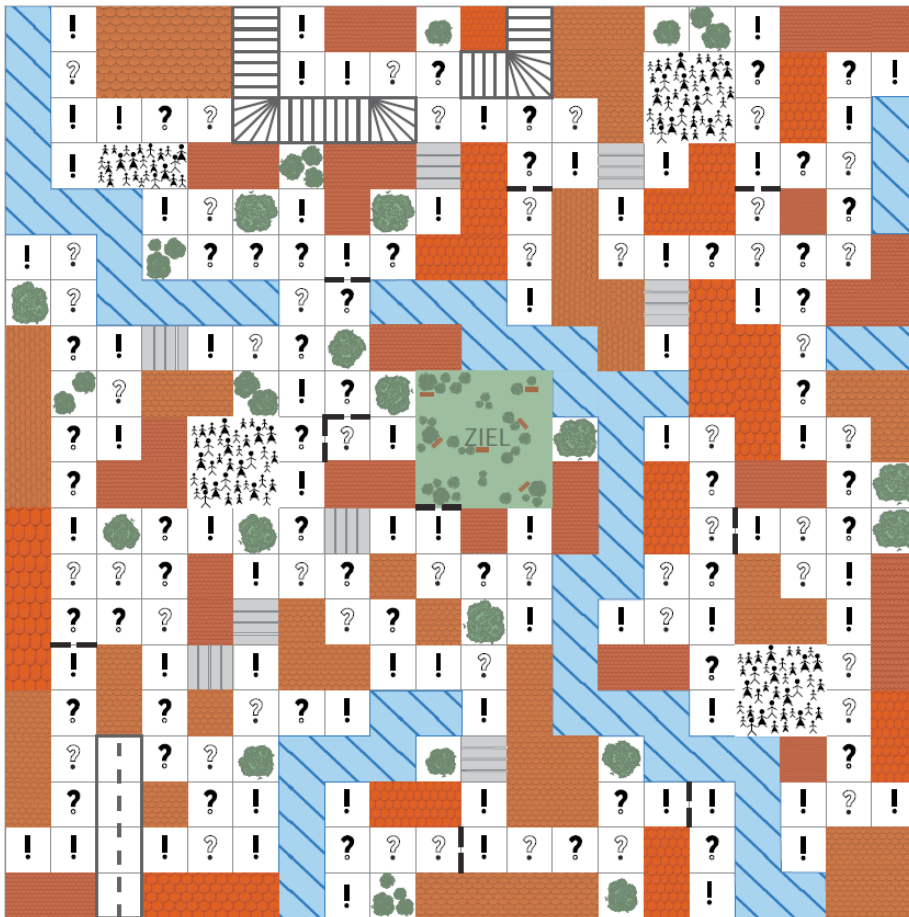
In diesem Zusammenhang haben sich etliche nationale Beiträge der Biennale mit bestimmten Ausprägungen von Barrieren im öffentlichen Raum beschäftigt. Für Besucher*innen boten sich gleichermaßen Informationen zu räumlichen Herausforderungen als auch Inspirationen zu verändertem Handeln und neuem Denken. Der Fokus der angesprochenen Beiträge reicht von natürlichen Barrieren – etwa beim slowenischen Beitrag „Living With Water“ – bis zum Thema von Staatsgrenzen und politisch-administrativen Konfliktlinien als willkürliche Barrieren – wie etwa im deutschen Pavillon unter dem Titel „Unbuilding Walls“. Dabei spielt zweifelsohne auch das Wechselspiel von Barrieren und ihrer Überwindung eine tragende Rolle.

Aus den Beiträgen zur Architekturbiennale lassen sich jedoch auch Formen von Hürden und Hindernissen im Alltag ableiten, die nicht ausschließlich auf bauliche Strukturen zurückzuführen sind. Estlands Beitrag „Weak Monuments“ thematisiert beispielsweise symbolische Barrieren im Kalten Krieg. Diesen Ansatz weiter gedacht lassen sich heutzutage vor allem im gesellschaftlich-politischen Kontext verschiedene Barrieren im Mindset der Menschen feststellen – etwa bei der Toleranz und Akzeptanz gegenüber religiösen Minderheiten, alternativen Lebensweisen oder abweichenden politischen Meinungen. Wenn diese Überlegungen wiederum auf den öffentlichen Raum übertragen werden, kann argumentiert werden, dass im weiten Feld an Raumnutzungsformen nicht jede*r die gleichen Bedürfnisse mitbringt und Handeln wie Planen im Raum kaum ohne Nutzungskonflikte und -einschränkungen stattfinden kann. Es ist in der Konsequenz auch nicht verwunderlich, dass bei manchen Personen kein unmittelbares Bewusstsein für die unterschiedlichen thematischen und strukturellen Ebenen der Barrierefreiheit vorhanden ist.

Ein eigens entwickeltes Brettspiel (siehe Abb. 1) soll vor diesem Hintergrund dazu beitragen, sich über unterschiedliche Nutzungseinschränkungen im öffentlichen Raum Gedanken zu machen. Ebenso soll es dazu anregen, zu überlegen, in welchen alltäglichen Lebenssituationen nicht-bauliche Barrieren eine wesentliche Rolle spielen. Das Spiel mit dem Leitmotto „Von Barrieren und ihrer Überwindung“ hat zum Ziel, dass im Zentrum des Spielfelds angelegte Feld (den „free space“) zu erreichen. Dafür sind mit einer Spielfigur unterschiedliche bauliche Barrieren (wie Schienen, Straßen, Gewässer, Stiegen, Zäune und Menschenmengen) mithilfe von Frage- und Aktionskarten zu überwinden. Auf den Fragekarten werden allgemeine Fragen über den öffentlichen Raum, die impulsgebende Architekturbiennale in Venedig sowie physische und nicht-physische Aspekte von Barrierefreiheit gestellt. Wird die jeweilige Frage richtig beantwortet, darf der bzw. die Spieler*in zwei Felder nach vorne rücken, um sich so Schritt für Schritt vom Rand des Spielfeldes in die Mitte zu bewegen. Die Aktionskarten besitzen bestimmte Zusatzfunktionen, welche helfen, die am Spielfeld angelegten Barrieren zu überwinden. Abseits der inhaltlichen Komponente des Spiels gewährleisten sie dadurch auch

einen lebendigen und spannenden Spielverlauf. Letztlich möchten wir damit und mit diesem Beitrag vor allem dazu anregen, sich Gedanken zu machen, welche Implikationen Barrieren und Barrierefreiheit aus unterschiedlichen Perspektiven auf unser alltägliches Leben haben.

Abbildung 1: Brettspiel zu „Von Barrieren und ihrer Überwindung“



Quelle: Eigene Darstellung

Unter dem angeführten QR-Code sowie folgendem Link (<https://didigalhaup27.wixsite.com/freespace>) finden Sie das für die Ausstellung angefertigte Plakat sowie alle nötigen Materialien für das Spiel (Spielbrett, Spielanleitung & Fragekarten) zum Herunterladen. Beim Druck der Karten die Option „beidseitiger Druck, über lange Seite drehen“ wählen und in Originalgröße drucken.

Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern

Ngoc Doan

Das Thema Baulandmobilisierung gewinnt in den österreichischen Bundesländern zunehmend an Bedeutung, denn der effiziente Umgang mit Bauland stellt eines der Hauptziele der Raumordnung dar. „Bauland ist nicht wie andere Wirtschaftsgüter beliebig vermehrbar“ (SIR 2016: 30). Es ist ein begrenztes Gut, das dazu noch immobil ist und nicht dorthin verlagert werden kann, wo gerade großer Bedarf besteht. Aufgrund dieser besonderen Eigenschaften dieses Gutes kann verstärkte Nachfrage nicht mit höherem Angebot entgegengekommen werden, sondern sie führt „einzig und allein“ (ebd.: 30) zu Preissteigerungen. Bemerkbar sind diese Entwicklungen vor allem in den Ballungsräumen und Städten, wodurch vor allem der Bau von preiswerten Wohnungen erschwert wird (ebd.). Zu der Tatsache, dass der Boden die Grundlage für unser Dasein und Grundvoraussetzung für jede private und öffentliche Aktivität bildet (Markstein 2004: 5) und nicht vermehrbar ist, führen steigende Qualitätsansprüche beim Wohnen zu zunehmendem Flächenverbrauch.

Bauland ist darüber hinaus auch aufgrund von Baulandhortung knapp. Dahinter steht die Spekulation auf zukünftig höhere Preise, sowie weitere Ursachen (z.B.: zu hohe Preisvorstellungen der Grundstücksanbietenden, erworbene Grundstücke für Bedarf der Nachkommen, mit Hypothek belastete Grundstücke etc.) (ARGE ALP 2000: 11ff). Um gegen Baulandhortung vorzugehen, wurden in den österreichischen Bundesländern zu den klassischen Raumplanungsinstrumenten unterschiedliche Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze zur Baulandmobilisierung entwickelt. In der Diplomarbeit „Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern“ wurde versucht, einen Überblick zu verschaffen, welche Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern zur Verfügung stehen und wie diese in der Praxis umgesetzt werden. Dazu wurde der Einsatz der Baulandmobilisierungsmaßnahmen zunächst auf Länderebene untersucht. Zusätzlich wurde auf Gemeindeebene die Gemeinden des Landes Vorarlberg befragt. Jedoch wird in diesem Artikel der Fokus auf die Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen auf Länderebene gesetzt.

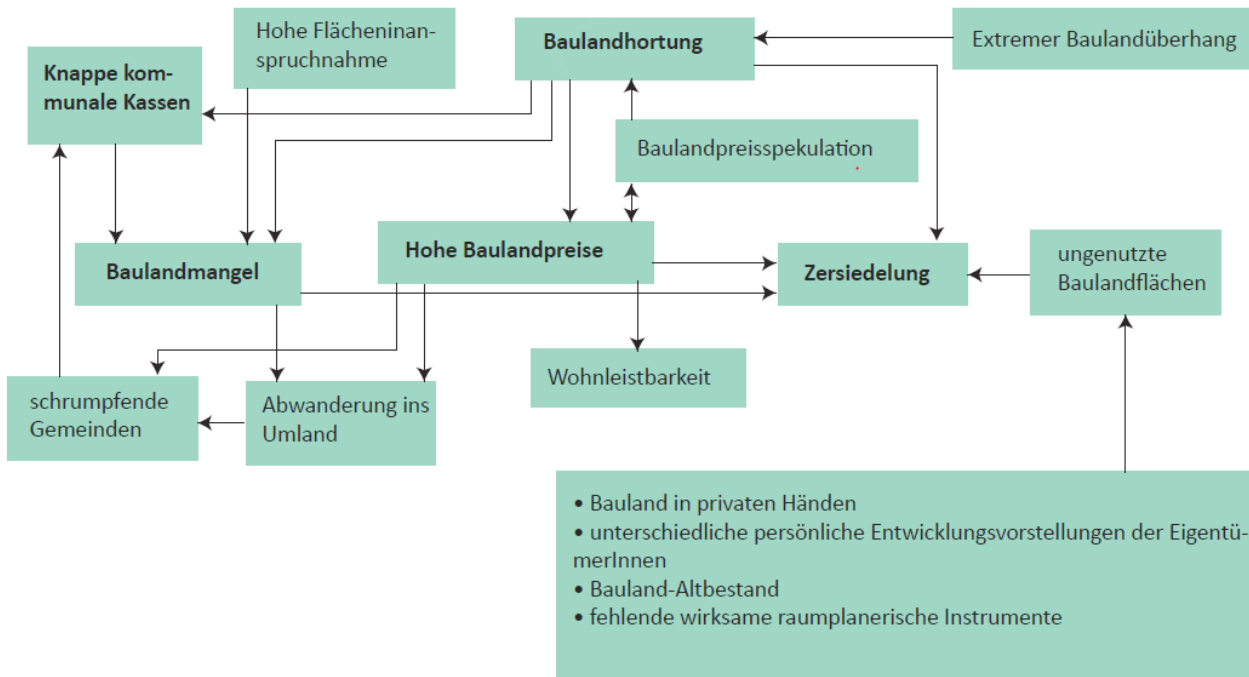
1 Thematische Einführung und Forschungsinteresse

Das Baulandparadoxon ist kein seltenes Phänomen in Österreich. Trotz genügender Baulandreserven besteht ein Baulandmangel, der beim Siedlungsdruck zu neuen Baulandausweisungen führt und gravierenden Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung mit sich bringt (Kanonier

2014: 4). Die Grafik auf nachfolgender Seite (Abbildung 1) versucht, die Baulandprobleme in Österreich darzustellen.

Zu den in Abbildung 1 dargestellten Problemen muss erwähnt werden, dass der Dauersiedlungsraum in Öster-

Abbildung 1: Bauland- Problemfelder in Österreich



Quelle: eigene Darstellung, adaptiert nach Markstein 2004: 27.

reich laut Daten der Statistik Austria nur 38,9 % der gesamten Landesfläche (laut Umweltbundesamt: 37,2 %) beträgt, wobei nur 35 % davon Siedlungsraum ist (Statistik Austria 2018). Weiters zeigen die aktuellen Daten des Umweltbundesamts, dass die Flächeninanspruchnahme in Österreich im Vergleich zum Zielwert der Nachhaltigkeitsstrategie 2010 noch auf hohem Niveau ist. Im Zeitraum von 2015 bis 2017 betrug die Flächeninanspruchnahme in Österreich durchschnittlich 12,9 Hektar pro Tag (Umweltbundesamt 2018a). Obwohl dieser Wert auf einen Rückgang im Vergleich zur Periode 2013 bis 2015 (durchschnittliche Flächeninanspruchnahme: 20 Hektar pro Tag) deutet, liegt er weit über dem Zielwert der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, die bereits für das Jahr 2010 2,5 Hektar pro Tag vorsah (Umweltbundesamt 2018b). Die Folgen der hohen Flächeninanspruchnahme sind beträchtlich und reichen von ökologischen (z.B.: Landschaftszerschneidung, Bodenversiegelung) über ökonomischen (z.B. Kostenbelastungen für die Errichtung von Infrastrukturen) bis hin zu sozialen Folgen (z.B. Verschlechterung der Lebensqualität durch Entleerung der Ortskerne, längere Wege durch Baulandausweisung am Ortsrand) (Aktion Fläche 2018, Lexer 2004: 7).

Aufgrund der begrenzten Ausbreitungsmöglichkeiten steht die Bedeutung des Themas „flächensparende Siedlungsentwicklung“ in der Raumplanung außer Frage. Die im Jahr 2016 publizierte Studie „Gewidmetes, nicht bebautes Bauland“ (Umweltbundesamt 2016: 23) lieferte anhand einer bundesweiten Baulanderhebung das

Ergebnis, dass 26,5 % der gewidmeten Baulandflächen in Österreich unbebaut sind. Um gegen Baulandhortung vorzugehen und gewidmete Bauflächen einer widmungskonformen Nutzung zuzuführen, um Neuausweisungen vom Bauland in Randlagen zu vermeiden und Baulandpreiserhöhungen durch Angebotsmangel zu dämpfen, wurden in der Vergangenheit Baulandmobilisierungsmaßnahmen in allen österreichischen Bundesländern entwickelt, welche über die klassischen Raumordnungsinstrumente wie Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan hinausgehen und von rechtlich verankerten Regelungen bis hin zu informellen sowie bewusstseinsbildenden Maßnahmen reichen. Zur Analyse des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern wurden die Bebauungsbefristung, die Baulandumlegung, die Einhebung eines Infrastrukturkostenbeitrags, die Baulandbeschaffungsfonds sowie die Vertragsraumordnung betrachtet.

Da es in Österreich keine Rahmenkompetenz des Bundes zur Raumplanung gibt und die Länder die Gesetzgebungskompetenz bzw. die Hauptkompetenz für Raumplanung und Raumordnung nach dem B-VG besitzen, existieren unterschiedliche Regelungen zur Baulandmobilisierung in jedem österreichischen Bundesland. Die Vollziehung der örtlichen Raumplanung liegt laut B-VG bei aufsichtsbehördlicher Genehmigung der Länder im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, somit unterliegt die Umsetzung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen den Gemeinden (ÖROK 2014: 4).

Es gibt kein Instrument, das allein gegen Baulandhortung wirksam wäre und alle Baulandproblematiken (z.B. Baulandhortung) beseitigen könnte. Beispielsweise kann durch aktive Bodenpolitik gewidmetes, nicht bebautes Bauland auf den Bodenmarkt gebracht werden, wobei hierbei oft die nötigen Finanzmittel bzw. die Verkaufsbereitschaft fehlen. Durch die Baulandbefristung soll Bau- druck auf Grundeigentümer_innen ausgeübt werden. Die Baulandumlegung hat hingegen den Zweck, schlecht konfigurierte Grundstücke (teilweise durch Realteilungen entstanden) neu zu gestalten, um überhaupt eine Bebauung zu ermöglichen. Der Infrastrukturaufwand dient einerseits dem frühzeitigen Kostenersatz für die Infrastrukturaufwendungen der Gemeinden und andererseits dazu, die beabsichtigte Hortung finanziell zu belasten (ÖROK 2018: 120ff).

In Tabelle 1 sind Unterschiede in der rechtlichen Festlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern dargestellt. Die Unterschiede bestehen sowohl in der Anzahl der vorhandenen Maßnahmen als auch darin, dass sie nicht nur in den Raumordnungsgesetzen geregelt sind. Weiters unterscheiden sich die Maßnahmen auch in der Einsatzverpflichtung. Das StROG sieht beispielsweise eine Verpflichtung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis vor, jedoch stellen die Gesetze in den Ländern zum Teil nur eine Kannbestimmung dar, die den Gemeinden bei der Umsetzung einen großen Spielraum zulässt. Die Analyse der rechtlichen Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

zeigt, dass in den Bundesländern Wien und Salzburg alle der zu untersuchenden Baulandmobilisierungsmaßnahmen vorhanden sind.

Zur Analyse des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in der Praxis wurden alle neun Raumplanungsabteilungen der Bundesländer mittels eines Fragebogens befragt. Dabei wurden Personen bzw. Institutionen angeschrieben, die sich intensiv mit diesem Thema auseinandergesetzt haben bzw. Personen, die sich anhand der Literaturrecherche als geeignete Ansprechpersonen herausgestellt haben und bereits Beiträge zu diesem Thema veröffentlicht haben. Raumplanungsexpert_innen aus folgenden Abteilungen haben an dieser schriftlichen Befragung teilgenommen:

- » Burgenland: Referat Raumplanung
- » Kärnten: Abteilung 3 - Gemeinden, Raumordnung und Katastrophenschutz
- » Niederösterreich: Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik
- » Oberösterreich: Abteilung Raumordnung
- » Salzburg: Stabsstelle Raumforschung und grenzüberschreitende Raumplanung in der Abteilung Wohnen und Raumplanung
- » Steiermark: Abteilung 13 – Referat Bau- und Raumordnung
- » Tirol: Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht
- » Vorarlberg: Fachbereich Örtliche Raumplanung und Gemeindeentwicklung

Tabelle 1: Rechtlich verankerte Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern

Instrumente	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W
Vorbehaltsflächen	■	K-GpIG	■	■	■	■	■	■	■
Baulandbefristung	■		■		■	■			■
Baulandumlegung	■		■		■	■	■	■	■
Infrastrukturkostenbeiträge	Bgld.BauG		NÖ-BO	■	■	■	TVAG		■
Bodenbeschaffungsfonds		K-RegFG			■		■		■
Vertragsraumordnung	■	K-GpIG	■	■	■	■	■	■	■
Verwendungsvertrag	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Überlassungsvertrag	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Kostenübernahmevertrag	■	■		■	■	■			■
Umlegungsvereinbarung	■								

■	verpflichtend	K-GpIG	Kärntner Gemeindeplanungsgesetz
■	im ROG/RPG geregelt	K-RegFG	Kärntner Regionalfond
■	nicht im ROG/RPG geregelt	Bgld.BauG	Burgenländisches Baugesetz
■	in Verbindung mit einer Vereinbarung	NÖ-BO	Niederösterreichische Bauordnung
■	Vertragstyp	TVAG	Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichsabgabengesetzes
■	Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch		

Quelle: Eigene Zusammenstellung der aktuell geltenden Gesetzesregelungen zur Baulandmobilisierung

- » Wien: MA18 (Magistratsabteilung 18- Stadtentwicklung und Stadtplanung) und MA21 (Magistratsabteilung 21- Stadtteilplanung und Flächennutzung)

Der Schwerpunkt der Analyse basiert auf Erfahrungswerte der Expert_innen zum Thema Baulandmobilisierung, welche mit weiteren Rechercheergebnissen zu den befragten Aspekten ergänzt wurden, um die Aussagekräftigkeit der Ergebnisse zu stärken.

Die Erhebungsergebnisse werden im Folgenden nach dem Aufbau des Fragebogens in folgende drei Abschnitte gegliedert:

1. Problemlage bzw. Zielsetzungen der Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

- » Bisherige Änderungen bzw. Anpassungen der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern

2. Gesamtbetrachtung des praktischen Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

- » Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern
- » Zielerfüllung durch den Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen
- » Sanktionierung
- » Einflussfaktoren bei der Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen
- » Kontrolle und Wirkungsüberprüfung des Einsatzes von baulandmobilisierenden Maßnahmen

3. Zukünftige Bedeutung und Ausrichtung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen.

Anschließend werden aus den Untersuchungsergebnissen Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen formuliert.

2 Problemlage und Zielsetzung beim Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Die Unterschiede in der Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen resultieren aus unterschiedlichen Rahmenbedingungen sowie Problemlagen der Bundesländer. Die in der Befragung angegebenen Beweggründe zur Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen werden in Tabelle 2 dargestellt. Für jene Bundesländer, die einen geringen Anteil an Baulandreserven besitzen, sind die Dämpfung von Baulandpreisen sowie die Wohnleitbarkeit bedeutende Beweggründe zur Festlegung von

Baulandmobilisierungsmaßnahmen. In Bundesländern, in denen viele Baulandreserven vorhanden sind, die jedoch nicht verfügbar sind, hat die Zersiedelungsabwehr einen hohen Stellenwert in der Zielsetzung.

Weiters ist der hohe Baudruck bei wenig verfügbarem Bauland ein ausschlaggebender Grund für die Festlegung der Maßnahmen, welcher bei der Befragung von mehreren Bundesländern genannt wurde (Tabelle 2). Durchschnittlich lag der Anteil des unbebauten Baulands im Jahr 2016 bei rund 26,5 %, wobei die Schwankungsbreite zwischen den Bundesländern sehr groß ist. Während in Wien nur rund 4,3 % des gesamten gewidmeten Baulands unbebaut sind, liegt dieser Anteil in allen anderen Bundesländern bei mehr als 20 %, wobei Burgenland mit 37,9 % den höchsten Anteil an Baulandreserven besitzt (Umweltbundesamt 2016: 23). Obwohl der Anteil an Baulandreserven in den meisten Bundesländern bei mehr als 20 % des gesamten Baulands liegt, sagt er nicht viel über die Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit des unbebauten Baulands aus, da der Großteil der Grundstücke im privaten Eigentum ist und aus unterschiedlichen Gründen (Spekulationsabsicht, Anlageform, Bedarf für Nachkommen etc. (ARGE ALP 2000: 11f)) nicht auf den Markt kommt. Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg sehen den zuvor genannten Grund als einen Hauptgrund, der die Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen erforderlich macht. Niederösterreich weist daneben auf die Aufwendungen für die notwendigen Infrastrukturen (Straße, Kanal, Wasserleitungen etc.) hin, welche bei Baulandhortung nicht effizient genutzt werden. Weiters wird durch die Maßnahmenfestlegung die Bereitstellung von Baulandangeboten für Bauwillige ohne zusätzliche Baulandausweisungen erhofft. Der Aspekt „Beeinträchtigung der Landschaftsräume“ fand in Niederösterreich bei der Erhebung ebenfalls Erwähnung.

In den „Mitteilungen und Berichten“ des Salzburger Instituts für Raumordnung und Wohnen, in denen 2016 fachliche Beiträge zur Baulandmobilisierung und Flächenmanagement veröffentlicht wurden, erläuterte die niederösterreichische Raumplanungsexpertin der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik DI Hamader, dass es sich aus einem Pilotprojekt zur Etablierung einer Flächenmanagement-Datenbank herausgestellt hat, dass nur rund 10 % des unbebauten Baulands tatsächlich „verfügbar“ sind. Das entspricht 1.400 ha Wohnbauland und damit Wohnraum für rund 20.000 Personen. Da die niederösterreichische Bevölkerung jährlich um etwa 10.000 Personen wächst, wäre das „verfügbare“ Bauland nur für zwei Jahre ausreichend, obwohl das gesamte gewidmete Wohnbauland für die nächsten 20 Jahre bereits ausreichen würde. Ein weiteres Problem in Niederösterreich ist laut Hamader außerdem die inkompatible räumliche Verteilung zwischen Baulandreserven und Wohnbevölkerung (SIR 2016: 54).

Ein weiterer Beweggrund sind die hohen Wohnungspreise aufgrund des nicht verfügbaren Baulands, wobei dieser Grund von den Bundesländern Wien, Salzburg und Tirol genannt wurde. Die Analyse der Grundstückspreise hat ergeben, dass die Grundstückspreise dieser drei Bundesländer und Vorarlberg am höchsten sind. Da die Baugrundpreise allein schon hoch und in steigender Tendenz sind, wird es immer schwieriger, leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Vor allem die Wohnleitbarkeit der einkommensschwächeren Personen und Familien wird dadurch beeinträchtigt. Ein extremes Beispiel dafür zeigen die Ergebnisse einer AK-Studie 2017. Laut der Studie sind die Hauptmietzinse bei privaten Neumietverträgen im Zeitraum von 2008 bis 2016 um 35 % gestiegen (Betriebskosten um knapp 17 % gestiegen). Die Bruttomieten sind somit im genannten Zeitraum um 31 % gestiegen, während der Lohnanstieg eines mittleren österreichischen Haushalts (Median) nur rund 22 % betrug (Tockner 2017: 4).

Nicht weniger bedeutend ist die Erzielung eines bewussteren sowie geregelten Umgangs mit neuen und bestehenden Baulandwidmungen, die Angebotserhöhung für Bauwillige sowie die effizientere Nutzung der errichteten Infrastruktur. Für das Land Steiermark steht vor allem die Mobilisierung des gewidmeten Baulands zur Vermeidung des Baulandüberhangs im Fokus (Tabelle 2).

2.1 Anpassungen der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern

Laut Recherchen und Erhebung haben die Bundesländer seit der ersten Gesetzesfestlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen zusätzliche Maßnahmen sowie Änderungen/Anpassungen in den Gesetzen vorgenommen, um wirksamer gegen Baulandproblematiken vorzugehen.

Als Grundlage für neue Baulandausweisungen bildet in einigen Bundesländern die Baulandbilanz. In Kärnten darf beispielsweise bei einer positiven 10-Jahres-Baulandbilanz neues Wohnbauland nur dann gewidmet werden, wenn eine Bebauungsverpflichtung mit finanzieller Besicherung zwischen der Gemeinde und Grundeigentümer_innen vertraglich vereinbart wird (§ 15 Abs. 3 K-GplG).

In Niederösterreich wurden laut Erhebung seit der ersten Gesetzesfestlegung der Baulandmobilisierungsmaßnahmen im Laufe der Zeit zahlreiche Gesetzesänderungen durchgeführt. Ursprünglich sind 1995 die Baulandbefristung, der Infrastrukturkostenbeitrag und die Vertragsraumordnung im NÖ ROG festgelegt, wobei der Infrastrukturkostenbeitrag im Jahr 2001 wieder gestrichen und durch eine anteilige vorzeitige Aufschließungsabgabe ersetzt wurde. 2006 kam die Baulandumlegung im NÖ ROG hinzu.

In OÖ ROG sind ursprünglich der Aufschließungskostenbeitrag, der in weiterer Folge mit dem Erhaltungsbetrag ergänzt wurde, sowie die Vertragsraumordnung geregelt,

Tabelle 2: Beweggründe der Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Problemlagen	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
hoher Baudruck bei zu wenig verfügbarem Bauland			■	■				■	
hohe Wohnungspreise (nicht verfügbaren Bauland)/ Wohnleitbarkeit					■		■		■
bewussterer, geregelterer Umgang mit neuen und bestehenden Baulandwidmungen	■	■							
effizientere Nutzung notwendiger Infrastruktur			■						
Zugriff auf bereits gewidmete Grundstücke/ Verhinderung Baulandhortung						■			
Durchsetzung Bebauung von zentral gelegenen, noch unbebauten Baulandgrundstücke						■			
Bebaubarkeit/ Erschließung vom Bauland (Baulandumlegung § 22 Wiener Bauordnung)									■
Bauplatzangebote für Bauwillige			■						
ständig steigende Grundstückspreise							■		■
Erhaltung Landschaftsräume			■						
Vermeidung Baulandüberhang						■			
Stadtwachstum → Flächenvorsorge									■
Neudefinition von städtischen Entwicklungsgebieten									■

Quelle: Eigene Erhebung 2018

wobei bisher mögliche Vertragsinhalte der Vertragsraumordnung erweitert wurden.

Das ursprüngliche Stmk ROG, LGBl. Nr. 15/1989, sah als Baulandmobilisierungsmaßnahme nur die Baulandbefristung vor, welche einen Infrastrukturkostenbeitrag als Rechtsfolge vorsieht. Mit der Novelle 2002 kamen die Baulandumlegung und die Vertragsraumordnung hinzu, sowie eine bedeutende Änderung, nämlich der verpflichtende Einsatz eines Baulandmobilisierungsinstrumentes, wobei die Gemeinde laut § 34 des Stmk ROGs zwischen drei Instrumenten (Vertragsraumordnung, Bebauungsfrist, Vorbehaltsfläche) eines auszuwählen hat. Dabei betreffen die Maßnahmen nicht nur neue Baulandausweisungen, sondern auch bereits ausgewiesene Baulandgrundstücke anlässlich jeder Flächenwidmungsplanrevision.

Im Bundesland Vorarlberg sind die Baulandumlegung und Vertragsraumordnung im VlbG RPG geregelt, wobei im Jahr 2018 eine Raumplanungsgesetzesnovelle sowie eine Grundverkehrsgesetzesnovelle entworfen wurden, welche 2019 in Kraft treten sollen. Durch diese maßgeblichen Änderungen sollen mehr Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung geschaffen werden. Die verpflichtende Erstellung eines REKs sowie die Baulandbefristung sind dabei bedeutende Änderungen. Ein „Bauland-Deckel“ wird ebenfalls eingeführt, welcher den „unendlichen“ Grundbesitz beschränken soll (VN 2018).

Zur Baulandmobilisierung hat das Land Salzburg laut dem befragten Experten zu Beginn die aktive Bodenpolitik durch die Land-Invest und die Vertragsraumordnung vorgesehen. Die obligatorische Vertragsraumordnung 1992 in Salzburg wurde jedoch 1999 vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben und im Rahmen mehrerer Novellen geändert. 2009 wurden Vorbehaltsflächen für den förderbaren Wohnbau und die Baulandumlegung eingeführt, welche jedoch nicht als ausreichend erwiesen haben. 2017 wurden laut Erhebung die Baulandbefristung und der Infrastrukturkostenbeitrag nach dem OÖ-Modell eingeführt.

In der Bundeshauptstadt Wien sind, wie in Salzburg, derzeit (Stand: 2018) alle zu untersuchenden Baulandmobilisierungsmaßnahmen vorhanden, wobei die Baulandbefristung und Vertragsraumordnung (in Wien: Städtischer Vertrag) jüngere Instrumente sind, die 2014 in die Wiener Bauordnung hinzugekommen sind. Weitere Maßnahmen zur Baulandmobilisierung in Wien sind laut der MA21 die Widmungskategorie „förderbarer Wohnbau“, die jedoch seit 21. März 2019 durch die Kategorie „geförderten Wohnbau“ ersetzt wurde (Stadt Wien 2018), sowie Infrastrukturkostenbeiträge im PPP-Verfahren. Durch die neue Widmung „geförderter Wohnbau“ soll der Bau geförderter Wohnungen vorangetrieben werden, indem zwei Drittel von den Flächen, die in Wohngebiet umgewidmet werden, für den sozialen Wohnbau vorgesehen sind (ebd.).

3 Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern

Die schriftliche Befragung hat ergeben, dass Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den meisten Bundesländern in der Praxis eingesetzt werden. Laut Erfahrung des befragten Experten des Landes Tirol greift zirka die Hälfte aller Tiroler Gemeinden nach Maßnahmen zur Baulandmobilisierung. In Niederösterreich und Vorarlberg gehen die Befragten von mehr als 75 % aus, wobei der Einsatz in Niederösterreich, der Siedlungsdynamik entsprechend, zwischen 75 – 100 % liegt. In allen anderen Bundesländern setzen erfahrungsgemäß alle Gemeinden die Maßnahmen ein, wobei der Einsatz in Kärnten „bei Baulandüberhang“ verpflichtend ist. Verpflichtend ist weiters der Einsatz der Maßnahmen bei Neuwidmungen im Burgenland und in Salzburg. In Oberösterreich (Aufschließungs- und Erhaltungskostenbeiträge) sowie in der Steiermark sind Baulandmobilisierungsmaßnahmen auf bereits gewidmetes, nicht bebautes Bauland anwendbar. Trotz der hohen Einsatzquote, die zum Teil aus Verpflichtungen erfolgt,

Tabelle 3: Einsatzintensität der Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Baulandmobilisierungsmaßnahmen	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Baulandbefristung	sehr oft	oft	oft	oft	oft	oft	**	oft	oft
Infrastrukturkostenbeitrag	oft	oft	oft	sehr oft	oft	oft	oft	oft	oft
Baulandumlegung	oft	oft	oft	oft	oft	oft	oft	sehr oft	*
Bodenbeschaffungsfonds	oft	oft	oft	oft	oft	oft	oft	oft	oft
Vertragsraumordnung	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft	sehr oft

* Baulandumlegung Wien: sehr selten ** Sonderwidmung

Quelle: Eigene Erhebung 2018

konnte der gewünschte Effekt offensichtlich nicht erreicht werden, denn nach wie vor bleibt ein großer Teil des gewidmeten Baulands unbebaut und auch die Flächeninanspruchnahme für Bau- und Verkehrsflächen liegt derzeit auf hohem Niveau (Umweltbundesamt 2018). Der Grund kann darin liegen, dass trotz vieler Baulandreserven neues Bauland ausgewiesen wird. Auch in dem Fall, dass die Vertragsraumordnung als Baulandmobilisierungsmaßnahme dabei zur Anwendung kommt, trägt sie nicht zur Reduzierung der vorhandenen Baulandreserven bei, da sie nur bei Neuwidmungen wirksam ist. Der unbebaute Baulandbestand bleibt somit weiterhin gehortet.

Im Folgenden wird die Einsatzintensität einzelner Mobilisierungsmaßnahmen genau unter Betrachtung gezogen, um Aussagen darüber treffen zu können, welches Instrument in welchem Ausmaß tatsächlich zur Anwendung kommt.

Wie in Tabelle 3 ersichtlich ist, werden Instrumente, die in den Raumordnungsgesetzen verankert sind, in der Praxis auch im unterschiedlichen Ausmaß eingesetzt. Hier ist jedoch zu erwähnen, dass es sich bei dieser Frage um subjektive Einschätzungen von Raumplanungsexpert_innen der Bundesländer zur Einsatzintensität der Mobilisierungsmaßnahmen handelt. Aufgrund der subjektiven Einstufung der Häufigkeit des Maßnahmeneinsatzes ist die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern nur beschränkt möglich, jedoch gewährt diese Einschätzung überblicksmäßig einen Einblick in die Umsetzung der rechtlich verankerten Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den einzelnen Bundesländern und ermöglicht einen groben Vergleich der Einsatzintensität der Maßnahmen innerhalb eines Bundeslands.

Auffällig ist dabei vor allem der intensive Einsatz der Vertragsraumordnung, die in allen Bundesländern „oft“ bis „sehr oft“ zur Anwendung kommt. In Niederösterreich wird die Vertragsraumordnung laut der Raumplanungsexpertin DI Hamada sogar „flächendeckend“ bei Neuwidmungen eingesetzt und stellt ein bedeutendes Planungsinstrument dar, da zusätzliche Neuausweisungen bei noch verfügbaren Bauflächen mit Vertragssicherung schwer begründbar sind. Durch den Einsatz der Vertragsraumordnung setzen sich Gemeinden außerdem intensiver mit Baulandreserven, dem Baulandbedarf und der Bautätigkeit auseinander (SIR 2016: 57). Aus dem Grund, dass Grundeigentümer_innen durch die Umwidmung Vorteile zukommen, ist dieses ein sehr beliebtes Instrument in der Praxis.

Die Unterstützung der Durchführung aktiver Bodenpolitik mithilfe der Bodenfonds wird in der Praxis in Salzburg, Tirol und Wien „oft“ in Anspruch genommen, der Kärntner Regionalfonds hingegen „selten“. Der Grund kann darin liegen, dass der Kärntner Regionalfonds nicht speziell für den Zweck gegründet wurde, um Baulandhortung entgegen zu wirken. Er verfolgt unterschiedliche Ziele wie Förderung

von regionalen Verkehrs- und Sicherheitsinfrastrukturmaßnahmen oder Schulbau und hat unter anderen das Ziel, die Gemeinden bei der Verwirklichung der örtlichen Raumplanungsziele zu unterstützen (Land Kärnten 2018). Er stellt den Gemeinden „nur“ günstiges Darlehen beim Ankauf von Grundstücken zur Verfügung und nicht wie andere Landesbodenfonds, die unter anderem direkt an den Käufen sowie Verkäufen beteiligt sind.

Insgesamt stellen die erforderlichen Finanzmittel für aktive Bodenpolitik in der Praxis für die Gemeinden eine große Hürde dar, wenn keine landesweiten Fonds zur Verfügung stehen. Jedoch ergreifen die Gemeinden durchaus Initiativen wie Flächentausch, Liegenschaftsverwertung oder zielgerichtete Vergabe von Bauplätzen. In Niederösterreich gründen immer mehr Gemeinden mit Beteiligung von Banken eine ausgelagerte, gemeindeeigene Gesellschaft, um aktive Bodenpolitik zu betreiben.

Die Baulandumlegung wird in den meisten Bundesländern in der Praxis „selten“ bis „gar nicht“ angewendet, wobei Vorarlberg und Tirol hier Ausnahmen bilden. In Vorarlberg hat die Baulandumlegung laut Erfahrung eines Vorarlberger Gemeindevertreters eine „lange Tradition“ und wird daher auch „sehr oft“ angewendet, um schlecht konfigurierte Grundstücke, die vor allem in den früheren Realteilungen entstanden sind, neu zu gestalten und bebaubar zu machen.

Der gesetzlich geregelte Infrastrukturkostenbeitrag kommt laut Erhebung nicht in allen Bundesländern zur Anwendung. Diese Baulandmobilisierungsmaßnahme soll jedoch den Gemeinden ermöglichen, für unbebaute Grundstücke nach der Baulandwidmung und Baureifmachung Aufschlieβungsbeiträge, welche vielfach erst nach Erteilung der Baubewilligung fällig werden, einzuheben. Durch eine Art verlorene Zahlung zielt dieses Instrument darauf ab, die Baulandhortung finanziell zu belasten (ÖROK 2017: 17). In der Steiermark kommt dieses Instrument „oft“ zur Anwendung, da § 34 des StROG die Einsatzverpflichtung einer Baulandmobilisierungsmaßnahme vorsieht, worin der Infrastrukturkostenbeitrag (Stmk: Investitionsabgabe) als Folge bei Nichtbebauung nach der festgelegten Baulandfrist (§ 36) eintritt. In Oberösterreich ist der Aufschlieβungskostenbeitrag ein „sehr oft“ angewendetes Baulandmobilisierungsinstrument, da er laut § 25 des OÖROGs verpflichtend anzuwenden ist. Der Beitrag muss innerhalb von fünf Kalenderjahren in jährlichen Raten von 20 % beglichen werden. Bei Nichtbebauung des Baulands kommt der Erhaltungsbeitrag (§ 28 OÖROG) zur Anwendung. In Salzburg wurde der Infrastrukturkostenbeitrag mit der aktuellen Raumordnungsnovelle 1.1.2018 wieder eingeführt, wobei die Beitragshöhe laut dem befragten Experten das Zehnfache des OÖ-Vorbildmodells beträgt.

Die Baulandbefristung wird in den Bundesländern Burgenland und Tirol (jedoch nur bei Sonderwidmungen, daher nicht näher betrachtet) „sehr oft“ angewendet. Die Bur-

genländische Aufsichtsbehörde versucht außerdem bei großflächigen Baulandwidmungen, insbesondere wenn die Grundstücke einer Person gehören, die Verfügbarkeit einer Teilfläche dieser für die Gemeinde über Vertragsraumordnung zu sichern. Dies setzt eine positive Beurteilung voraus.

In Wien und der Steiermark wird das Instrument Baulandbefristung „oft“ eingesetzt, wobei die Baulandbefristung in der Steiermark eines der drei auszuwählenden Instrumente darstellt. Im Unterschied zu anderen Bundesländern kann hier im Rahmen einer Flächenwidmungsplanrevision (laut § 42 Abs. 2 StROG spätestens alle zehn Jahre) Befristungen für bereits gewidmetes unbebautes Bauland festgelegt werden. Jedoch wird diese Vorgangsweise bemängelt. Sinnvoller wäre laut Erhebung die Festlegung der Bebauungsfrist auch außerhalb einer Revision, beispielsweise anlässlich einer Flächenwidmungsplanänderung und bereits bei einer Grundstücksgröße ab 1.000 m² (derzeit laut § 36 Abs. 1 StROG ab 3.000 m²).

In Niederösterreich kommt die Baulandbefristung „selten“ zur Anwendung und hat sich laut DI Hamader ausschließlich für projektbezogene Widmungen (Bauland-Sondergebiet) bewährt (z.B.: Tourismusprojekte mit Möglichkeit einer Rückwidmung in Grünland nach Fristablauf). Für Wohnbauland zeigt sie weniger Wirkung, da die Befristung nicht mit einer Bedingung kombiniert werden kann. In der Vergangenheit wurden oftmals Bauplätze in den Randbereichen verkauft bzw. genutzt, während Hortung im Ortsinneren existiert (SIR 2016: 58). In Salzburg können darüber noch keine Aussagen getroffen werden, da das Instrument erst seit 1.1.2018 rechtlich verankert ist.

Neben den gesetzlichen Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung gibt es in vielen Gemeinden laut Erhebung auch zahlreiche Initiativen zur Baulandmobilisierung. Eine Möglichkeit stellt der Ankauf vom Grünland zu einem „Mischpreis“ dar, welcher zwischen dem ortsüblichen Grün- und Baulandpreis liegt. Aufgrund der geringen Gemeindegassen stellt dies eine sinnvolle Lösung dar, die jedoch auf Hürden wie Spekulation aufgrund zentrumsnaher Lage und der zu erwartenden Umwidmung stoßen kann. Laut Erhebung und Analyse wurde diese Möglichkeit der Baulandmobilisierung vor allem in Niederösterreich sowie auch in Tirol (ARGE ALP 2000: 34) bereits angewendet. Weiters wurden in der Befragung Vorbehaltsflächen für öffentliche Zwecke als baulandmobilisierende Lösung erwähnt, wobei der Bedarf nachzuweisen ist.

Eine weitere Alternative zur Baulandmobilisierung in Niederösterreich ist die Baurechtsaktion, bei der geeignete Grundstücke, welche vom Land angekauft und an Bauwerber_innen mit Baurechten vergeben werden, mittels Baurechtsverträge für Wohnzwecke (Hauptwohnsitzmeldung) verfügbar gemacht werden. Frühestens kann nach Baufertigstellung eine Kaufoption ausgeübt werden. Sie wirkt

außerdem der Zersiedelung entgegen, da nur Grundstücke in für den Wohnbau geeigneten Standorten zur Verfügung gestellt werden. In der Praxis ist die Anwendung des Baurechts jedoch aufgrund langer Vorlaufzeit und restriktiven Leitlinien begrenzt (SIR 2016: 59f).

Als eine weitere Maßnahme gibt es in Niederösterreich die Flächenmanagement-Datenbank, die den Gemeinden kostenlos zur Verfügung gestellt wird. Die Gemeinden können Reserven (unbebautes Bauland, Leerstände etc.) freiwillig erfassen und Eigentümer_innen durch Informationsarbeit gezielt dazu motivieren, ihre Immobilien zur Verfügung zu stellen. Das Problembewusstsein, die Beteiligungs- und Verkaufsbereitschaft sollen dadurch verbessert werden. Mit diesem Tool können Gemeinden Baulandreserven und Innenentwicklungspotenziale erheben. Weiters verfügt es über Module zur Berechnung des Wohnbaulandbedarfs sowie zum Monitoring der Innenentwicklung (SIR 2016: 56).

Die Umwidmung vom Bauland in Grünland in Randlagen stellt eine weitere Baulandmobilisierungsmaßnahme dar. Die nicht verfügbaren Reserven in Randlagen werden im ÖEK als „Siedlungsentwicklungsgebiete“ festgelegt, die als potentielle Siedlungsflächen zukünftig bei Bedarf wieder in Bauland umgewidmet werden können, wobei die Gemeinden hier die Möglichkeit haben, Baulandmobilisierungsmaßnahmen einzusetzen.

Als baulandmobilisierendes Instrument sowie ein Instrument zur Schaffung des leistbaren Wohnraums betrachtet der befragte Salzburger Raumplanungsexperte sowie die Raumplanungsexpertin des Landes Steiermark die Ausweisung von „Vorbehaltsflächen für förderbaren Wohnbau“, die bisher jedoch „selten“ angewendet wurde. Erwähnt wurde weiters vom Salzburger Experten die seit 1.1.2018 eingeführte Kategorie „Gebiete für förderbaren Wohnbau“, die nur in Siedlungsschwerpunkten zulässig ist.

3.1 Zielerfüllung durch den Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Sechs von neun Bundesländern haben bei der Befragung angegeben, dass die gesetzten Ziele nur „teilweise“ durch den Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen erreicht werden konnten. In den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich und Oberösterreich wurden die Ziele bisher im „überwiegenden Ausmaß“ erfüllt.

Bei der Erhebung wurden die Expert_innen befragt, was bisher konkret durch den Maßnahmeneinsatz erreicht wurde, wobei vier Antwortvorschläge, welche sich aus der Literaturrecherche als bedeutende Ziele der Baulandmobilisierung herausgestellt haben, angegeben wurden (siehe Tabelle 4). In den Zusatzfeldern hatten die befragten Expert_innen jedoch die Möglichkeit, weitere erreichte

Ziele sowie Anmerkungen anzuführen. Es handelt sich bei dieser Frage um subjektive Einschätzungen der befragten Expert_innen, welche Ziele durch den Maßnahmeneinsatz erreicht wurden. Die Kategorisierung der Antworten in Tabelle 4 (erfüllt, teilweise, nicht ausreichend) dient keinem direkten Vergleich des Zielerreichungsgrad durch die Baulandmobilisierung zwischen den Bundesländern. Es wurde lediglich abgefragt, welche Ziele mit den Maßnahmen erfüllt wurden. Die Bundesländer Burgenland und Kärnten haben in der Beantwortung der Frage eine Differenzierung in „teilweise“ und „nicht ausreichend“ eingeführt, die in der Ergebnisdarstellung durch die Einführung dieser Kategorien einbezogen wurde. Die Frage zu den erreichten Zielen liefert, wie Tabelle 4 zeigt, diverse Ergebnisse in den Bundesländern. Weiters ist zu erwähnen, dass es große Unterschiede im Zielerreichungsgrad zwischen den Gemeinden innerhalb eines Bundeslands gibt. Durch die Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen wurde vor allem das Ziel „ausreichende Bereitstellung vom Bauland“ erreicht (in acht von neun Bundesländern), wobei Burgenland die Zielerreichung in der Befragung als noch „nicht ausreichend“ einstufte. Dieses Ergebnis ist im Zusammenhang mit dem intensiven Einsatz der Vertragsraumordnung in allen Bundesländern bei Neuwidmungen nachvollziehbar. Was bei dieser Frage jedoch fragwürdig erscheint, ist die Erreichung des Zieles „Nutzung vorhandener Baulandreserven“, was jedoch das größte Hindernis bei der Baulandmobilisierung darstellt, da die meisten Baulandmobilisierungsmaßnahmen nur bei Neuwidmungen wirksam sind. Das Land Kärnten hat bei diesem Aspekt vermerkt, dass dieses Ziel nur „in geringem Ausmaß“ erreicht werden konnte, da mit einer Bebauungsverpflichtung neues Bauland dennoch gewidmet werden kann. In der Steiermark konnten neue Baulandausweisungen durch Nutzung vorhandener Baulandreserven, welches das Hauptziel dieses Bundeslandes bei der Festlegung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen darstellt, verringert werden. Das Land Vorarlberg gab ebenfalls an, dass durch den Maßnahmeneinsatz sparsamer mit Baulandausweisungen umgegangen wird, was jedoch zu hinterfragen ist, da laut Analyse die Bauflächen in Vorarlberg trotz Rückgangs von Baulandreserven seit 2001 stetig zunehmen (Doan 2018: 123) und nur die Vertragsraumordnung, die jedoch nur bei Neuwidmungen Anwendung findet, sowie

der Baulandumlegung als Baulandmobilisierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.


Wie die befragten Raumplanungsexpert_innen des Landes Burgenland bei der Befragung erläuterten, gab es in den letzten Jahren einen restriktiveren Umgang mit Neuwidmungen seitens des Landes als Aufsichtsbehörde, auch in der Kommunalpolitik sind Themen wie Baulandreserven und Baulandmobilisierung verstärkt präsent. Durch stärkeres Bewusstsein über Fehler in der Vergangenheit, in der trotz vieler Baulandreserven weder auf die Verfügbarkeit noch auf die Mobilisierung ein Augenmerk geworfen wurde, ist ein größerer Effekt der Baulandmobilisierung in den nächsten Jahren laut Expert_innen zu erwarten, da aufgrund vorhandener Reserven keine neuen größeren Baulandwidmungen aufsichtsbehördlich genehmigt werden.


„Bodenpreisdämpfung“ kann in einem gewissen Ausmaß durch den Maßnahmeneinsatz ebenfalls erreicht werden. In Kärnten konnten einzelne Gemeinden, vor allem periphere Gemeinden mit geringer Bautätigkeit laut Erhebung über Baulandmodelle günstiges Bauland zur Verfügung stellen.


In der Bundeshauptstadt Wien kam es laut Einschätzung der Befragten durch die Baulandmobilisierung zur „Entlastung des kommunalen Haushalts“. „Entlastung des kommunalen Haushalts“ entsteht beispielsweise dadurch, dass die Gemeinde Finanzmittel für die Baulandbereitstellung (z.B.: Bereitstellung technischer Infrastruktur) aufwenden müssen. Durch die Baulandmobilisierung hat sie die Möglichkeit, Teile dieser Kosten zurück zu bekommen. Dies kann beispielsweise durch die Einhebung des Infrastrukturkostenbeitrags oder durch die Beteiligung der Grundeigentümer_innen an den Infrastrukturkosten im Rahmen der privatrechtlichen Verträge zwischen der Gemeinde und den Grundbesitzer_innen passieren. Abs. 1 im § 51 der Wiener Bauordnung besagt, dass die Gemeinde bei erstmaligem Anbau an neuen Verkehrsflächen einen Verkehrskostenbeitrag einheben kann, wobei bei erstmaligem Anbau auf bisher unbebauten Grundstücken dieser Beitrag für schon bestehende Verkehrsflächen eingehoben wird. Durch die Umsetzung von Baulandmo-

Tabelle 4: Einschätzung der Zielerfüllung durch den Maßnahmeneinsatz

erreichte Ziele	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
Bodenpreisdämpfung	erfüllt	erfüllt		erfüllt	erfüllt		erfüllt		
Entlastung des kommunalen Haushalts	erfüllt								erfüllt
Ausreichende Bereitstellung von Bauland	teilweise	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt		erfüllt
Nutzung vorhandener Baulandreserven	erfüllt	erfüllt		erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	

 erfüllt

 teilweise

 nicht ausreichend

Quelle: Eigene Erhebung 2018

bilisierungsmaßnahmen konnte in Wien jedoch nur in einem gewissen Ausmaß das Ziel „ausreichenden Bereitstellung vom Bauland“ erfüllt werden.

Wie die Erhebung der Erfahrungswerte zum Thema Baulandmobilisierung zeigt, konnten die eingesetzten Instrumente bisher mit Ausnahme von Wien in anderen Bundesländern kaum dazu beitragen, den kommunalen Haushalt zu entlasten.

Allerdings ist bei der Zielerreichung anzumerken, dass es zwischen den Gemeinden starke Unterschiede beim Zielerreichungsgrad gibt. Weiters ist hier mit zu bedenken, dass es sich bei der Zielerreichung um subjektive Einschätzungen der Raumplanungsexpert_innen der Länder handelt, die bei der Gesetzesfestlegung mitgewirkt haben. Die Ergebnisse zur Zielerreichung des Maßnahmeneinsatzes sind daher mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht auf methodischer Art quantitativ überprüft wurden.

Um beispielhaft die Entwicklung der Bauflächen näher zu betrachten, wurden die von wenigen Bundesländern zur Verfügung gestellten Daten herangezogen. Die bei der Befragung von Kärnten zur Verfügung gestellten Baulanddaten des Jahres 2017 zeigen im Vergleich zu den publizierten Werten der ÖROK im Jahr 2015 einen Rückgang der Baulandreserven (29,4 % nach Umweltbundesamt auf 27,8 %). Jedoch sind die Daten aufgrund unterschiedlicher Erhebungsmethoden nur bedingt vergleichbar. In der ÖROK-Studie wird ebenfalls erwähnt, dass die Methodik im Vergleich zu anderen veröffentlichten Daten höhere Werte liefert (Umweltbundesamt 2016: 37).

In Niederösterreich konnte laut eigener Berechnung der zur Verfügung stehenden Daten festgestellt werden, dass die eingesetzten Maßnahmen in den drei Jahren 2014-2016 kaum zur Verringerung von Baulandreserven geführt haben, obwohl die Zielerreichung vom befragten Experten als „überwiegend“ eingestuft wurde. Was tatsächlich erzielt wurde, ist die ausreichende Bereitstellung vom Bauland, die anhand der stetig zunehmenden Bauflächen ersichtlich ist. Obwohl die Baulandreserven von 22,24 % auf 21,99 % gesunken sind, muss hier angemerkt werden, dass die Entwicklung der absoluten Baulandreserven, die 2015 stark gesunken und bis 2016 jedoch wieder angestiegen ist, mit der Entwicklung des gesamten gewidmeten Baulands in Relation betrachtet werden soll. Während im betrachteten Zeitraum 944 ha neues Bauland entstanden sind, sind Baulandreserven um lediglich 5 ha zurückgegangen. Auch wenn vom Rückgang der Baulandreserven die Rede ist, muss hier weiters die Frage gestellt werden, welche Maßnahmen tatsächlich dazu beigetragen haben, denn der intensive Einsatz der Vertragsraumordnung würde nicht viel Auswirkung auf die bestehenden Baulandreserven haben.

Im Land Oberösterreich hat laut den vom Land erhobe-

nen und zur Verfügung gestellten Daten von 2001 bis 2017 eine Abnahme der Baulandreserven stattgefunden (32 % auf 20 %), wobei das gewidmete Bauland 2017 im Vergleich zum Ausgangsjahr beinahe gleich ist. In den drei Jahren 2013-2017 sind die Baulandreserven um 2 % zurückgegangen. Weiters ist hier die hohe tägliche Flächeninanspruchnahme zu erwähnen, die 2013-2016 in Oberösterreich bei 2,74 ha/Tag, was (neben Kärnten mit gleichem Wert) österreichweit an zweiter Stelle liegt.

3.2 Sanktionierung

Zu der Frage, ob Sanktionsmaßnahmen bei Nicht-Bebauung vom ausgewiesenen Bauland durchgesetzt werden, konnten die befragten Raumplanungsexpert_innen der Länder kaum Auskunft liefern. Das Land hat als Aufsichtsbehörde nur die Möglichkeit, den Maßnahmeneinsatz zu kontrollieren bzw. einzufordern, wenn eine Verpflichtung gegeben ist und die Genehmigung einer Flächenwidmungsplanänderung u.a. davon abhängt. Wie Strafbedingungen bei nicht widmungskonformer Nutzung des Baulands durchgesetzt werden, obliegt jedoch den Gemeinden und kann im Regelfall nicht vom Land kontrolliert werden. Nach Schätzungen von befragten Expert_innen werden Sanktionen in der Praxis nur „teilweise“ von den Gemeinden durchgesetzt. Tirol geht als einziges Bundesland davon aus, dass Sanktionsmaßnahmen „überwiegend“ durchgesetzt werden.

Das Land Kärnten äußerte sich bei der Befragung, dass Sanktionsmaßnahmen „kaum“ durchgeführt werden, wobei an dieser Stelle auf den Rückgang der Baulandreserven und die „überwiegende“ Zielerfüllung hinzuweisen ist.

Laut Erfahrungsbericht zur Baulandmobilisierung in Niederösterreich im Jahr 2009 vom Raumplaner DI. Michael Fleischmann sowie dem SIR-Bericht 2016 (SIR 2016: 71) setzen sich Gemeinden ungern mit Rechtsfolgen von nicht eingehaltenen Bebauungsverpflichtungen auseinander. Am ehesten wird das vertraglich gesicherte Vorkaufsrecht durchgesetzt. Entschädigungslose Rückwidmung stellt eine unpopuläre Maßnahme dar, die nur sporadisch eingesetzt wird. Die Verhängung von Konventionalstrafen als Bestandteil von Verträgen wird nie geltend gemacht (Fleischmann/Huysza 2009: 59). Der Hauptgrund für die Nicht-Durchführung ist, dass man „*betroffene Grundeigentümerinnen nicht schädigen wollte*“. Mangelnde Baulandnachfrage, fehlende Finanzmittel, alte nicht mobilisierbare Baulandreserven und auch mangelnder politischer Wille stellen laut niederösterreichischen Gemeindevertreter_innen Erschwernisse bei der Sanktionierung dar (ebd.).

Die Schätzungen sowie Unaufgeklärtheit von Expert_innen zum Aspekt „Sanktionierung“ führen zu der Überlegung, ob nicht die fehlende Sanktionierung bei nicht

widmungskonformer Nutzung vom Bauland die Ursachen für die zumeist nicht ausreichende Zielerfüllung in den Ländern sei. Konsequenzen sowie Zwänge stoßen zumeist auf Widerstand, dennoch können sie abschreckende Wirkung erzielen. Somit hängt die Annäherung gesetzter Ziele aus der Sicht der Autorin nicht nur von der Maßnahmenumsetzung ab, die in manchen Fällen für eine aufsichtsbehördliche Genehmigung wichtig ist, sondern auch von der konsequenten Durchsetzung von Sanktionen.

3.3 Einflussfaktoren bei der Umsetzung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen

Laut Erhebung hängt die Anwendungspraxis stark von den in der Gemeinde tätigen Personen ab. Der Kärntner Raumplanungsexperte äußerte sich dazu, dass Bebauungsverpflichtungen gesetzlich geregelt sind und im Allgemeinen auch eingesetzt werden. Unterschiede liegen jedoch bei der Bemessung der Höhe der Besicherung und bei der Gewährung von Ausnahmen. Dass die Standhaftigkeit der Gemeinde und die geradlinige Haltung des Gemeinderats für eine konsequente Widmungspolitik, die Neuausweisungen erst dann vorsieht, wenn keine Baulandreserven vorhanden sind, wichtig sind, wurden ebenfalls in der Studie vom DI. Michael Fleischer bestätigt (Fleischmann/Huysza 2009: 28f). Durchsetzungswille wird ebenfalls von Tirol, Steiermark und Wien als wichtiger Einflussfaktor der Baulandmobilisierung betrachtet.

Die Steiermark und das Burgenland betrachten den Bodenbeschaffungsfonds als ein sinnvolles und effizientes Instrument zur Unterstützung der Gemeinden bei aktiver Bodenpolitik, da die nötigen Finanzmittel zur Mobilisierung vor allem von bestehenden Baulandreserven den Gemeinden oft fehlen.

Für die Maßnahmenumsetzung nicht weniger bedeutend wird das Problembewusstsein der Gemeinde sowie der Bevölkerung gesehen, die aufgrund von Informationsmangel bei solchen Themen oft nicht bereit sind, ihr Bauland dem Bodenmarkt zur Verfügung zu stellen. Diese Antworten wurden von den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich und Steiermark angegeben. Zur Stärkung des Problembewusstseins der Gemeinde ist das Wissen über das Ausmaß des unbebauten Baulands wichtig, um weitere Vorgangsweisen zu definieren. Als Grundlage dafür dient laut DI Hamader im SIR-Bericht die Erstellung einer Flächenbilanz, von der aus der Baulandbedarf abgeleitet werden kann (SIR 2016: 55). In Niederösterreich sind alle Gemeinden dazu verpflichtet, das Ausmaß des gewidmeten bebauten und unbebauten Baulands in einer Flächenbilanz zu erfassen, die auf aktuellstem Stand der Landesregierung auf Anfrage bereitgestellt werden muss (§ 13 Abs. 5 NÖ ROG). 2016 sind bei 95% der niederösterreichischen Gemeinden Daten der örtlichen Baulandbilanzen, in

tabellarischer Form sowie in Plandarstellung, vorhanden. Die Baulandreserven werden nach Nutzungsart und Verfügbarkeit bewertet, Leerstände werden ebenfalls dokumentiert. Bei Neuwidmung von Siedlungserweiterungsgebieten ist diese Baulandreserveanalyse als Grundlage zu den Änderungsunterlagen beizulegen. Die digitalisierten Baulandflächen werden jährlich durch Verschneidung von Grundstücks- und Wohnungsdaten ausgewertet, um unbebaute Flächen festzustellen (SIR 2016: 55).

Das Land Kärnten äußerte bei der Befragung, dass ein verpflichtender Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen effektiv wäre. Für Wien und Oberösterreich stellt die konsequente Umsetzung der Vertragsraumordnung einen bedeutenden Erfolgsfaktor der Baulandmobilisierung dar. Die Steiermark erwähnt in der Befragung, dass effiziente gesetzliche Regelung notwendig ist. Demnach sollen, um die Effizienz der Maßnahmen zu erhöhen, Anpassungen der vorhandenen Gesetze durchgeführt werden (siehe 4. Künftige Ausrichtung der Baulandmobilisierung). Als einen weiteren Erfolgsfaktor der Baulandmobilisierung sieht die Bundeshauptstadt dazu noch langfristige Planungsperspektive.

Die Erhebungsergebnisse zeigen, dass für die erfolgreiche Umsetzung baulandmobilisierender Maßnahmen die gesetzlichen Regelungen allein nicht ausreichen würden, wenn kein Durchsetzungswille besteht.

3.4 Kontrolle und Wirkungsüberprüfung des Einsatzes von baulandmobilisierenden Maßnahmen

Laut den burgenländischen Raumplanungsexpert_innen hat das Land als Aufsichtsbehörde im Bereich der örtlichen Raumplanung den Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen zu kontrollieren bzw. einzufordern, da die gesetzlichen Rahmenbedingungen bei Flächenwidmungsplanänderungen für die Genehmigung erfüllt werden müssen. Ähnlich ist die Situation auch in anderen Bundesländern wie Salzburg, Niederösterreich und Kärnten, wo der Einsatz verpflichtend ist. In Kärnten gibt es seit 2017 die Gemeindeaufsicht, die die Einhaltung von Bebauungsverpflichtungen überprüft. Der Oberösterreichische Raumplanungsexperte gab bei der schriftlichen Befragung an, dass ohne Baulandsicherungsvertrag keine aufsichtsbehördliche Genehmigung erlassen wird. Seitens der Landesregierung Tirol erfolgt im Fünfjahres-Rhythmus für jede Gemeinde eine Erhebung der Baulandreserven, wobei in diesem Rahmen die Baulandentwicklung kontrolliert werden kann. Laut dem Befragten belegen die Erhebungsergebnisse sowohl einen ständigen Rückgang der Baulandreserven als auch die zeitnahe Nutzung neu gewidmeter Bauflächen. Außerdem sieht das Land Tirol bei Fortschreibung des örtlichen REKs einen Raumordnungsvertrag als Bestandteil vor.

Laut Erhebung kann der Einsatz vom Land als Aufsichtsbehörde kontrolliert werden, jedoch gibt es in den Ländern keine systematische Wirkungsüberprüfung. Lediglich in Niederösterreich gab es im Jahr 2009 eine Evaluierung über das Ausmaß des Einsatzes und die Zufriedenheit mit Baulandmobilisierungsmaßnahmen („Evaluierung Baulandmobilisierungsinstrumente“- Studie im Auftrag des Amtes der NÖ Landesregierung). In Salzburg gibt es eine wissenschaftliche Arbeit, die die bodenpreisdämpfende Wirkung der obligatorischen Vertragsraumordnung überprüft hat („Der Einfluss politischer Maßnahmen auf die Bodenpreise am Beispiel des Salzburger Raumordnungsgesetzes von 1992“). In der Steiermark wurde ein Projekt für Ende 2018 beabsichtigt, welches bezweckt, die Erfahrungen der Gemeinden im Umgang mit der Baulandmobilisierung zu erheben. In Wien kann die Wirkung laut dem befragten Experten der MA 18 durch internes Monitoring der Widmungstätigkeit und Widmungsreserven sowie durch die Erfassung der Anzahl fertiggestellter, geförderter Wohneinheiten durch den Wohnfonds Wien überprüft werden. Eine weitere Möglichkeit zur Wirkungskontrolle bieten laut den Expertinnen des Landes Burgenlands GIS-basierte Auswertungen.

Die Erhebung hat insgesamt ergeben, dass die Einflussmöglichkeiten der Länder derzeit sehr eingeschränkt sind. Sie können im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung prüfen und den Einsatz baulandmobilisierender Maßnahmen verlangen, jedoch sind weitere Vorgangswei-

sen der Gemeinden (z.B.: Durchsetzung von Sanktionen bei Nichtbebauung) für die Länder unbekannt. Bei der Wirkungsüberprüfung eingesetzter Maßnahmen wird in der Praxis wenig unternommen. Allein die Erhebung der Baulandreserven wäre aus der Sicht der Autorin nicht ausreichend, wenn keine weiteren Schritte damit verbunden sind.

4 Zukünftige Bedeutung und Ausrichtung der Baulandmobilisierung

„Bei Wohnungspreisen von € 500.000,- aufwärts für eine Dreizimmer-Wohnung in der Stadt Salzburg steht für mich die Notwendigkeit außer Diskussion. Dies wird mittlerweile auch von allen politischen Parteien im Landtag so gesehen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität.“
(Befragter Experte des Landes Salzburgs)

Der Einsatz von Baulandmobilisierungsmaßnahmen wird laut allen befragten Raumplanungsexpert_innen auch zukünftig sehr bedeutend sein, da die Schaffung des leistbaren Wohnraums sowie die Sicherung der nachhaltigen und effizienten Siedlungsentwicklung in allen Bundesländern weiterhin wichtige Raumplanungsaufgaben darstellen. Weiters wurde bei der Erhebung die zukünftige

Tabelle 4: Verbesserungsvorschläge der befragten Expert_innen zum Maßnahmeneinsatz

Verbesserungsvorschläge	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W
erweiterte Möglichkeiten zur Mobilisierung des bestehenden Baulandes	■	■	■	■		■	■		
mehr Möglichkeiten für Gemeinden (außerhalb der Revision)						■			
Infrastrukturkostenbeitrag nach dem OÖ Modell		■							
verpflichtende Baulandsicherungsverträge				■					
höhere Erhaltungsbeiträge				■					
Anpassung des Infrastrukturkostenbeitrags					■				
Bündel an Maßnahmen					■				
Einführung der Enteignungsmöglichkeit aus städtebaulichen Gründen					■				
Wegfall der verpflichtenden GrundeigentümerInnen-Wiederbefragung nach Ablauf der Bebauungsfrist						■			
konsequente Anwendung								■	
Schärfung des PPP- Modells									■
STEP Empfehlungen									■

Quelle: Eigene Erhebung 2018

Bedeutung der Mobilisierung des bestehenden Baulands, die bisher eine große Herausforderung darstellt, von einigen Bundesländern betont. Neben dem Burgenland sind Niederösterreich, die Steiermark, Tirol, Kärnten und Oberösterreich ebenfalls der Ansicht, dass der Leidensdruck hinsichtlich der Entwicklung von Gemeinden insbesondere in Verbindung mit bestehenden Baulandreserven besteht und die meisten vorhandenen Baulandmobilisierungsmaßnahmen nur bei neuem Bauland eingesetzt werden. Baulandüberschuss im privaten Bereich, das Vorhandensein von gewidmetem, unbebautem Bauland sowie die nicht vorhandene Zugriffsmöglichkeit der Gemeinde stellen Hürden in der Erreichung der genannten Ziele dar.

Der Infrastrukturkostenbeitrag nach Oberösterreichischem Modell wird von Kärnten als Vorbild betrachtet (Tabelle 5). Ebenfalls im Rahmen der Literaturrecherche konnte festgestellt werden, dass die Anwendung dieses Baulandmobilisierungsinstruments nach dem Oberösterreichischen Modell in anderen Diskussionen und Beiträgen von Expert_innen als erfolgversprechend angesehen wird. Die Raumplanungsexperten Andreas Falch und Josef R. Lercher, die einen Beitrag zum Vorarlberger Standortgespräch zum Thema „Aktive Bodenpolitik und Vertragsraumordnung für die Vorarlberger Gemeinden“ am Ende des Jahres 2013 präsentiert haben, waren ebenfalls dieser Meinung (Falch/Lercher 2013: 15).

Das Land Oberösterreich selbst äußerte sich dazu, dass vor allem die Beitragshöhe bei diesem Instrument eine bedeutende Rolle spielt. In Oberösterreich selbst sollen laut dem befragten Raumplanungsexperten die derzeitigen Erhaltungsbeiträge erhöht werden. In Salzburg wurde mit der Raumordnungsnovelle 1.1.2018 einen, im Vergleich zum OÖ-Modell, um das Zehnfache höheren Infrastrukturkostenbeitrag wieder eingeführt, über dessen Wirkung derzeit noch eine Aussagen getroffen werden können.

Laut den befragten Raumplanungsexpert_innen der Länder ist die Einsatzverpflichtung von Baulandmobilisierungsmaßnahmen für die Zielerreichung bedeutend, denn der Einsatz von Maßnahmen auf freiwilliger Basis der Gemeinden wird nicht immer funktionieren, da Entscheidungen von Gemeindevertreter_innen von unterschiedlichen Einflussfaktoren (Beliebtheit in der eigenen Gemeinde, nahes Verhältnis zu Bürger_innen v.a. in kleineren Gemeinden, etc.) beeinträchtigt werden.

Als weiterer Vorschlag für die zukünftige Ausrichtung der Baulandmobilisierung wurde vom Salzburg die Einführung einer Enteignungsmöglichkeit aus städtebaulichen Gründen nach dem Muster des deutschen Baugesetzbuches erwähnt. Die Enteignung bei Nicht-Bebauung (§ 43 Abs 1 Wiener Bauordnung) wäre ebenfalls laut Literaturrecherche ein alternatives mögliches Instrument zur Baulandmobilisierung, das jedoch aufgrund der hohen Eingriffintensität in der Praxis kaum zur Anwendung kommt (Falch/Lercher 2013: 15).

Für das Land Steiermark ist es vor allem wichtig, dass den Gemeinden mehr Möglichkeiten zur Verfügung stehen, darunter fallen laut der befragten Expertin die Einsatzmöglichkeit der Baulandbefristung auch außerhalb der Revision und bereits ab 1.000 m² (derzeit: ab 3.000 m²) sowie der Wegfall der verpflichtend durchzuführenden Wiederbefragung der Grundeigentümer_innen nach Ablauf der Bebauungsfrist.

Anpassungsvorschläge der Wiener Raumplanungsexpert_innen sind die Schärfung des PPP-Modells sowie die konkrete Umsetzung von STEP- Empfehlungen. Weiters spielt für Wien laut Erhebung nicht nur die Baulandmobilisierung zukünftig eine bedeutende Rolle, sondern vielmehr die Bodenmobilisierung. Die Qualität einer städtebaulichen Planung hängt stark vom Zusammenspiel von Infrastruktur, Freiraum und Bauten ab, daher müssen diese drei Komponente stets im Zusammenhang betrachtet werden, um Innenentwicklung qualitativ zu planen (Keller 2013: 22). Besonders für Bundeshauptstadt stellt die Innenentwicklung eine große Herausforderung dar, da sie im Bundesländervergleich über sehr geringe Baulandreserven, wodurch der Spielraum der Innenentwicklung verengt wird. Um beispielsweise große Parks zu errichten, müssen daher auch nicht als Bauland gewidmete Flächen mobilisiert werden. Die befragte Raumplanungsexpertin der MA 18 erläutert die Situation wie folgt:

„Das prognostizierte hohe Bevölkerungswachstum erfordert es, dass die Rahmenbedingungen für folgende städtebaulichen Maßnahmen auf einem hohen Niveau gehalten werden können: Wohnungsneubau und die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur wie Bildungseinrichtungen, Parks, Straßen und öffentlichem Raum.“

Bei der Frage, was in Zukunft verbessert werden sollte, sind sechs von neun Bundesländern der Meinung, dass die Gemeinden mehr Möglichkeiten benötigen, um auf bestehende unbebaute Baulandwidmungen zurückzugreifen. Dieser Ansicht teilte nicht nur das Burgenland, sondern auch Niederösterreich, Steiermark, Tirol, Kärnten und Oberösterreich. Die Analyse der rechtlichen Grundlagen sowie die Erhebung haben ergeben, dass die meisten Baulandmobilisierungsmaßnahmen für neue Baulandwidmungen vorgesehen sind. Grundsätzlich besteht in allen Bundesländern die Möglichkeit, durch aktive Bodenpolitik bestehendes Bauland zu mobilisieren. Jedoch bestehen hier allerhand Schwierigkeiten. Zu der Tatsache, dass vorhandene Finanzmittel der Kommunen begrenzt sind und die Unterstützung der Gemeinden durch Bodenfonds nicht in allen Bundesländern zur Verfügung steht, kommt noch die fehlende Verkaufsbereitschaft der Grundbesitzer_innen, die aktive Bodenpolitik verhindert. In Oberösterreich und in der Steiermark gibt es in den Raumordnungsgesetzen Möglichkeiten, Baulandmobilisierungsmaßnahmen für bestehendes Bauland anzuwenden, jedoch bestehen laut Befragten dieser Bundesländer ebenfalls bei vorhandenen Zugriffsmöglichkeiten auf

bestehendes Bauland Verbesserungspotentiale.

5 Schlussfolgerung und Empfehlungen

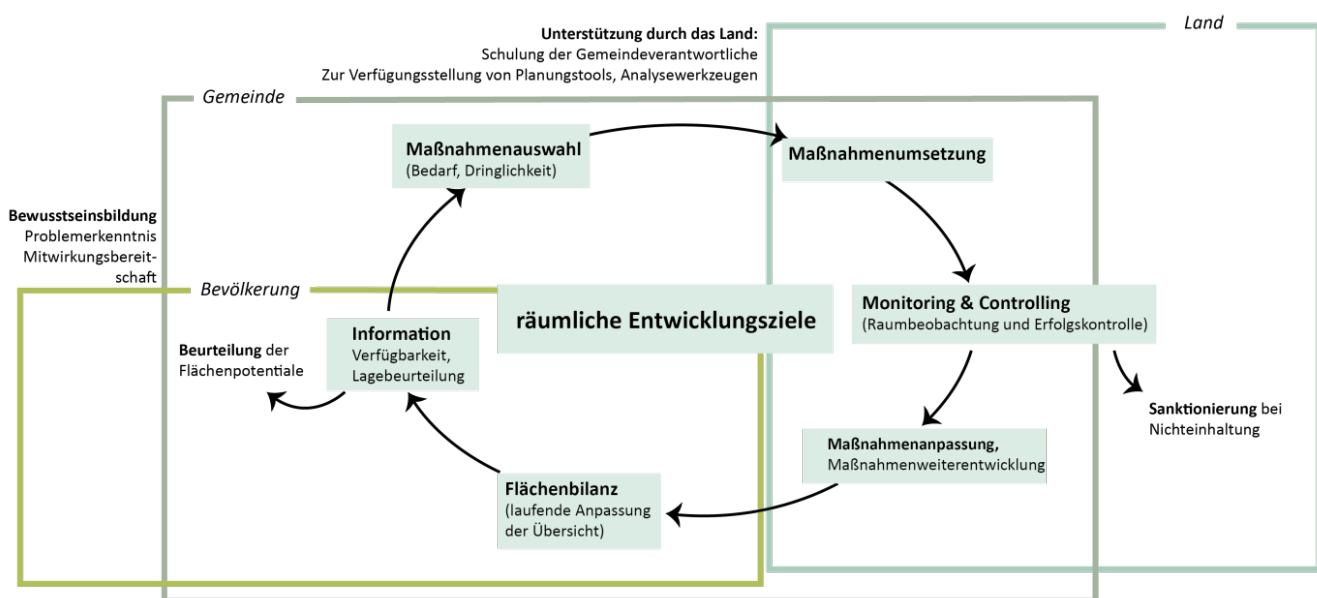
Aus der Analyse der rechtlichen Grundlagen zur Baulandmobilisierung ist ersichtlich, dass die bisher nicht erfolgte Mobilisierung von gewidmeten, unbebauten Bauland nicht am Fehlen der Baulandmobilisierungsmaßnahmen liegt, sondern viel mehr an der genauen gesetzlichen Determinierung der Instrumente in den Raumordnungsgesetzen sowie vor allem an den Defiziten in der praktischen Durchführung. Solange der Einsatz nicht verpflichtend ist, obliegt den Gemeinden die Umsetzung der Maßnahmen. Was in der Praxis jedoch ein Problem darstellt, ist das Naheverhältnis zwischen Entscheidungsträger_innen der Gemeinde und den Bürger_innen, weshalb es den Entscheidungsträger_innen nicht immer leicht fällt, gegen die Bevölkerung zu handeln, da dies mit Stimmenverlust verbunden ist. Wie aus der Analyse hervorgeht, liegt die Verhängung von Sanktionen ebenfalls im Entscheidungsbereich der Gemeinden. Aufgrund des „starken“ Eingriffscharakters der Sanktionen, die jedoch bei Durchsetzung abschreckende Wirkung haben könnten, werden sie in der Praxis nach Einschätzungen von Expert_innen selten durchgesetzt. Aus diesem Grund wäre es sinnvoller, wenn das Land nicht nur den Maßnahmen Einsatz im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung einfordert, sondern auch Sanktionierungsmaßnahmen erlässt und kontrolliert. Weiters können durch Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesländern sowie zwischen

den Gemeinden Lerneffekte entstehen. Anpassungen der Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den Bundesländern. Vor allem für kleine Gemeinden mit wenigen Facheexpert_innen stellt dies eine sinnvolle Lösung dar.

Als wichtige Grundlage für die Baulandmobilisierung sollten im ersten Schritt die Baulandreserven erhoben und eine Baulandbilanz erstellt werden, die derzeit nicht in allen Bundesländern verpflichtend ist. Dadurch sollte mehr Rücksicht auf vorhandenes Bauland gelegt und nicht nur einseitig der Bedarf an Bauland für die nächste Planungsperiode ermittelt werden. Anhand der Baulandbilanz sollte der Baulandbedarf und die vorhandenen Baulandreserven gegenübergestellt sowie die Notwendigkeit von neuen Baulandausweisungen bestimmt werden. Neuausweisungen vom Bauland sollten auf jeden Fall mit einer Baulandmobilisierungsmaßnahme versehen werden. Bei genügend vorhandenen Baulandreserven sollten geeignete Baulandmobilisierungsmaßnahmen eingesetzt werden. Ein effizientes Instrument zur Baulandmobilisierung ist laut Erhebung die Vorschreibung eines Infrastrukturkostenbeitrags, die die Hortung belasten und dadurch einen Mobilisierungseffekt erzielen sollte. Bedeutend ist ebenfalls die aktive kommunale Bodenpolitik, jedoch sollten Gemeinden in Bundesländern, in denen keine Landesbodenfonds vorhanden sind, finanziell unterstützt werden. Die Gründung eines solchen Fonds oder ähnlicher Einrichtungen wäre laut den Expert_innen zielführend.

Für die Baulandmobilisierung spielen neben den gesetzlich festgelegten Maßnahmen auch bewusstseinsbildende Maßnahmen eine immer bedeutendere Rolle. Aufklärungsarbeit der Gemeindevertreter_innen im Rahmen von Schulungen oder Fachaustauschveranstaltungen zum

Abbildung 2: Zyklus des Flächenmanagements und der Baulandmobilisierung



Quelle: Eigene Erhebung 2018

Thema Baulandmobilisierung wäre zur Stärkung des Problembewusstseins und des daraus abgeleiteten Handlungsbedarfs unfehlbar. Die Einbindung der Bevölkerung durch kontinuierliche Kommunikation ist als bewusstseinsbildende Maßnahme ebenfalls von großer Bedeutung. Die Aufklärung der Bevölkerung kann durch Informationsveranstaltungen (Problemläuterung, Vorstellung von Best Practice-Beispielen, etc.), persönlichen Ansprachen und Gespräche mit Grundeigentümer_innen erfolgen. Oft kann durch die Androhung über die möglichen Rechtsfolgen die Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer_innen erhöht werden, aber auch Anreize zur Bebauung (z.B. durch Förderung) können baulandmobilisierende Wirkung erzielen.

Für die flächensparende Siedlungsentwicklung stellt das Flächenmanagement das Grundgerüst dar, wobei hier die RAUM+-Methode in der Schweiz als Vorzeigebeispiel dienen kann. Bei dieser Methode stellt Flächenmanagement einen zyklischen Prozess und eine Daueraufgabe dar, um Innenentwicklung zu forcieren. Dabei darf „Monitoring und Controlling“ umgesetzter Maßnahmen nicht fehlen, um rechtzeitig Anpassungen durchzuführen und die weitere Vorgehensweise festzulegen (ETH Zürich 2018). Dieser Ansatz wäre für die österreichischen Bundesländer und Gemeinden denkbar, was in Niederösterreich in einer ähnlichen Form bereits existiert und ausbaufähig ist (NÖ Flächenmanagement-Datenbank).

In Anlehnung an die RAUM+-Methode und Bausteine des Flächenmanagements nach Bock, Hinzen und Libbe könnte ein solcher Flächenmanagementzyklus wie in Abbildung 2

dargestellt aussehen.

Im dargestellten Flächenmanagement-Zyklus (Abbildung 2) spielt die Flächenbilanz, die laufend aktualisiert werden soll, eine zentrale Rolle, denn sie dient als Grundlage für weitere Gespräche und Planungen in den Gemeinden. Von der Flächenbilanz ausgehend werden die Lage sowie die Verfügbarkeit der unbebauten Grundstücke beurteilt, woraus entsprechend Flächenpotentiale der Gemeinden festgestellt werden sollen. In diesem Schritt ist es vor allem wichtig, die Bevölkerung miteinzubeziehen, deren Problemerkennntnis und Mitwirkungsbereitschaft durch bewusstseinsbildende Maßnahmen gestärkt werden sollen. Diese können, wie bereits erwähnt, im Rahmen von Informationsveranstaltungen (Problemläuterung, Vorstellung von Best Practice-Beispielen, Planspiele etc.) oder auch persönlichen Ansprachen erfolgen. Nachdem die Flächenpotentiale (nach Lage, Verfügbarkeit etc.) bewertet wurden, sollen im weiteren Schritt je nach Flächenbedarf der Gemeinde passende Baulandmobilisierungsmaßnahme(n) für die analysierten Flächenpotentiale ausgewählt und eingesetzt werden. Um die Gemeinden, insbesondere kleine Gemeinden mit fehlendem Fachpersonal, die oft auf Hindernisse bei der Wahl der Maßnahmen sowie Umsetzung dieser stoßen, ist die Unterstützung des Landes von großer Bedeutung. Eine weitere wichtige Komponente dieses Zyklus ist die laufende Beobachtung und Erfolgskontrolle, die die Sanktionierung bei Nichteinhaltung in den Vordergrund setzen. Zum Schluss sollen entsprechend den regelmäßigen Beobachtungen und Erfolgskontrollen die vorhandenen Maßnahmen angepasst bzw. verbessert werden.

Quellen

Aktion Fläche, 2018: Flächenverbrauch hat Konsequenzen. <https://aktion-flaeche.de/flaechenverbrauch-hat-konsequenzen>, aufgerufen am 31.10.2018

ARGE ALP (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer), 2000: Mobilisierung von Bauland in der ARGE ALP. Hg. v. Amt der Tiroler Landesregierung. Innsbruck

Bock, S., A. Hinzen & J. Libbe, 2011: Nachhaltiges Flächenmanagement. Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin

Doan, N., 2018: Analyse und Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern: Evaluierung des Einsatzes im Speziellen in den Vorarlberger Gemeinden. TU Wien

ETH Zürich, 2018: Von RAUM+ zum Flächenmanagement. <https://www.raumplus.ethz.ch/de/flaechenmanagement/>, aufgerufen am 19.11.2018

Falch, A., Lercher, J., 2013: Vorarlberger Standortgespräch. Aktive Bodenpolitik und Vertragsraumordnung für die Vorarlberger Gemeinden. FH Vorarlberg, Dornbirn

Fleischmann, M., Huysza, F., (Büro RaumRegionMensch), 2009: Studie „Evaluierung Baulandmobilisierungsinstrument“, Sulz im Weinviertel

Kanonier, A., 2014: Möglichkeiten und Grenzen der Baulandmobilisierung im Raumordnungsrecht. Gbv- Enquete. Wien

Keller, T., 2013: Innenentwicklung und Verdichtung: Grundlagen und Strategien. Was heißt städtebauliche Dichte für die Schweiz? Archi-

- tekturforum Ostschweiz- Stadtplanungsamt St. Gallen. St. Gallen
lungsraum/index.html, aufgerufen am 30.10.2018
- Land Kärnten, 2018: Kärntner Regionalfonds (K-RegF). <https://www.ktn.gv.at/Themen-AZ/Details?thema=130&detail=479>, aufgerufen am 30.9.2018
- Lexer, W., 2004: Flächenverbrauch und Zersiedelung versus nachhaltige Siedlungsentwicklung. Fachtagung GRÜN Stadt GRAU
- Markstein, M., 2004: Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. München
- ÖROK, 2014: Leitbilder der Raumordnung in Österreich- Ein beispielhafter Prozess?. 4. Deutsche Regionalplanungstagung „Neue Leitbilder der Raumentwicklung“
- ÖROK, 2017: ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele. Wien
- ÖROK, 2018: Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe Nr. 202. Wien
- SIR – Salzburger Institut für Raumordnung & Wohnen, 2016: SIR-Mitteilungen und Berichte Band 36/2016. Salzburg
- Stadt Wien, 2019: Neue Flächenwidmung für geförderten Wohnbau. Wien
- Statistik Austria, 2018: Dauersiedlungsraum der Gemeinden, Politischen Bezirke und Bundesländer, Gebietsstand 1.1.2018 http://statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/dauersiedlungsraum/index.html, aufgerufen am 30.10.2018
- Tockner, L., 2017: Mieten in Österreich und Wien 2008 bis 2016. Arbeiterkammer Wien
- Umweltbundesamt, 2016: Gewidmetes, nicht bebautes Bauland Erstellung von Auswertungen für Österreich Technischer Bericht. Wien
- Umweltbundesamt, 2018: Presse Archiv Presseteam Termine & Events Studien & Reports Jobs Bodenverbrauch gefährdet Lebensgrundlage der nächsten Generationen. http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/presse/lastnews/news2017/news_170612/, aufgerufen am 5.11.2018
- Umweltbundesamt, 2018a: Flächeninanspruchnahme. Flächenangaben: Regionalinformation der Grundstücksdatenbank (Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen) vom 31.12.2017, aufbereitet durch Umweltbundesamt 2018. http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/raumordnung/rp_flaecheninanspruchnahme/, aufgerufen am 30.10.2018
- Umweltbundesamt, 2018b: Presse Archiv Presseteam Termine & Events Studien & Reports Jobs Bodenverbrauch gefährdet Lebensgrundlage der nächsten Generationen. http://www.umweltbundesamt.at/aktuell/presse/lastnews/news2017/news_170612/, aufgerufen am 5.11.2018
- VN-Vorarlberger Nachrichten, 2018: Der lange Arm des Landes. <https://www.vn.at/lokal/vorarlberg/2018/04/25/der-lange-arm-des-landes.vn>, aufgerufen am 24.11.2018
- Wiener Zeitung, 2018: Mieten stiegen in acht Jahren um 35 Prozent. https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/oesterreich/945290_Mieten-stiegen-in-acht-jahren-um-35-prozent.html, aufgerufen am 24.11.2018

Rechtsquellen

- Burgenländisches Baugesetz- Bgld-BauG, 1998, LGBl. Nr. 79/2013.
Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=10000504>
- Burgenländisches Raumordnungsgesetz- Bgld. ROG, 1969, LGBl. 44/2015. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgld&Gesetzesnummer=10000072>
- Kärntner Gemeindeplanungsgesetz- K-GplG, 1995, LGBl. 24/ 2016.
Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=10000193>
- Kärntner Regionalfondsgesetz - K-RegFG, 2005, LGBl. 16/ 2018. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000178>
- Niederösterreichische Bauordnung- NÖ BO, 2014, LGBl. 53/ 2018.
Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001079>
- Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz- NÖ- ROG, 2014, LGBl. 65/ 2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001080>
- Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz- OÖ ROG, 1994, LGBl. 69/ 2015. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000370>
- Salzburger Raumordnungsgesetz- Salzburger ROG, 2009, LGBl. 96/ 2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000615>
- Steiermärkisches Raumordnungsgesetz, StROG, 2010, LGBl. 117/ 2017.
Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSt&Gesetzesnummer=20000178>

wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000069

Tiroler Raumordnungsgesetz- TROG, LGBl. 101/ 2016. Online verfügbar:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000647>

Tiroler Verkehrsaufschließungs- und Ausgleichsabgabengesetz –

TVAG, 2011, LGBl. 134/2017. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000475>

Vorarlberger Raumplanungsgesetz- VlbG. RPG, 1996, LGBl. 78/ 2017.

Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrVbg&Gesetzesnummer=20000653>

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch- Bau-

ordnung für Wien (Wiener BO), 1930, LGBl. 37/ 2018. Online verfügbar: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000006>

Wiener Zeitung, 2018: Wien führt neue Flächenwidmung ein. [https://](https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/981979_Wien-fuehrt-neue-Flaechenwidmung-ein.html)

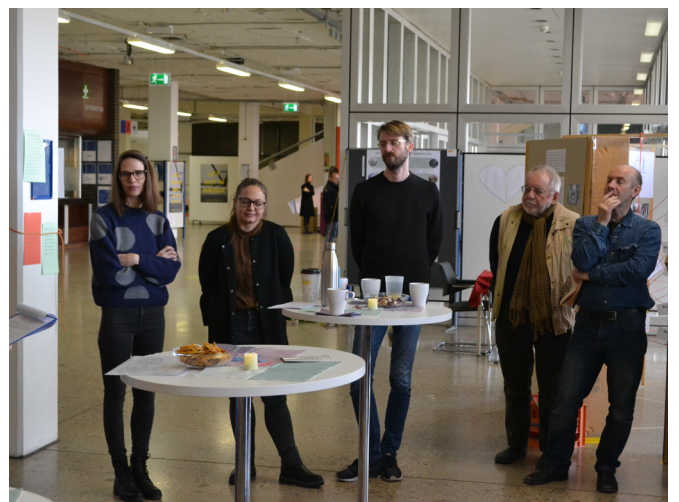
www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/981979_Wien-fuehrt-neue-Flaechenwidmung-ein.html, aufgerufen am 24.11.2018

Fotodokumentation der Ausstellung "Free Space" an der alten WU im Rahmen der LV Free Space

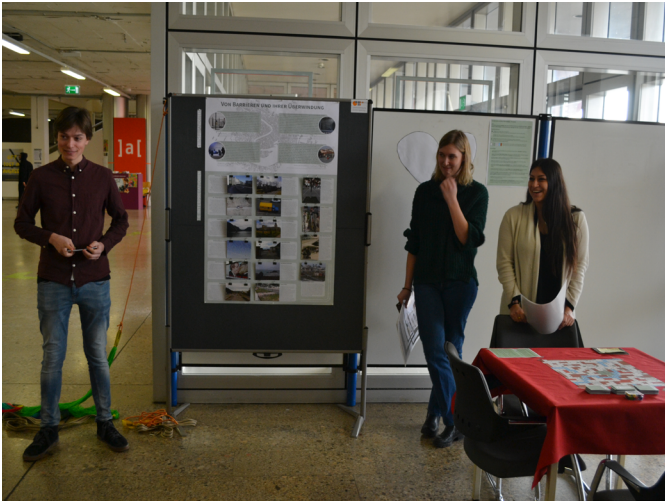
Ausstellungseröffnung



Lehrveranstaltungsteam und Juror_innen



Brettspiel



Ausstellungspavillon



Performance



Filmscreening



Gestaltung des Free Space an der WU



Die Autor_innen dieser Ausgabe

Kathrin Aste

Kathrin Aste studierte Architektur an der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck und unterrichtete seit 2000 an diversen Universitäten, die letzten drei Jahre etwa an der Akademie der Bildenden Künste in Wien. Inzwischen leitet sie das Studio 3, Institut für experimentelle Architektur, an der Universität Innsbruck. 2009 gründeten Kathrin Aste und Frank Ludin das international tätige Architekturbüro LAAC zt GmbH. Aste ist Praktikerin, Lehrende und Forschende der Architektur und Landschaftsgestaltung.

kathrin.aste@laac.eu

Antonia Cornaro

Antonia Cornaro is an urban and transport planner who has worked in the USA, the UK, Austria and Switzerland. She currently works for Amberg Engineering (CH) in international project development and is an expert on underground space use. Together with Han Admiraal (NL) she co-authored a book on underground space use and co-chairs the ITA Committee on Underground Space Use ITACUS.

acornaro@amberg.ch

Tarek Diebäcker

Tarek Diebäcker, BSc, studiert Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien und beschäftigt sich insbesondere mit den Themen Partizipation und öffentlicher Raum. Seit Februar 2018 ist er bei der Gebietsbetreuung Stadterneuerung für die Bezirke 1, 2, 7, 8, 9 und 20 tätig.

tarek.diebaecker@gmx.at

Doan Thi Bich Ngoc

Doan Thi Bich Ngoc hat Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien studiert. Derzeit arbeitet sie als Universitätsassistentin am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien.

ngoc.doan@tuwien.ac.at

Durga Galhaup

Durga Galhaup befindet sich kurz vor ihrem Bachelorabschluss des Studiums Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien und wird im Sommer 2019 für ein Jahr nach Australien ziehen, um raumplanerische Berufserfahrungen zu sammeln. Schwerpunkte, die sie sich im Laufe des Studiums gesetzt hat, sind Städtebau sowie die Thematik der Migration. Sie interessiert sich insbesondere für die Motive, Handlungen und Auswirkungen von Einwanderung, welche Städte beeinflussen und prägen.

Katharina Greiner

Katharina Greiner (BSc) studiert im Master Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien und ist seit September 2018 nebenbei als Freelancerin bei der Immobiliendatenbank Exploreal tätig. Um neue Erfahrungen zu sammeln hat sie im Sommersemester 2018 ein Erasmussemester in Krakau absolviert. Der studentische Schwerpunkt wurde auf Bereiche gelegt, welche mit dem Klimawandel in Verbindung stehen. Ein Beispiel dafür stellt ihre Bachelorarbeit dar. Diese behandelt den Umgang mit Gewerbe- und Industriebrachen, welcher vor allem aufgrund der Erderwärmung eine große Rolle spielt.

kathi.greiner@gmail.com

Gabu Heindl

Gabu Heindl studied architecture at the Vienna Academy of Fine Arts, the Geidai University in Tokyo and at Princeton University, USA. She has won several architectural competitions and international awards and was involved in Austria's contribution to the 53rd Biennale of Architecture. She is an active lecturer at the Vienna Academy of Fine Arts and Graz University of Technology, was CEO of the Austrian Society for Architecture from 2013 until 2017 and runs the interdisciplinary architecture company GABU Heindl Architecture | Urbanism. Apart from scientific media she regularly publishes in newspapers, trying to bring the topic of architecture and urban planning as well as related issues to public attention.

gh@gabuheindl.at

Petra Hirschler

Petra Hirschler ist Universitätsassistentin am Institut für Raumplanung/Forschungsbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung. Sie lehrt und forscht zu Planungsethik, Chancengleichheit in der Raumplanung und Klimawandel.

petra.hirschler@tuwien.ac.at

Karin Hiltgartner

Karin Hiltgartner studied law and human rights and democratisation and holds a doctoral degree in law; currently she works as an assistant professor at the Centre of Public Finance and Infrastructure Policy at TU Wien.

karin.hiltgartner@tuwien.ac.at

Koloman Köck

Koloman Köck studiert Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien. Seine fachlichen Interessenschwerpunkte liegen in den Bereichen örtliche Raumplanung, Städtebau und ländlicher Raum. Neben dem Studium ist er an der FH Campus Wien im Department Bauen und Gestalten tätig – primär zur Unterstützung der wissenschaftlichen Arbeit am Department, zur Layoutierung von Publikationen und zur Aufbereitung von Inhalten für die diversen Social Media-Kanäle.

Elina Kränzle

In ihrer Arbeit beschäftigt sich die Stadtforscherin Elina Kränzle mit der Politik öffentlicher Räume. Sie promoviert als Stipendiatin der Studienstiftung des Deutschen Volkes am Interdisciplinary Centre for Urban Culture and Public Space an der TU Wien.

elina.kraenzle@tuwien.ac.at

Astrid Krisch

Astrid Krisch studied spatial planning at TU Wien; currently she works as a university assistant at Centre of Public Finance and Infrastructure Policy in the Institute of Spatial Planning at TU Wien.

astrid.krisch@tuwien.ac.at

Uschi Lichtenegger

Uschi Lichtenegger ist seit 2016 Bezirksvorsteherin des zweiten Wiener Gemeindebezirks Leopoldstadt. Zuvor arbeitete die Politikerin der Grünen und ausgebildete Familienhelferin im Verlagswesen und bei Sozial- und Kulturvereinen. Bei der Entwicklung des Bezirks setzt sie Schwerpunkte in den Bereichen ökologische Mobilität, Schulwegsicherheit, Schutz der Grünräume, Klimagerechtigkeit und BürgerInnenbeteiligung.

uschi.lichtenegger@wien.gv.at

Theresa Rihs

Theresa Rihs, BSc. studiert im Master Raumplanung und Raumordnung auf der Technischen Universität Wien. Sie unterstützt zum zweiten Mal die Lehrveranstaltung Räumliche Analytik mit GIS als Tutorin. Ihr Fokus im Bachelor lag auf rechtlichen Aspekten der Raumplanung. In diesem Gebiet schrieb sie ebenfalls ihre Bachelorarbeit über Bebauungsfristen als Mittel der Baulandmobilisierung. Des Weiteren befasst sie sich mit öffentlichen Räumen, deren Nutzung und deren Bedeutung für das Stadtgefüge.

theresa.rihs@tuwien.ac.at

Lena Rücker

Lena Rücker is currently doing her Master's degree in Urban Planning and Political Sciences. She works as Research Assistant at the Centre of Public Finance and Infrastructure Policy at the Institute of Spatial Planning at TU Wien.

lena.ruecker@tuwien.ac.at

Jakob Sandner

Jakob Sandner, BSc. studiert im Master Raumplanung und Raumordnung auf der Technischen Universität Wien, arbeitet nebenbei bei einem Architektur- und Raumplanungsbüro in Linz und unterstützt im Sommersemester 2019 die Lehrveranstaltungen Räumliche Analytik mit GIS sowie Kooperations- und Identifikationsraum Region - Under Pressure: Developing Viennislava. Im Sommer 2019 wird er zudem ein Praktikum beim Verbindungsbüro des Landes Oberösterreich in Brüssel als auch beim Klimabündnis in Linz absolvieren. Schwerpunkte im bisherigen Studium lagen vor allem auf örtlicher und regionaler Raumplanung sowie rechtlichen Aspekten der Raumplanung.

jakob.sandner@tuwien.ac.at

Wilfried Schönböck

Wilfried Schönböck is an economist and headed the Centre of Public Finance at the Department of Spatial Planning of the Faculty of Architecture and Spatial Planning of the Vienna University of Technology from 9/1984 until 9/2009. Since his retirement in 2009 he continued to act as lecturer and part time consultant to the centre. His research areas are: public finance, infrastructure policy, urban and environmental economics and development theory.

wilfried.schoenbaeck@tuwien.ac.at

Sophie Spanlang

Sophie Spanlang, BSc, studiert Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien und setzt sich unter anderem mit der Stellung von Parteien im Wiener Baurecht sowie Partizipationsprozessen auseinander. Zusätzlich ist sie seit September 2018 als Studienassistentin am Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement des Instituts für Raumplanung tätig.

sophie.spanlang@tuwien.ac.at