

# TRANS[form]DANUBIEN. Das Wechselverhältnis von Stadtentwicklung und Stadtplanung erklären

Johannes Suitner, Astrid Krisch

## 1 Einführung

In einer per definitionem zukunftsorientierten Disziplin wie der Stadtplanung kommt der Blick auf Vergangenes und die damit verbundene Reflexion und Bewertung des eigenen Handelns oft zu kurz. Erst in jüngster Zeit erfahren etwa ex-post Evaluierungen planerischer Konzepte und Vorhaben eine Konjunktur und liefern damit wichtige Grundlagen für instrumentelle Anpassungen im Sinne der ursprünglich vereinbarten Ziele (vgl. u.a. MA 18 2020). Eine dezidierte Auseinandersetzung mit der Genese und Veränderung lokaler Planungssysteme und ihres Einflusses auf die jeweilige Stadtentwicklung vor Ort findet jedoch bislang kaum statt. Zu sehr drängen stets die aktuellen Herausforderungen einer herannahenden Zukunft und binden die verfügbaren Ressourcen in Analyse und Praxis. Dabei ließen sich aus der fundierten historischen Untersuchung eines lokalen Planungssystems im Wechselverhältnis zur von ihr beeinflussten Stadtentwicklung relevante Lehren für die Anpassung planerischer Zugänge, Zielsetzungen, Instrumente und Methoden und somit die Gestaltung urbaner Zukunft ziehen (vgl. etwa die Beiträge in Hein 2018).<sup>1</sup>

---

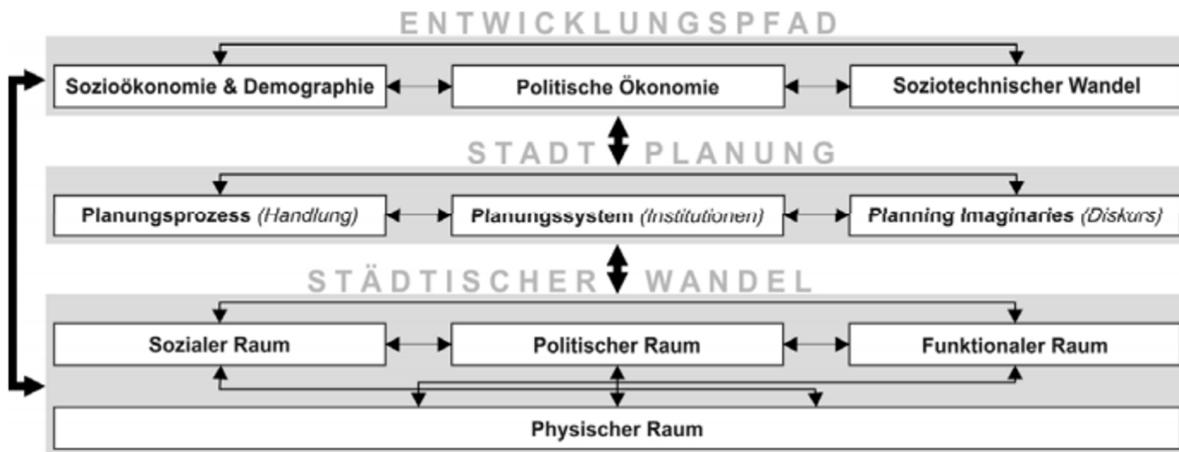
<sup>1</sup> Unabhängig davon, so sind die Autor\*innen dieses Beitrags überzeugt, hätte eine derart orientierte Planungsgeschichtsforschung auch als Selbstzweck eine Berechtigung.

## 2 Das Projekt „in a nutshell“

Dem Ansinnen einer derart orientierten historischen Analyse an der Schnittstelle von Stadtforschung und Planungswissenschaft widmete sich das Forschungsprojekt TRANS[form]DANUBIEN, das als Wissenschaftskooperation zwischen dem Forschungsbereich Stadt- und Regionalforschung am Institut für Raumplanung der TU Wien und der MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung konzipiert war. Unterstützt durch eine Förderung der MA 7 – Kulturabteilung der Stadt Wien analysierte das Forscher\*innenteam die Frage, welche Kräfte innerhalb und abseits des institutionalisierten Wiener Planungssystems merkliche Veränderungen in der physischen Gestalt und somit in Funktion und Nutzung des Stadtraums bewirkt haben. Dabei wurde ein – für Wien in dieser Form noch nicht existenter – Gesamtabriss der Geschichte der institutionalisierten Stadtplanung seit 1829 skizziert und dem aus der Wiener Stadt-, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte ableitbaren mehrdimensionalen Entwicklungspfad der Stadt in diesen knapp 200 Jahren (vgl. hierzu etwa Csendes/Oppl 2006, oder Czeike 1992-2004) gegenübergestellt.

Das Grundgerüst hierzu bildeten zum einen vier raumtheoretisch abgeleitete Ebenen städtischen Wandels – die physische, soziale, funktionale und politische – die gemeinsam die genaue Beobachtung und Beschreibung der Persistenz bzw. Transienz *stadträumlicher Entwicklung* erlauben (vgl. u.a. Breckner 2014, Crang 2008), zum anderen die planungstheoretisch abgeleitete Konzeption eines *lokalen Planungssystems* als aus einer institutionellen, dis-

Abbildung 1: Das Mehr-Ebenen-Modell von TRANS[form]DANUBIEN



Quelle: vgl. Suitner et al. 2018: 11

kursiven und einer Handlungsebene bestehend (vgl. Servillo/van den Broek 2012). Eingebettet in die ASID-Heuristik urbaner Entwicklung von Moulaert et al. (2016) ließen sich so der komplexe Prozess der Stadtentwicklung und die Genese und Veränderung des lokalen Planungssystems in ihren Wechselwirkungen und gegenüber einem weiter gefassten, Transformationsprozesse begünstigenden oder hemmenden soziokulturellen, politökonomischen und soziotechnischen Entwicklungskontext beschreiben und erklären (vgl. Abb.1). „Umgelegt auf eine Analyse lokaler Planung gelingt es damit sowohl im Sinne einer kritisch-realistischen Ontologie faktische Strukturmerkmale räumlicher Entwicklung, als auch handlungstheoretisch fundierte Prozesse individuellen und kollektiven raum-politischen Agierens, die institutionalistische Perspektive der organisationalen Verfestigung oder Neuordnung auf Basis von Wert- und Zielvorstellungen, sowie den raumpolitischen Diskurs als Regulations- und Akkumulationsinstrument in den Blick zu nehmen.“ (Suitner et al. 2018: 10)

## 2.1 Phasen der Wiener Stadtplanungsgeschichte

Aufgearbeitet wurde die Geschichte des Planungssystems hinsichtlich seiner institutionellen Ordnung, der einflussreichen Akteur\*innen der Stadtentwicklung, sowie des planungspolitischen Diskurses. Die so gewonnenen Erkenntnisse wurden in drei Dimensionen überführt, die eine Planungsphase beschreiben: (1) das Selbstverständnis der Planung hinsichtlich ihres Anspruchs und ihres Zugangs zu Fragen der Stadtentwicklung, (2) die dominante stadträumliche Entwicklungsvision, sowie (3) das implizit und explizit vom Planungssystem vertretene Idealbild urbaner Gesellschaft. Eine Planungsphase ist dann als solche abgrenzbar, wenn sie sich in jeder der drei Dimensionen eindeutig von der vorherigen und nachfolgenden Konstitution unterscheidet. Demnach gliedert sich die moderne Wiener Stadtplanungsgeschichte in sieben Phasen (vgl. Suitner et al. 2018, Suitner 2020):

- » **Kapitalistische Bodenordnung (1829-1893):** *Vorstufe der Stadtplanung.* Zentrales Regulativ ist die Wiener Bauordnung, deren Zweck die Absicherung der Interessen der Grundeigentümer\*innen in einer sich zunehmend industrialisierenden, sozial polarisierten Stadt ist. Planung dient einzig der Gefahrenabwehr (z.B. Brandschutz) mit Mitteln der Ingenieurskunst.
- » **Stadtbaukunst (1893-1914):** *Stadtplanung als künstlerische Aufgabe.* Stadtbaukünstler wie Otto Wagner entwerfen urbane Utopien für Wien auf Basis bautechnischer und künstlerischer Prinzipien und sichern so das Modell elitärer, industriell-kapitalistischer Urbanisierung ab, befördern damit aber gleichzeitig eine modernistische Anpassungsplanung mit sozialem Anspruch.
- » **Kommunale Sozialpolitik (1921-1934):** *Stadtplanung als Steuerungsinstrument.* Die Grundversorgung wird schon mit Lueger zur kommunalen Aufgabe. Gerade im „Roten Wien“ werden Verkehrsplanung und Wohnbaupolitik aber erstmals zu zentralen politischen Instrumenten für die Beförderung eines alternativen Gesellschaftsideals durch räumliche Intervention.
- » **NS-Planung (1938-1945):** *Stadtplanung als Instrument faschistischer Ideologie.* Im Nationalsozialismus treffen eine zutiefst antimodernistische ideologische Haltung auf megalomane Utopien regimetreuer Planer. Die Vertreibung einer intellektuellen (Fach-)Elite, die Zerstörungen durch den Krieg und die bittere Armut werden die Nachkriegsplanung mitbestimmen.
- » **Technische Moderne (1945-1976):** *Stadtplanung als Technokratie.* In Ablehnung jeglicher (expliziten) Ideologie und getragen vom Aufschwung und Fortschrittsgedanken des Fordismus wird Stadtplanung zur technischen, institutionell teils ausgelagerten Expertenaufgabe, ihre Leitbilder für Wien zunehmend funktional entflochten und autogerecht.

Abbildung 2: Phasen der Wiener Stadtplanung

| Phase  | Planungsverständnis  | Räumliche Vision   | Planungspolitische Ideale   |
|--|--|--|---|
| <b>Kapitalistische Bodenordnung</b><br>(1829-1893) | Bodenordnung, Laissez-faire, Beschränkung auf Gefahrenabwehr und Auffangplanung                        | Polarisierte Stadt, ingenieurwissenschaftliche Regulierung des Urbanisierungsprozesses                           | Hierarchische Gesellschaft, kapitalistische Urbanisierung                           |
| <b>Stadtbaukunst</b><br>(1893-1914)                | Anpassungsplanung, elitär, modernistischer Städtebau, technisch-künstlerisches Verständnis             | Utopisch, funktional, ästhetisch, konzentrisches Stadtwachstum   | Modernismus, Gesundheit, Sicherheit, Hygiene, Versorgung                            |
| <b>Kommunale Sozialpolitik</b><br>(1921-1934)      | Technische Grundversorgung durch kommunale Infrastrukturpolitik (Kommunaler Sozialismus, „Rotes Wien“) | Kein konzertiertes Leitbild, aber funktionale Stadtentwicklung durch Sozialpolitik, Wohnbau- und Verkehrsplanung | Horizontale Industriegesellschaft, Gleichheit, Zugang zu kommunalen Infrastrukturen |
| <b>NS-Planung</b><br>(1938-1945)                   | Instrument faschistischer Ideologie und militärischer Strategie  | Keine konzertierten Leitbilder   | (Anti)Modernismus, Überwachung, Absicherung, Repräsentation                         |
| <b>Technische Moderne</b><br>(1945-1976)           | Funktionaler Städtebau nach technokratischen Prinzipien  | Funktional entflochten, polyzentrisch, autogerecht   | Fordismus, Gleichheit, Daseinsvorsorge, Modernisierung, Fortschritt                 |
| <b>Konsensuale Standortpolitik</b><br>(1976-1989)  | Wissenschaftliche und demokratische Verwaltungsaufgabe im Wohlfahrtsstaat                              | Zentren-Achsen-Modell, Stadterneuerung, Standortentwicklung  | Demokratisierung, Internationalisierung, Wohlstand                                  |
| <b>Strategische Planung</b><br>(ab 1989)           | Governance, Management, wettbewerbsorientierte Angebotsplanung   | Multiskalar, von Zentren und Achsen zu strategischer Standortproduktion  | Post-Fordismus, Wettbewerb, Diversität, Effizienz                                   |

Quelle: nach Suitner et al. 2018, Suitner 2020

- » **Konsensuale Standortpolitik (1976-1989):** *Stadtplanung als demokratischer Prozess.* Sozioökonomischer Wandel und Protest führen zu einer Planungskrise. Die Öffnung des Verwaltungsprozesses für die Zivilgesellschaft und seine weitere wissenschaftliche Fundierung prägen eine sich zunehmend internationalisierende und dennoch wohlfahrtsstaatlich geprägte Stadtplanung.
- » **Strategische Planung (ab 1989):** *Stadtplanung als strategisches Management.* Urban Governance, strategische Planung und Complexity Management heißen auch in Wien die Antworten auf einen zunehmend entgrenzten Ressourcenwettbewerb im post-fordistischen Regime. Aus wohlfahrtsstaat-

licher Stadtentwicklung wird wettbewerbsorientierte Standortproduktion.

## 2.2 Entwicklungsgeschichten lokaler Transformation

Darauf aufbauend konnte der Wandel konkreter Orte „Transdanubiens“, des am linken Donauufer gelegenen, nordöstlichen Teils von Wien, analysiert und im Kontext der Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsphasen hinreichend kontextualisiert und interpretiert werden. Der Nordosten Wiens wurde zum einen zum Forschungsobjekt erkoren, weil er eine besondere Entwicklungsdynamik aufweist und sich in seinem baulichen Wandel die

Veränderung der Planungsideale in unvergleichlicher Weise widerspiegelt (vgl. Krisch/Suitner 2020). Zum anderen wurde damit der bislang mangelnden Beleuchtung der Entwicklung der zwei Wiener Bezirke Floridsdorf und Donaustadt in Stadtforschung und Planungswissenschaft Rechnung getragen (vgl. Suitner et al. 2018).

Die systematische Aufarbeitung der Meso-Ebene einer „transdanubischen Transformation“ wurde im Projekt durch unterschiedliche methodische Zugänge erschlossen. Im ersten Schritt stand die inhaltliche Analyse der Leitlinien, Strategien und Entwicklungspläne für den Nordosten Wiens im Fokus. Mittels eines hermeneutisch-diskursanalytischen Ansatzes (vgl. Bergman 2015) wurden die relevanten Entwicklungsrichtungen herausgearbeitet und die transdanubischen Planungsideen in ihrem historischen Verlauf nachgezeichnet. Dabei musste das sich teils als unvollständig erweisende Datenmaterial durch Expert\*inneninterviews mit Zeitzeug\*innen der Wiener Stadtplanung ergänzt werden, was jedoch oft weitere relevante Diskursfragmente der lokalen Planungsgeschichte für die Analyse eröffnete, deren Relevanz sich ansonsten nicht erschlossen hätte bzw. die – weil nicht archiviert, sondern nur in privaten Beständen vorhanden – sonst nicht auffindbar gewesen wären. Die Auswertungsmethode der interpretativen Analytik erlaubte es dabei, flexibel auf die nach und nach erschlossenen Erkenntnisse zu reagieren (vgl. Lueger 2010).

Anschließend widmete sich das Projekt der Mikro-Ebene lokaler Orte, für die der chronologische Veränderungsprozess mit der planerischen Ideengeschichte verknüpft wurde. Die physisch-räumliche Veränderung in abgegrenzten Gebieten wurde mittels der Analyse von Flächenwidmungsplänen und Orthofotos der Jahre ab 1938 verglichen (vgl. Abb.3).

Aus diesem mehrdimensionalen Zugang wurde beispielsweise für den Stadtteil Aspern deutlich, dass besonders die Diskurse zu Infrastrukturentwicklung und -politik aus-

schlaggebend für die Transformation von vorwiegend landwirtschaftlich genutztem Raum zu einem der größten Stadtentwicklungsgebiete Europas – der Seestadt Aspern – waren (vgl. Krisch/Suitner 2020). Der Floridsdorfer Spitz hingegen war in seinem baulichen Wandel eher vom konsumorientierten Ideal der 1970er infolge zunehmender De-Industrialisierung und Tertiärisierung beeinflusst. Die damit einhergehende Errichtung von Einkaufs- und Fachmarktzentren sollte späteren Vorstellungen einer urbanen Zentrumsentwicklung am Floridsdorfer Spitz hinderlich sein. Das Kagraner Ortszentrum wurde durch die Errichtung des Donauzentrums in den 1970ern gar zum transdanubischen „Konsumtempel“. Anders als in Floridsdorf lag der Fokus aufgrund der vor Ort umgesetzten Wettbewerbsplanung aber auf der Entwicklung markanter Solitärbauten. Fußläufige Erreichbarkeit, Kleinteiligkeit, Durchmischung und die Ausgestaltung des öffentlichen Raums fanden hingegen im Nachhall der technokratischen Expertenplanung noch wenig Beachtung, weshalb sich in letzter Konsequenz eine spezifische Ausprägung der autogerechten Stadt der 1960er bis heute im Stadtbild Kagrans mit besonderer Prägnanz zeigt.<sup>2</sup>

### 3 Erkenntnisse zum urbanen Wandel und zur Stadtplanung in Wien – Rückschau und Ausblick

Durch die mehrdimensionale historische Analyse der Wiener Stadtentwicklung und der sie mitgestaltenden politisch-institutionellen Stadtplanung wurde es möglich, lokalspezifische bauliche Wandelprozesse systematisch zu kontextualisieren. So konnten bestimmte, den baulichen Wandel in besonderer Weise begünstigende oder verlangsamende Rahmenbedingungen erörtert werden, anhand derer sich erklären lässt, warum manche Gebiete

**Abbildung 3:** Räumliche Transformationen ausgewählter Orte links der Donau



Quelle: <http://lidovienna.at/storymaps/> (Letzter Zugriff: 17.09.2020)

<sup>2</sup> Die so generierten Erkenntnisse zur transdanubischen Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsgeschichte wurden darüber hinaus, dem Anspruch digitaler Wissenschaftskommunikation folgend, in Form niederschwelliger „Planungsgeschichten“ zu ausgewählten Orten auf der interaktiven Website lidovienna.at präsentiert (vgl. Suitner/Pühringer 2018).

zu bestimmten Zeiten einen Entwicklungsschub erfahren haben und sich deshalb als besonders dynamische urbane Orte präsentieren, während andere als statische Gebilde erscheinen, die wirken, als seien sie „aus der Zeit gefallen“. Mit dem Forschungsvorhaben konnte weiters aufgezeigt werden, wie wirkmächtig manch planerisches Ideal bzw. bestimmte institutionelle Ordnungen räumlicher Politik im Kontext eines bestimmten Zeitgeists in Wien wirklich waren.

Das Projekt hat damit verdeutlicht, dass sich die ASID-Heuristik besonders gut eignet, um das Wechselverhältnis von Stadtentwicklung und planerischer Ideengeschichte greifbar zu machen. So können Akteure und Strukturen und die „zwischen ihnen vermittelnden“ Institutionen und Diskurse Erklärungsansätze für baulich-räumlichen Wandel, sowie die Beschleunigung bzw. Hemmung räumlicher Transformation liefern. Gerade in Anbetracht einer an Bedeutung gewinnenden Transformationsforschung bietet ASID daher einen fruchtbaren Ansatz, um Veränderungsprozesse im Kontext räumlicher Politik in ihrer Vielschichtigkeit zu analysieren.

An der Analyse konkreter Orte hat sich nicht nur die ideelle Richtung der Planung, sondern auch ihr (Nicht)Einfluss auf räumliche Transformationsprozesse offenbart. Kritische Zeitspannen der Stabilität und des Wandels in Stadtentwicklungsprozessen konnten besonders auf kleinräumiger Ebene identifiziert werden. So ist gerade der Wiener Nordosten ein anschauliches Beispiel dieser dynamischen

Entwicklungen. Besonders der experimentelle Wohnbau – beispielsweise die Projekte am Biberhaufenweg, Kamillenweg oder in der Pilotengasse – erfuhr im 21. und 22. Bezirk Ende des 20. Jahrhunderts einen enormen Aufschwung, der im eher dünn besiedelten Stadtrandgebiet ein ideales Stadtlabor für ungewöhnliche Wohnformen fand und dementsprechend auf rasche Entwicklungspotenziale stieß. Demgegenüber steht eine lange Zeit verzögerte und teils verhinderte regionale Entwicklung, die beispielsweise den Bau einer U-Bahn Linie 7 in den 1970er Jahren vorgesehen hätte, die auf Grund starrer administrativer Strukturen und verfestigter institutioneller Rahmenbedingungen nie ihre Umsetzung fand.

Diese reiche Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsgeschichte Wiens gilt es in Zukunft weiter vertiefend zu untersuchen und zu kontextualisieren. So sind die Autor\*innen dieses Beitrags überzeugt, dass eine weiterführende, kritische Stadtentwicklungs- und Planungsgeschichtsforschung einerseits zu Wien, andererseits auch im internationalen Vergleich dazu beitragen könnte, Wien eine prominentere Position im planungswissenschaftlichen Diskurs zu sichern, die auch die Debatten um spezifische Politik- und Planungsfelder und deren Institutionalisierung bereichern könnte. Ein Anliegen der Planungswissenschaften und auch tragfähiger zukünftiger Planungsentscheidungen muss es sein, das Selbstverständnis räumlicher Planung kritisch zu reflektieren, wobei die historische Perspektive der Planungswissenschaften hierzu essentiell, zugleich aber noch zu wenig beforscht ist.

## Quellenverzeichnis

- Bergman, Manfred Max** (2015): Hermeneutic content analysis: textual and audiovisual analyses within a mixed methods framework. In: Tashakkori, Abbas/Teddlie, Charles (Hrsg.): SAGE Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research. Sage Publications.
- Breckner, Ingrid** (2014): „Raum“ im Spektrum der Stadt- und Regionalplanung. In: Oßenbrügge, Jürgen/Vogelpohl, Anne (Hrsg.): Theorien in der Raum- und Stadtforschung. Einführungen. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Crang, Mike** (2008): Zeit : Raum. In: Döring, Jörg/Thielmann, Tristan (Hrsg.): Spatial Turn. Das Raumparadigma in den Kultur- und Sozialwissenschaften. Bielefeld: transcript, 409-438.
- Csendes, Peter/Opll, Ferdinand** (2006): Wien. Geschichte einer Stadt. Band 3. Von 1790 bis zur Gegenwart. Wien: Böhlau.
- Czeike, Felix** (1992-2004): Historisches Lexikon Wien, Band 1-6. Wien: Kremayr & Scheriau.
- Hein, Carola** (2018): The Routledge Handbook of Planning History. New York & London: Routledge.
- Krisch, Astrid/Suitner, Johannes** (2020): Aspern explained: How the Discursive Institutionalisation of Infrastructure Planning Shaped North-Eastern Vienna's Urban Transformation. *disP – The Planning Review*, 221, 56(2), 51-66.
- Lueger, Manfred** (2010): Interpretative Sozialforschung: Die Methoden. Wien: Facultas.
- MA 18 [Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung der Stadt Wien]** (2020): Positionsbestimmung: Der STEP 2025 aus heutiger Sicht. Aktuelle Einblicke und Ausblicke. Im Eigenverlag des Magistrats der Stadt Wien.
- Moulaert, Frank/Jessop, Bob/Mehmood, Abid** (2016): Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development. *International Journal of Urban Sciences*, 20(2), 167-187.

Servillo, Loris Antonio/Van den Broek, Pieter (2012): The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach. *Planning Practice & Research*, 27(1), 41-61.

Suitner, Johannes (2020): Stadtentwicklung links der Donau. Orte manifester Planungsgeschichte im Nordosten Wiens. In: Tamaska, Mate/Rief Vernay, Barbara (Hrsg.): Wien – Budapest. Stadträume des 20. Jahrhunderts im Vergleich. Wien: Praesens, 111-132.

Suitner, Johannes/Krisch, Astrid/Pühringer, Florian (2018): TRANS[form] DANUBIEN. Eine urbane Metamorphologie der Wiener Stadtplanung anhand der Entwicklungsdynamik Wiens links der Donau. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt. Im Eigenverlag des Departments für Raumentwicklung, TU Wien. [http://lidovienna.at/wp-content/uploads/2018/03/lidovienna\\_bericht.pdf](http://lidovienna.at/wp-content/uploads/2018/03/lidovienna_bericht.pdf) (Letzter Zugriff: 08.09.2020).

Suitner, Johannes/Pühringer, Florian (2018): Die Website als digitale Ausstellung: Konzeptionelle Überlegungen zur digitalen Raumwissensvermittlung am Beispiel von lidovienna.at. In: Suitner, Johannes/Dangschat, Jens S./Giffinger, Rudolf (Hrsg.): Die digitale Transformation von Stadt, Raum und Gesellschaft. Band 6 des Jahrbuchs Raumplanung. Wien & Graz: NWV, 181-202.