

Michael Getzner / Simon Güntner / Maja Kevdzija / Sabine Knierbein /  
Anna-Theresa Renner / Emanuela Semlitsch (Hrsg.)

# PLANUNG UND RÄUMLICHE WIRKUNGEN VON SOZIALEN INFRASTRUKTUREN

Jahrbuch Raumplanung 2023



Academic Press



Michael Getzner / Simon Güntner / Maja Kevdzija / Sabine Knierbein /  
Anna-Theresa Renner / Emanuela Semlitsch (Hrsg.)  
PLANUNG UND RÄUMLICHE WIRKUNGEN VON SOZIALEN  
INFRASTRUKTUREN

# Jahrbücher des Instituts für Raumplanung der TU Wien

## Band 9

Jahrbücher des Instituts für Raumplanung der TU Wien  
Schriftenreihe herausgegeben von:  
Institut für Raumplanung  
Fakultät für Architektur und Raumplanung  
TU Wien, Karlsplatz 13, 1040 Wien

Weitere Informationen zur Schriftenreihe und zu den bereits erschienenen Bänden finden Sie unter [www.tuwien.at/academicpress](http://www.tuwien.at/academicpress).

Band 9, herausgegeben von:

Michael Getzner, TU Wien  
Karlsplatz 13, 1040 Wien | [michael.getzner@tuwien.ac.at](mailto:michael.getzner@tuwien.ac.at)  
Simon Güntner, TU Wien  
Karlsplatz 13, A-1040 Wien | [simon.guentner@tuwien.ac.at](mailto:simon.guentner@tuwien.ac.at)  
Maja Kevdzija, TU Wien  
Karlsplatz 13, A-1040 Wien | [maja.kevdzija@tuwien.ac.at](mailto:maja.kevdzija@tuwien.ac.at)  
Sabine Knierbein, TU Wien  
Karlsplatz 13, A-1040 Wien | [sabine.knierbein@tuwien.ac.at](mailto:sabine.knierbein@tuwien.ac.at)  
Anna-Theresa Renner, TU Wien  
Karlsplatz 13, A-1040 Wien | [anna-theresa.renner@tuwien.ac.at](mailto:anna-theresa.renner@tuwien.ac.at)  
Emanuela Semlitsch, TU Wien  
Karlsplatz 13, A-1040 Wien | [emanuela.semlitsch@tuwien.ac.at](mailto:emanuela.semlitsch@tuwien.ac.at)

Michael Getzner / Simon Güntner / Maja Kevdzija / Sabine Knierbein /  
Anna-Theresa Renner / Emanuela Semlitsch (Hrsg.)

# PLANUNG UND RÄUMLICHE WIRKUNGEN VON SOZIALEN INFRASTRUKTUREN

Jahrbuch Raumplanung 2023

Zitiervorschlag:

Getzner, M., Güntner, S., Kevdzija, M., Knierbein, S., Renner, A.-T., & Semlitsch, E. (Hrsg.). (2023). *Planung und räumliche Wirkungen von sozialen Infrastrukturen: Jahrbuch Raumplanung 2023*. TU Wien Academic Press. <https://doi.org/10.34727/2023/isbn.978-3-85448-059-4>

**TU Wien Academic Press, 2023**

c/o TU Wien Bibliothek  
TU Wien  
Resselgasse 4, 1040 Wien  
[academicpress@tuwien.ac.at](mailto:academicpress@tuwien.ac.at)  
[www.tuwien.at/academicpress](http://www.tuwien.at/academicpress)



Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 (CC BY-SA 4.0) lizenziert. <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

ISBN (Printversion): 978-3-85448-058-7

ISBN (Onlineversion): 978-3-85448-059-4

ISSN (Printversion): 2960-5261

ISSN (Onlineversion): 2960-527X

Online verfügbar: <https://doi.org/10.34727/2023/isbn.978-3-85448-059-4>

Medieninhaber: TU Wien, Karlsplatz 13, 1040 Wien

Verleger: TU Wien Academic Press

Herausgeber\_innen (für den Inhalt verantwortlich): Michael Getzner, Simon Güntner, Maja Kevdzija, Sabine Knierbein, Anna-Theresa Renner, Emanuela Semlitsch

Herstellung: Ferdinand Berger & Söhne GmbH

Grafik, Layout: Auer Grafik Buch Web e.U. Gerhard Egger

Korrektur: Axel Moser, Karl Hughes

## Vorwort

Das Jahrbuch Raumplanung erschien 2020 anlässlich des 50-Jahre-Jubiläums der Studienrichtung Raumplanung zum achten Mal. Nach einer längeren Pause, die auch pandemiebedingt war, erscheint das Jahrbuch Raumplanung 2023 als neunter Band unserer Reihe in einem neuen Gewand, und zwar in einem neuen Verlag: TU Wien Academic Press, der von der TU Wien Bibliothek betriebene wissenschaftliche Verlag, bietet für das Jahrbuch neue Perspektiven im Hinblick auf die Ausstattung des Sammelwerks, der Begutachtung und Lektorierung, sowie der weltweiten Zugriffsmöglichkeiten als Open-Access-Publikation.

Genutzt werden diese neuen Formate zur Vorstellung einer vor allem in den letzten Jahren entwickelten Forschungs- und Lehrperspektive der gesamten Fakultät für Architektur und Raumplanung: Soziale Infrastrukturen als wichtige Bausteine der Alltagsökonomie und Daseinsvorsorge stellen auch die Raumplanung vor neue Herausforderungen. Neben den klassischen Standortfragen und den Versorgungsbedingungen sind die räumliche Entwicklung, Digitalisierung, aber auch die Förderung des sozialen Ausgleichs durch soziale Infrastrukturen spezifische neue Problemfelder der Raumplanung, die in diesem Band anhand ausgewählter Beispiele erörtert werden.

Ich bedanke mich als Vorstand des Instituts für Raumplanung bei den Autor\_innen der diesjährigen Ausgabe des Jahrbuchs Raumplanung, bei den (Mit-)Herausgeber\_innen, sowie bei den Kolleg\_innen von TU Wien Academic Press für die sehr gelungene Zusammenarbeit bei der Herausgabe und Produktion unseres Jahrbuchs.

*Martin Berger*  
*Vorstand, Institut für Raumplanung, TU Wien*



# Inhaltsverzeichnis

Soziale Infrastrukturen . . . . .	1
<i>Michael Getzner, Simon Güntner, Maja Kevdzija, Sabine Knierbein, Anna-Theresa Renner, Emanuela Semlitsch</i>	
Soziokulturelle Infrastrukturen als Teil der Alltagsökonomie am Beispiel Innerfavoriten. . . . .	9
<i>Pedram Dersch</i>	
Soziale Infrastrukturen in der Flächenwidmungsplanung . . . . .	33
<i>Arthur Schindelegger</i>	
Solidarisch Wohnraum planen . . . . .	49
<i>Helena Bernhardt</i>	
Zur Bedeutung der Karlsruher Wohnraumakquise als De-Labeling- Strategie für die soziale Infrastruktur . . . . .	71
<i>Regina Heibrock, Martin Lenz</i>	
BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung . . . . .	89
<i>Karin Harather, Katharina Tielsch, Carla Schwaderer</i>	
Gender Planning im Schulbau . . . . .	117
<i>Carla Schwaderer</i>	
Lernen im Stadtteil . . . . .	139
<i>Christian Peer, Emanuela Semlitsch</i>	
Das Einfamilienhaus als (raumplanerische) Herausforderung . . . . .	177
<i>Barbara Steinbrunner, Lena Schartmüller, Isabel Stumfol</i>	
150 Jahre „Große Pläne“ für Wien . . . . .	197
<i>Rudolf Schicker</i>	
Are cities drivers of pandemics? . . . . .	231
<i>Selim Banabak, Robert Kalasek, Florian Pühringer, Yanli Zhang and Johannes Suitner</i>	
City Shifting . . . . .	247
<i>Bianca Pfanner</i>	
Verhaltensökonomische Perspektiven auf die (trotz ihrer Unsicherheiten unbedingt notwendige) evidenzbasierte Planung . . . . .	277
<i>Michael Getzner</i>	



# Soziale Infrastrukturen

## Einleitende Anmerkungen zu den Verbindungen zur Raumplanung und Stadtentwicklung

Michael Getzner, Simon Güntner, Maja Kevdzija, Sabine Knierbein, Anna-Theresa Renner, Emanuela Semlitsch

### 1 Einleitung

Die Planung, Gestaltung, Anpassung sowie Absicherung sozialer Infrastrukturen – u.a. Bildung, Gemeinwesenarbeit, Gesundheit, Pflege – stehen nicht nur im Mittelpunkt sozial- und wirtschaftspolitischer Agenden, sondern sind auch besondere Aufgaben der Raumplanung. Die Fragen der Standortwahl, der Erreichbarkeit und der strukturprägenden Wirkungen sind Kernthemen der Raumplanung im engeren Sinn, als auch der Stadt- und Regionalforschung. Forschungsgeleitete Raumplanung setzt sich mit Fragen der Alltagsökonomie auseinander: welche (öffentlichen) Güter und Dienstleistungen sind für das Alltagsleben, für ein „gutes Leben für alle“, notwendig? Wessen Alltagsrealitäten werden diskutiert und wie hat sich der Alltag der Menschen in den Städten verändert? Wie bzw. wo sollen diese Güter und Dienstleistungen für wen bereitgestellt werden? Notwendige Güter und Dienstleistungen umfassen dabei nicht nur Basisleistungen der hauptsächlich technisch geprägten Infrastrukturen (Ver- und Entsorgung: Wasser, Abwasser, Abfall, Energie; Mobilität und Erreichbarkeit), sondern auch vielfältige soziale Infrastrukturen (Gesundheit, Pflege, Betreuung, Bildung, Kultur, Erholung, Wohnen, Gemeinwesenarbeit). Zudem können als Basisleistungen auch die Versorgung mit privaten Gütern des täglichen Bedarfs (z.B. Nahversorgung, Reparaturdienstleistungen, Filialbankleistungen) verstanden werden. Die Rolle der Raumplanung sowohl als konkrete Planungsaktivität basierend auf Planungssystemen und Planungskulturen, als auch als Forschungsfeld, wird hierbei deutlich.

Die Alltagsökonomie (öffentliche Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Nahversorgung) hat neben den genannten Dimensionen auch zwei wesentliche weitere Eigenschaften: Einerseits prägen Infrastrukturen das tägliche Leben und die Entscheidungsmöglichkeiten und -freiheiten aller. Sie üben fundamentalen Einfluss auf unsere Lebensumstände (z.B. Entfernung zur Gesundheitsversorgung, Wohnverhältnisse), Arbeitsverhältnisse (z.B. Kinderbetreuung), aktuelle und zukünftige Einkommens- und Konsummöglichkeiten (z.B. durch Bildung), und bergen damit nicht zuletzt enormes sozialpolitisches Potential. Der soziale Ausgleich

im Sinne der Chancengleichheit und der Gleichberechtigung sowie des gleichen Zugangs zu qualitativ hochwertigen Basisleistungen ist im normativen Sinn Teil einer Planungs- und Gestaltungsleistung.

Andererseits sind die Güter und Leistungen der Alltagsökonomie für die sozial-ökologische Transformation (Beschränkung der und Anpassung an die globale Erhitzung, Bekämpfung des Bodenverbrauchs und Erhalt der Biodiversität) zentral: Viele Entscheidungen (Konsum, Produktion, Reisen, Wohnen, Mobilität) werden auf Basis fossiler Strukturen getroffen. Wie ein kürzlich erschiener Bericht des APCC (Austrian Panel on Climate Change) deutlich zeigt, hat die klimapolitisch wünschenswerte Veränderung individueller Entscheidungen nur einen geringen Einfluss auf die Treibhausgasemissionen. Es liegt an den technischen, institutionell-rechtlichen, ökonomischen und politischen Strukturen, umweltfreundliche Entscheidungen zu ermöglichen, zu fördern, und klima- und biodiversitätsschädliche Entscheidungen zu unterbinden.

Das vorliegende Jahrbuch Raumplanung 2023 nimmt die hier sehr knapp angedeuteten Stränge des Diskurses über eine faire sozioökologische Transformation auf und betrachtet verschiedene Felder sozialer Infrastrukturen aus dem Blick der Raumplanung und der Raumplanungsforschung. Nach zwei einleitenden Betrachtungen zum „Guten Leben für alle“ und zur Rolle sozialer Infrastrukturen in der Raumplanung folgen Beiträge, die sich mit zwei Kernthemen sozialer Infrastrukturen befassen: Wohnen und Bildung. Wie in den vergangenen Ausgaben des Jahrbuchs werden in einzelnen weiteren Beiträgen auch andere aktuelle Themen der Raumplanung angesprochen.

Die folgenden zwei Abschnitte stellen die Struktur und Inhalte der einzelnen Beiträge dieses Jahrbuchs vor, eine zusammenfassende Betrachtung zieht Schlüsse für die Raumplanung aus Sicht sowohl der Praxis als auch der Wissenschaft und Lehre.

### **Soziale Infrastrukturen im Jahrbuch Raumplanung 2023**

Das Jahrbuch 2023 wird eröffnet mit einem Beitrag von Pedram Dersch, der sich der Bestimmung des „Guten Lebens für alle“ aus sozialwissenschaftlich-empirischer Sicht nähert. Der Autor widmet sich der Frage, wie das menschliche Wohlbefinden vor Ort durch soziale und kulturelle Infrastrukturen (z.B. Bildung, Fürsorge, Kultureinrichtungen) beeinflusst wird. Insbesondere wird erforscht, wie die institutionellen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen in Wien-Favoriten die Abdeckung zentraler menschlicher Bedürfnisse beeinflussen und gewährleisten. Im Rahmen einer umfangreichen qualitativen Inhaltsanalyse von Gesprächen mit lokalen Akteur\_innen werden die unterschiedlichen Dimensionen des Alltagslebens beleuchtet. Betont werden hierbei insbesondere die prekären Lebensverhältnisse, die durch soziale Infrastrukturen verbessert werden können. Deutlich

wird, dass der Ansatz der Alltagsökonomie speziell, und der Alltagsforschung gemeinhin, als Theorie-, Analyse- aber auch Planungskonzept äußerst fruchtbar ist.

Im Beitrag von Arthur Schindelegger wird eine weitere wichtige Grundlage für die Planung und Einrichtung von sozialen Infrastrukturen behandelt, nämlich die rechtliche Verankerung sozialer Infrastrukturen in der Raumplanung. Der Autor behandelt die Einordnung sozialer Infrastrukturen in die Instrumente der Raumplanung: Ausgehend von den Planungsgesetzen der einzelnen Bundesländer über die Regionalentwicklung und Regionalplanung (überörtliche Planung) bis hin zur kommunalen Flächenwidmungsplanung werden rechtliche Fragen beleuchtet. So geht der Beitrag unter anderem auf die Aspekte der Sicherung von Flächen für soziale Infrastrukturen, der Beeinflussbarkeit der und den Einflussmöglichkeiten von Bodenpreisen, und auch auf die Zugriffsmöglichkeiten auf Flächen (Eigentum) ein. Der Beitrag veranschaulicht, dass es derzeit weder geeignete Kriterien für die Standortwahl noch eine verpflichtende langfristige kommunale Standortplanung für soziale Infrastrukturen gibt.

Die zwei folgenden Beiträge des Jahrbuchs befassen sich mit der Wohnraumversorgung als Kernthema sozialer Infrastrukturen. Helena Bernhardt beleuchtet in ihrem Beitrag die besondere Lage geflüchteter Menschen in Wien in Bezug auf die Versorgung mit Wohnraum. Diskutiert wird zunächst der Zugang, den geflüchtete Menschen zum kommunalen und geförderten sowie auch zum privaten Wohnungsmarkt haben. Danach wird aufgezeigt, dass prekäre Wohnverhältnisse derzeit vor allem durch zivilgesellschaftliches Engagement gemildert werden können. Eine Reihe solcher Initiativen und Organisationen wird untersucht, u.a. die Caritas und die Diakonie sowie der Verein Ute Bock. Davon ausgehend entwickelt die Autorin ein Verständnis von Solidarität, welches als Grundlage für einen gemeinwohlorientierten und erleichterten Zugang der Wohnraumversorgung und für eine entsprechende Planung dienen kann.

Regina Heibroek und Martin Lenz erörtern in ihrem Beitrag den Paradigmenwechsel in der Wohnungspolitik und Wohnungslosenhilfe ausgehend vom Befund, dass der private Wohnungsmarkt als Versorgungs- und Zuteilungsmechanismus einer ausreichenden und leistbaren Wohnraumversorgung seit langem versagt hat. Sie betrachten das Wohnen als zentralen Bereich sozialer Infrastrukturen und somit als Teil der Daseinsvorsorge. In der oben kurz erläuterten Argumentationslinie der Alltagsökonomie wird die Wohnraumversorgung nicht als individuelles, sondern als strukturelles Problem begriffen. Beispiele aus der Karlsruher Wohnungspolitik ergänzen den vorgeschlagenen Strategiewechsel.

Mit dem Beitrag von Karin Harather, Katharina Tielsch und Carla Schwaderer rückt die Bildung als zentraler Teil sozialer Infrastrukturen in den Fokus des Jahrbuchs. Die Autorinnen stellen ein lokales transdisziplinäres Bildungsprojekt auf

der Basis von ästhetisch-künstlerischen Methoden vor. Das „BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung“ bildet einen Rahmen für die Teilhabe der Lernenden und Lehrenden an gemeinschaftlichen Rauman eignungs- und Raumgestaltungsprozessen in unterschiedlichen Labor-Settings, womit vielfältige räumliche Bedürfnisse erkannt und gestalterische Maßnahmen entwickelt werden können. Ziel ist, Räume für kreativen Denk-, Handlungs- und Gestaltungsprozesse zu schaffen und am Beispiel konkreter Schulstandorte eine nachhaltig wirksame Bildungsraumkultur zu etablieren.

Die Architektur und Planung von Schulbauten steht auch im Fokus des Beitrags von Carla Schwaderer. ‚Gender Planning‘ wird als gegenwärtiges Konzept der Planung von Schulen erörtert. Hierbei geht es um die Möglichkeiten, auf die spezifischen Bedürfnisse von Schüler\_innen in der Schulgebäudeplanung einzugehen und durch eine entsprechende Planung und Ausgestaltung der Gebäude möglicher Diskriminierung entgegenzuwirken. Anhand von Expert\_innen-Interviews wird nachgezeichnet, was die aktuellen Herausforderungen des ‚Gender Planning‘ im Schulbau sind und welchen Grundsätzen und Schwerpunkten eine gendergerechte und inklusive Planung von Bildungsräumen folgen sollte.

Als letzter Beitrag im Schwerpunktthema des Jahrbuchs Raumplanung behandeln Christian Peer und Emanuela Semlitsch die Wiener Konzepte des Bildungscampus und des Bildungsgrätzls als Modelle kooperativer Lernsettings und deren (sozialräumliche) Potenziale. Der „Bildungscampus“ zielt darauf ab, Bildungsinfrastruktur anders zu bündeln. Ausgehend von der Elementarpädagogik (z.B. Kindergarten) über die einzelnen Schulstufen bis hin zur Freizeitgestaltung und Betreuung von Kindern werden in einem Bildungscampus die verschiedenen Altersgruppen und ihre Bedürfnisse integriert betrachtet und zusammen versorgt. Der Beitrag befasst sich weiterhin mit den Qualitäten, Potenzialen und Herausforderungen von Bildungsgrätzln als über die Bildungsinstitutionen im engeren Sinn hinausgehenden Aktivitäten, wobei das „Lernen im Stadtteil“ den Blickwinkel auf die verschiedenen Bildungsaspekte erweitert.

### **Aktuelle Themen der Raumplanung**

Die Rolle und Bedeutung des Einfamilienhauses als Wohnform wird im Beitrag von Barbara Steinbrunner, Isabel Stumfol und Lena Schartmüller behandelt. Gerade im ländlichen Raum steht die Flächeninanspruchnahme und -versiegelung durch den Bau von Einfamilienhäusern den seit mehreren Jahrzehnten entwickelten Strategien zur Reduktion der Versiegelung entgegen. Die Ursachen hierzu sind vielfältig und liegen in verschiedenen Politik-, Planungs- und Umsetzungsdefiziten. Basierend auf zwei Lehrveranstaltungen umreißen die Autorinnen in ihrem Beitrag diese Ursachen und diskutieren zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten.

Ebenfalls im Kernbereich der Raumplanung ist der Beitrag von Rudolf Schicker angesiedelt, der anhand der Wiener Stadtplanung die großen Entwicklungslinien der Stadtentwicklung aufzeigt. Der Autor spricht von „großen Plänen“, in Wien als Stadtentwicklungsplan (STEP) bezeichnet und seit rund 50 Jahren entwickelt. Diese Pläne werden periodisch (d.h. etwa alle zehn Jahre) überarbeitet und neu gefasst. Anhand der Veränderung der Stadtentwicklungspläne werden die Inhalte und Festlegungen, aber auch die Schwerpunkte der Stadtentwicklung und der Stadtplanung nachgezeichnet. Zudem wird erörtert, welche Bedeutung und normative Kraft diese Pläne entfalten konnten und können.

Mit den Auswirkungen der Covid19-Pandemie setzen sich Selim Banabak, Robert Kalasek, Florian Pühringer, Yanli Zhang und Johannes Suitner auseinander. In einer quantitativen räumlichen Analyse stellen die Autor\_innen die Verbreitung und Häufigkeit von Covid19-bedingten Infektionen in Abhängigkeit verschiedener Raumtypen (z.B. ländlich, urban) dar. Interessanterweise ist keine Häufung von Ansteckungen in Städten zu finden (eher im Gegenteil). Als mögliche gesundheitspolitische Schlussfolgerung ergibt sich, dass die Verbreitung von spezifischen Faktoren von lokalen Umständen abhängt, und Maßnahmen in Pandemien somit differenziert zu setzen sind.

Bianca Pfanner greift in ihrem Beitrag die Frage auf, wie sich die globale Erhitzung in Städten auswirkt, und welche Maßnahmen zur Adaption an die Erderhitzung in Städten notwendig wären. Die Autorin erörtert den Forschungsansatz der „Climate Twins“, also einen Städtevergleich, in dem illustriert wird, welche Klimabedingungen bei Fortschreiten der Erhitzung beispielsweise in Wien in einigen Jahrzehnten zu erwarten sein werden. In einem Fallbeispiel dient das aktuelle Klima der griechischen Hauptstadt Athen dabei zur Veranschaulichung, welche klimatischen Bedingungen in Wien in Zukunft zu erwarten sind. Anhand der in Athen bereits umgesetzten klimapolitischen Maßnahmen lassen sich Rückschlüsse auf die zukünftig notwendigen Politiken auch in Wien ziehen.

Das Jahrbuch Raumplanung wird mit einem Beitrag von Michael Getzner abgeschlossen, der darstellt, wie verhaltensökonomische Ansätze erklären können, welche Stärken und Schwächen die evidenzbasierte Planung auf Basis von ökonomischen Nutzen-Kosten-Analysen hat. Ausgangspunkt sind systematische Verzerrungen von Kostenschätzungen, die auf Fehlbeurteilungen verschiedener Risiken bei der Planung und dem Bau von Infrastrukturprojekten beruhen.

## **Zusammenfassung**

Die Beiträge des vorliegenden Jahrbuch Raumplanung 2023 zeigen, welche Bandbreite an Themen aktuell in der Raumplanung und Raumplanungsforschung behandelt werden, und welche Bedeutung diese für die Praxis haben können. Insbesondere im Bereich der sozialen Infrastrukturen wird deutlich, wel-

chen Stellenwert die forschungsgeleitete räumliche Entwicklung und Planung haben kann. So sind insbesondere Fragen der Erreichbarkeit, des Standortes, aber auch des Zugangs und der Qualität sozialer Infrastrukturen zentrale Forschungs- und Handlungsfelder der Raumplanung.

### **Michael Getzner**

Univ.-Prof. Dr., Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (Institut für Raumplanung, TU Wien). Forschungs- und Praxisfelder: Multi-Level Governance, Steuerung und Controlling von Partizipationsprozessen, De-growth und Postwachstumsökonomie, Raumbezogene Sozialforschung, Alltags-ökonomie.

### **Simon Andreas Güntner**

Univ.-Prof. Dr., Leiter des Forschungsbereichs Soziologie (Institut für Raumplanung, TU Wien). Er studierte Sozialwissenschaften und Stadtplanung in Konstanz, Duisburg und Cardiff. Von 2000 bis 2005 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie an der TU Berlin. Von 2006 bis 2009 arbeitete er als Policy Officer und Senior Policy Officer for Social Affairs beim europäischen Städtenetz EUROCITIES in Brüssel, von 2009 bis 2018 war er Professor für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg. Inhaltliche Schwerpunkte seiner Forschung und Lehre sind Armut, Migration und Stadtentwicklung. Methodische Schwerpunkte liegen in der qualitativen Sozial- und Raumforschung sowie in der programmtheoretischen Evaluation. In verschiedenen internationalen Städtenetzwerken hat Güntner Methoden der Aktionsforschung und zum transnationalen Lernen entwickelt und umgesetzt. Er ist Vertrauensdozent der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung.

### **Maja Kevdzija**

Dr.-Ing., Assistenz-Professorin (Laufbahnstelle) im Bereich Healthcare Design an der Fakultät für Architektur und Planung. Vorher war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Dresden, Professur für Sozial- und Gesundheitsbauten tätig. Ihre Forschungs- und Lehrschwerpunkte liegen in der Beziehung zwischen der gebauten Umwelt von Gesundheitsbauten und deren Nutzer\_innen sowie in den empirischen Forschungsmethoden in der Architektur. Ihre Forschungsstudie über mobilitätsunterstützende Rehabilitationskliniken für Schlaganfallpatienten wurde mit mehreren nationalen und internationalen Preisen ausgezeichnet, insbesondere mit dem European Healthcare Design Award 2021 in der Kategorie Design Research (UK), dem EDRA Certificate of Research Excellence (CORE)

2021 mit Merit Status (USA) und der Belobigung für den Forschungspreis 2021 der Fürst Donnersmarck-Stiftung (DE). Derzeit ist sie die Koordinatorin eines interdisziplinären europäischen Forschungsprojekts BUILD CARE, das die Bereiche Architektur, Gesundheitsökonomie und kognitive Neurowissenschaften verbindet.

### **Sabine Knierbein**

Dr. phil. habil., Assoziierte Professorin für Stadtkultur und öffentlicher Raum an der Fakultät für Architektur und Raumplanung der TU Wien. Seit Dezember 2008 ist sie für die wissenschaftliche Entwicklung, den strukturellen Aufbau und die Internationale Positionierung sowie die institutionelle Konsolidierung des Interdisciplinary Centre for Urban Culture and Public Space verantwortlich. Als Leiterin realisiert sie Aktivitäten wie die wissenschaftliche Nachwuchsförderung, die Einwerbung von Drittmitteln und die Herausgabe, Bearbeitung und Begutachtung von wissenschaftlichen Publikationen und Projekten auf internationaler Ebene. Im Frühjahr 2020 wurde Knierbein zur Gastprofessorin für Politische Urbane Geographie am Social Geography Lab (LAGeS) der Universität Florenz in Italien ernannt, wo sie 2021 als Gastwissenschaftlerin tätig war. Im Jahr 2022 war sie Visiting Fellow am Centre of Urban Design der Hafen City Universität Hamburg in Deutschland, in 2023 ist ein Gastforschungsaufenthalt am Institut für Soziologie und Kulturorganisation an der Leuphana Universität Lüneburg geplant. Basierend auf ihrer Habilitationsschrift „Critique of Everyday Life in the 21st Century. Lived Space and Capitalist Urbanization“, wurde ihr im Juni 2021 die Venia in „Urban Studies/Internationale Urbanistik“ an der TU Wien verliehen. Knierbein ist Gründungsmitglied der AESOP Thematic Group for Public Spaces and Urban Cultures und publiziert in fünf Sprachen.

### **Anna-Theresa Renner**

Assistenzprofessorin Mag.a Dr.in, Inhaberin der Laufbahnstelle für „Soziale Infrastruktur Forschung und Planung“ am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik des Instituts für Raumplanung. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich vor allem mit regionalen und räumlichen Variationen im Zugang zur Gesundheitsversorgung und den Effekten einer ungleichen Verteilung von Gesundheitsdienstleistungen auf die Bevölkerungsgesundheit und die Patient\_innenmobilität. Sie arbeitet derzeit außerdem an Projekten zum Einfluss von extremen Hitzeperioden auf Hospitalisierungen und Arbeitsunfälle in Österreich, und zu den Effekten von regionalen Krankheitsausbrüchen auf frühkindliche Gesundheit in Indien. Anna-Theresa Renner war Visiting Scholar am Weatherhead Center for International Affairs in Harvard gefördert durch das „Austrian Marshall Plan Foundation-Schumpeter Fellowship“. Zu ihren früheren Affiliationen zählen die Wirtschaftsuniversität Wien, das Vienna Institute of Demography/Akademie der Wissenschaften und die Gesundheit Österreich GmbH.

**Emanuela Semlitsch**

Dipl.-Ing.in Dr.in, Forschungsbereich Örtliche Raumplanung (Institut für Raumplanung, TU Wien), Mitglied des disziplinenübergreifenden Forschungsteams "Arbeitsraum Bildung". Forschungsschwerpunkte: Bildungslandschaften und urbane Bildungsräume, performative Strategien in Planung und Forschung.

# Soziokulturelle Infrastrukturen als Teil der Alltagsökonomie am Beispiel Innerfavoriten

Grundlagen für ein Recht auf Stadt und „gutes Leben“

Pedram Dersch

## 1 Einleitung

Der folgende Beitrag<sup>1</sup> widmet sich soziokulturellen Infrastrukturen (Bildungs-, Beratungs-, Fürsorge- und kulturelle Einrichtungen) und deren Zusammenhang mit gesellschaftlichem Wohlbefinden und bedient sich dabei eines bedürfnis-basierenden Ansatzes für Wohlbefinden, welcher es erlaubt, auch Schlussfolgerungen für volkswirtschaftliche Zusammenhänge zu ziehen. Aktuell vorherrschende ökonomische Ansätze teilen eine reduzierende Sicht auf das menschliche Wesen und sein Wohlbefinden, da Einkommen, individueller Konsum und insgesamt BIP-Wachstum im Vordergrund stehen. Der Ansatz der Alltagsökonomie formuliert Kritik an diesen vorherrschenden volkswirtschaftlichen Ansätzen und steht für die Differenzierung von ökonomischen Aktivitäten. Der Ansatz identifiziert (Krisch, et al., 2020, S. iv) wesentliche Infrastrukturen und Dienstleistungen wie Daseinsvorsorge (technisch-materiell und sozial), grundlegende Nahversorgung (z.B. Lebensmittel und Finanzdienstleistungen) und erweiterte Nahversorgung (z.B. Restaurants oder Friseursalons), welche wesentlich zu gesicherten Lebensverhältnissen und zum Wohlbefinden beitragen. Des Weiteren ist eine Konzeptualisierung von Infrastrukturen (Barlösius, 2019) ein wesentlicher Teil der Arbeit, die neben den technisch-materiellen Gegebenheiten soziale und politische Fragen in den Blick rückt. Bärnthaler et al. (2020, S. 2, eigene Übersetzung) schlagen aufbauend auf diesem Verständnis sozial-ökologische Infrastrukturen vor, welche definiert sind als „zugänglich, leistbar und nachhaltig, wobei Grünräume, dekarbonisierter Wohnraum und Mobilität sowie nachhaltige Energieversorgung Teil dessen sind“.

Der Beitrag ist als interdisziplinär zu bezeichnen, da im Zentrum steht, Aspekte aus Sozialforschung, Sozioökonomie und der Raumplanung miteinander in Bezug zu setzen. Dies umfasst erstens theoretische Überlegungen und Konzepte,

---

1 Dieser Beitrag beruht zum Teil auf Pedram Dersch, Sozial-ökologische Infrastrukturen und menschliche Grundbedürfnisse: Ein Beispiel der Alltagsökonomie in Innerfavoriten (2020), [https://www.momentum-kongress.org/system/files/congress\\_files/2020/momentum\\_track8\\_dersch.pdf](https://www.momentum-kongress.org/system/files/congress_files/2020/momentum_track8_dersch.pdf)

welche zusammen die theoretische Grundlage darstellen. Zweitens eine empirische Fallstudie, die auf 35 Interviews basiert, die 2019 und 2020 im Rahmen einer Studie<sup>2</sup> mit dem Titel *Steuerungsansätze der Alltagsökonomie in Innerfavoriten und Wien* an der WU Wien am *Institute for Multi-Level Governance and Development* durchgeführt wurde. Das empirische Feld Innerfavoriten – ein dicht besiedelter Stadtteil Wiens – besitzt wenig Grünraum, seine Bewohner\_innen haben durchschnittlich relativ niedrige Einkommens- und formelle Bildungslevels, und die Lebensqualität wird als verbesserungsfähig beschrieben (Troger & Gielge, 2016).

Methodologie und Methode der Fallstudie basieren auf Ansätzen für qualitative Forschung des *Critical Realism* und Ansätzen für qualitative Inhaltsanalyse. Die damit verbundene Ontologie und Epistemologie konzentriert sich besonders auf zugrundeliegende strukturelle Zusammenhänge und betrachtet insbesondere den Einfluss von sozialen Beziehungen, infrastrukturellen Systemen und gesellschaftlichen Institutionen. Dies steht in engem Zusammenhang mit den wesentlichen theoretischen Konzepten dieser Arbeit. Der bedürfnis-basierte Ansatz für Wohlbefinden (Doyal & Gough, 1991) definiert Grundbedürfnisse (Gesundheit & Autonomie), deren Nicht-Befriedigung Leid erzeugt und die volle Teilhabe an der Gesellschaft einschränkt. Intermediäre Bedürfnisse, wie eine sichere Behausung und Nahrung, tragen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse bei. Diese Bedürfnisse werden stets je nach Kontext befriedigt oder nicht. Die Art und Weise wie diese befriedigt werden steht im Zusammenhang mit der materiellen und sozialen infrastrukturellen Ausgestaltung und den damit zusammenhängenden Regulatorien. Als Annäherung an die Grundlagen für ein „gutes Leben“ dient in diesem Zusammenhang die empirisch fundierte Selbstbestimmungstheorie, welche drei psychologische Grundbedürfnisse identifiziert: Autonomie, Kompetenz und Eingebundenheit (Ryan & Deci, 2011). Diesen theoretischen Überlegungen liegt zu Grunde, dass die materielle und soziale Umgebung wesentlichen Einfluss auf die Lebensweise und auf gesellschaftliches Wohlbefinden hat.

Der Beitrag setzt in Abschnitt 2 mit einer Beschreibung der wissenschaftsphilosophischen sowie der methodologischen Grundlagen fort. In Abschnitt 3 ist der theoretische Rahmen beschrieben, sowie die Zusammenhänge der Konzepte aus unterschiedlichen Disziplinen, welche in Summe die Perspektive des Beitrags auf die empirischen Forschungsergebnisse darstellen. Abschnitt 4 stellt das empirische Feld vor, die Forschungsergebnisse, sowie Reflektionen zu den Fokusthemen soziale und kulturelle Infrastrukturen. Teil dieses Abschnitts ist auch

---

2 Die Auftraggeberin war die MA 18 der Stadt Wien für Stadtentwicklung und Stadtplanung. Der Fokus lag dabei auf Nahversorgung, öffentlichem Raum, und Bildungs-, kulturellen und sozialen Infrastrukturen. Das Material diente darüber hinaus als empirische Grundlage der Masterarbeit mit dem Titel *Social-Ecological Infrastructural Configurations as Satisfiers for Human Needs – A Case Study of the Foundational Economy in Vienna-Innerfavoriten*.

die Diskussion, welche nun kompakt die theoretische Perspektive mit den qualitativen Forschungsergebnissen in Bezug setzt. Am Ende steht die *Conclusio* mit der Zusammenfassung des Beitrags, sowie dem wesentlichen Fazit in Bezug zur Raumplanung.

## 2 Forschungsdesign

Das Forschungsdesign ist zweigeteilt. Zu Beginn in Abschnitt 2.1 steht ein Überblick zum zugrundeliegenden wissenschafts-philosophischen Verständnis und der damit verbundenen Methodologie. In Abschnitt 2.2 folgt die Forschungsfrage, eine Beschreibung des empirischen Materials und das methodische Vorgehen.

### 2.1. Critical Realism und Methodologie

*Critical Realism* (CR) ist ein wissenschafts-philosophischer Ansatz, der von Roy Bhaskar (Bhaskar et al., 1998) begründet wurde und sich in einer vermittelnden Position zwischen positivistischen („Wissenschaft sollte nur darauf basiert sein, was empirisch wahrnehmbar ist.“) und stark relativistisch-konstruktivistischen Ansätzen wiederfindet (Danermark et al., 2002). CR unterscheidet ontologisch zwischen drei Sphären (Sayer, 1999, S. 10–11):

1. Das *Empirische*, die Gegebenheiten, die von Menschen wahrnehmbar und messbar sind.
2. Das *Eigentliche*, tatsächliche Ereignisse, aber unabhängig menschlicher Wahrnehmung.
3. Das *Reale*, also alles was existiert und potenziell möglich ist, unabhängig von menschlichem Verständnis dafür. Das schließt Strukturen, Tendenzen, Kräfte und Mechanismen mit ein.

Das Ziel dieses Ansatzes ist es, Notwendigkeiten und Potenziale zu identifizieren, d.h. welche Zusammensetzungen von Eigenschaften notwendig sind, damit Phänomene auftreten oder nicht (Sayer, 1999, S. 11–12). Zugrundeliegende Mechanismen sollen erforscht werden, die sich in einer komplexen und kurzlebigen sozialen Welt stets verändern können. Es geht also um ein Verständnis der Natur von Objekten und von strukturellen Zusammenhängen. Epistemologisch nutzt CR neben rein empirischen Generalisierungen der Induktion und dem rigorosen logischen Vorgehen der Deduktion auch die Erkenntnisansätze der Abduktion (Re-Kontextualisierung) und der Retroduktion (kontrafaktische Auseinandersetzungen) (Danermark et al., 2002, S. 92–93, 101).

Die Methodologie, sowie die in der empirischen Analyse angewandten Methoden basieren auf Ansätzen qualitativer Inhaltsanalyse (Hsieh & Shannon, 2005; Lewis & Ritchie, 2003; Ritchie et al., 2003), und *Critical Realism* (Danermark et al., 2002; Fletcher, 2017) und können als interpretative Sozialforschung bezeichnet werden. Am Beginn stand die Auseinandersetzung mit dem Material, welche besonders durch die eigenhändige Transkription aller Interviewaufnahmen stattfand. Diese Auseinandersetzung hilft dabei, initiale Themen und wiederkehrende deskriptive Punkte zu identifizieren und ist somit ein wesentlicher Schritt vor der Erstellung des Index aus Kategorien und Subkategorien (Ritchie et al., 2003, S. 221).

**Tabelle 1:** Index für die qualitative Inhaltsanalyse

<b>Kommunale und lokale Governance</b>	<b>Lokale unternehmerische Aktivitäten</b>	<b>Infrastrukturen und Versorgungssysteme</b>	<b>(Un-)befriedigte lokale Bedürfnisse</b>
Dynamiken	Dynamiken	Grundlegende lokale Infrastrukturen	Grundlegende lokale Infrastrukturen
Herausforderungen	Herausforderungen	Mobilität	Mobilität
Öffentlicher Raum	Unternehmerische Aktivitäten	Soziale Dienstleistungen und Infrastrukturen	Soziale Dienstleistungen und Infrastrukturen
Wohnen		Kulturelle Aktivitäten und Infrastrukturen	Kulturelle Aktivitäten und Infrastrukturen
Nachbarschaftsmanagement		Naherholungsinfrastruktur	Naherholungsinfrastruktur
Kulturelle Aktivitäten		Öffentlicher Raum	Öffentlicher Raum
		Eingebundenheit	Eingebundenheit

Die Interviews wurden mit Hilfe des in Tabelle 1 dargestellten thematischen Index codiert und analysiert. Der Index ist gegliedert nach vier Kategorien und mehreren Subkategorien und wurde vorwiegend deduktiv erstellt, wobei bei deskriptiven Aspekten (Governance, lokale unternehmerische Aktivitäten) induktiv vorgegangen wurde. Dieses Vorgehen wird begründet durch Ansätze des *Critical Realism*, welche bestehende Theorien und Fragen als Startpunkt für Sozialforschung sehen (Fletcher, 2017, S. 184) und wird als „directed approach“ bezeichnet, welcher eine flexible, deduktive Vorgehensweise erlaubt (Hsieh & Shannon, 2005, S. 1281). Dabei sollen Hypothesen über Mechanismen und Strukturen empirisch getestet werden. Das Ziel ist es, durch die Auseinandersetzung mit (fehlbaren) Theorien die beste Erklärung der Realität zu finden. So kann die theoretische Perspektive herausgefordert werden und wissenschaftliche Erklärungen weiterentwickelt werden. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass erklärende und interpretative Sozialforschung niemals ein linearer Prozess ist,

sondern wiederholt zwischen dem empirischen Material und den entwickelten Erklärungen vermittelt werden muss, um ein tiefergehendes Verständnis zu entwickeln. Die Schlussfolgerungen dieses Beitrags sollen dabei als weiterentwickelte Hypothesen verstanden werden und nicht als finale Aussagen.

## 2.2. Forschungsfrage und empirische Analyse

Folgende Forschungsfrage steht im Mittelpunkt der Studie:

*Wie tragen die soziokulturelle Infrastrukturen Innerfavoritens zum Wohlbefinden und im speziellen zur Befriedigung psychologischer Bedürfnisse bei?*

Die Frage ist so gestellt, dass einerseits die wesentlichen theoretischen Konzepte – menschliches Wohlbefinden, psychologische Bedürfnisse, soziokulturelle Infrastrukturen – abgebildet werden und in Bezug zur empirischen Analyse Innerfavoritens gestellt werden können. Die Ergebnisse der Forschungsfrage sollen im Zuge der Diskussion auch im Kontext der Alltagsökonomie eingeordnet werden und diesem Ansatz die Perspektive aus (psychologischen) Grundbedürfnisse und soziokulturellen Infrastrukturen zugeführt werden, um die im Titel genannte Grundlage für Recht auf Stadt und gutes Leben zu erklären.

Die Forschung ist als Fallstudie nach dem Ansatz von Yin (2018, S. 44f.) zu verstehen, da es das Ziel ist, die Situation Innerfavoritens mit Bezug zu mehreren Dimensionen (politisch, ökonomisch, infrastrukturell) und den verbundenen Rahmenbedingungen abzubilden. Die theoretische Perspektive dient als Startpunkt für die möglichst nachvollziehbaren Schlussfolgerungen, welche in vergleichbarer Form durchgeführt werden können, was die Validität der analytischen Abstraktion steigert. Darüber hinaus werden neben Interviews auch Beobachtungen und sekundäre quantitative Daten in die Analyse miteinbezogen. Das Ziel ist einerseits die empirischen Ergebnisse zu interpretieren, sowie in der Schlussfolgerung die theoretische Perspektive zu schärfen oder weiterzuentwickeln. Die Fallstudie eignet sich hier ausgezeichnet, da die abstrakten Konzepte notwendigerweise mit dem konkreten Fall Innerfavoriten in Bezug zu setzen sind, um diese zu validieren oder zu verändern (Yin, 2018, S. 65).

Das empirische Material besteht aus 35 Interviews mit unterschiedlichen Akteur\_innen Innerfavoritens, die in Cluster zusammengefasst wurden (Tabelle 2). Je nach Setting wurde entweder ein narratives, ein Expert\_innen-, oder ein leitfadengestütztes Interview geführt, wobei nach Möglichkeit alle Interviews persönlich und in Ausnahmefällen per Videogespräch durchgeführt wurden. Es war möglich tiefgehende Einblicke zu erhalten, da die Akteur\_innen aus unterschiedlichen Bereichen kamen (kulturelle Initiativen, soziale Dienstleistungen, Unternehmer\_innen, Politiker\_innen und Verwaltungsakteur\_innen), gleichzeitig aber

auch durch die Beschäftigung mit und in Innerfavoriten stark in Bezug zueinander standen.

**Tabelle 2:** Cluster der Interviewpartner\_innen

Cluster	Interviewpartner	Anzahl der Interviews
Lokale kulturelle Akteur_innen	Zwei kulturelle Initiativen	6
Lokale soziale Akteur_innen	Jugendarbeit, Altenpflege, Sozialberatung, Nachbarschaftsinitiative	8
Unternehmerische Akteur_innen	WKO im Bezirk, Unternehmer_innen, Einkaufsstraßenverein	8
Lokale Governance Akteur_innen	Institutionen des Nachbarschaftsmanagement, (Ex-)Politiker_innen	6
Kommunale Governance Akteur_innen	Magistratsabteilungen und Institutionen (Integration, Kulturförderung, Wirtschaft & Statistik, Diversität, Urban Innovation, Kreative Räume)	7

Das Forschungsdesign sah daraufhin die Analyse mithilfe des Index aus Tabelle 1 vor, welcher das Material in thematische Gruppen brachte, die dann im Zuge der Analyse erkundet wurden. Es ist wichtig anzuerkennen, dass bei jedem Schritt der Datenanalyse dem Originalmaterial Bedeutungen und Interpretationen zugeschrieben werden. Nach der Analyse aller Transkripte mithilfe des Index wurden erste Abstrahierungen in Form thematischer Gruppierung vorgenommen. Hier war es nun auch möglich, sekundäre (quantitative) Daten mit diesen ersten Ergebnisse zu verbinden, wobei die tiefgehenden Daten aus der qualitativen Inhaltsanalyse stets im Zentrum der Forschung stehen. Die ersten Erkenntnisse sind in diesem Fall als „Tendenzen“ zu bezeichnen (Danermark et al., 2002, S. 70), welche danach in einem iterativen Prozess, bestehend aus den erkenntnistheoretischen Zugängen der Abduktion und der Retroduktion, weiterentwickelt wurden. So wurden die gewonnen Informationen nun in Bezug zu den (fehlbaren) theoretischen Konzepten interpretiert, um ein umfassenderes Verständnis der untersuchten Phänomene zu erhalten und damit einhergehend Mechanismen und strukturelle Prozesse zu identifizieren. Das Ziel der Methodik ist insgesamt eine Annäherung an die Erkenntnis von Notwendigkeiten und Rahmenbedingungen, welche die beobachteten Phänomene bedingen. Ebenso wurden die genutzten Konzepte zur Diskussion gestellt: Die Abstrahierungen, welche im Zuge der Analyse geschahen, sind als Extrapolation und weiterentwickelte Hypothesen zu verstehen.

### 3 Menschliche Bedürfnisse und die Alltagsökonomie: ein theoretischer Überblick

Der theoretische Überblick ist dreigeteilt. Abschnitt 3.1 widmet sich einer Diskussion unterschiedlicher Ansätze für menschliches und gesellschaftliches Wohlbefinden, wobei der bedürfnis-basierte Ansatz und die Selbstbestimmungstheorie als zielführendste Ansätze beschrieben werden. Abschnitt 3.2 stellt die Alltagsökonomie und eine Konzeptualisierung von (soziokulturellen) Infrastrukturen vor.

#### 3.1. Menschliche Bedürfnisse und die Selbstbestimmungstheorie als Annäherung an Wohlbefinden und das „gute Leben“

Aktuell vorherrschende **ökonomische Ansätze, bestehend aus Theorien der Neoklassik, des Ordoliberalismus und der österreichischen<sup>3</sup> Schule**, teilen eine reduzierende Sicht auf das menschliche Wesen und sein Wohlbefinden. Die Annahme besteht, dass Menschen gleichbleibende und apriori geformte Präferenzen haben, die ihre ökonomischen Entscheidungen ausmachen, um bestmöglich den individuellen Nutzen zu maximieren. Präferenzen sind ein fundamentales metaphysisches Konzept in diesen Denkschulen, sie werden häufig ohne tiefere Erklärungen reproduziert und liegen zahlreichen theoretischen Konzepten zu Grunde (Fellner & Spash, 2015, S. 402). Zusammen mit einem methodologischen Individualismus, als Annahme, dass „selbstbezogene und rationale Individuen die einzige erklärende Variable für menschliche Handlungen sind“, erzeugen sie das bekannte Konstrukt des *Homo Oeconomicus* (Ahdieh, 2011, S. 44, eigene Übersetzung). Das führt zu der Tendenz, dass der soziokulturelle Kontext bei dem Verständnis menschlichen Handelns ein marginalisierter ist (Zagitzer, 2013, S. 21, 31). Methodisch lässt sich eine mechanistische Herangehensweise beschreiben, wobei erneut Annahmen im Zentrum stehen, wie die Optimierung als Antwort auf Ressourcenknappheit, während Präferenzen und Nachfrage keinen Sättigungsgrad besitzen (Van Treeck, 2017, S. 78). Empirische Forschungsergebnisse zeigen aber, dass Individuen nie voll informiert Entscheidungen treffen und zahlreichen Einflussfaktoren ausgesetzt sind, weswegen die Optimierungstheorie nur für geschlossene Versuche zutreffen könnte, aber nicht die makroökonomische und soziale Realität abbilden kann (Van Treeck, 2017, S. 79). Neoklassische präferenz-geleitete Ansätze sind stark in Vorstellungen über individuellen Konsum und materielle Konsumgüter verhaftet. Bedürfnisse sind ausgeklammert und werden als subjektiv erklärt

3 Die österreichische Schule ist eine ökonomische Perspektive geprägt von Punkten, wie methodologischem Individualismus, Opportunitätskosten, fundamentaler Unsicherheit und der Empfehlung von laissez-faire Politik. Ihre theoretischen Annahmen sind ein wesentlicher Teil der politisch-ökonomischen Strömung des Neoliberalismus. (*Österreichische Schule | Exploring Economics*, n.d.).

und angenommen. Wohlbefinden ist in diesem Konstrukt gleichgesetzt mit individuellem Konsum und Einkommen, was dazu führt, dass Konsumgüter und das Brutto-Inlands-Produkt (BIP) dann auch im Fokus für politisches Handeln stehen (Fellner & Goehmann, 2020, S. 305f.). Was diese Denkschulen vereint ist, dass in ihrem Zentrum das Konzept „des Marktes“ als einziges Kriterium für ökonomische Ordnung eingeschrieben ist (Puehringer & Oetsch, 2017, S. 6). Dieser Markt-Fundamentalismus lässt sich bis zu Mises zurückverfolgen (von Mises, 1996 [1929], S. 26) und meint die dichotome Logik, wo Staaten entweder in Märkte intervenieren oder sich zurückziehen. „Der Markt“ dient dabei als Konzept, welches dann Politiken beeinflusst und auch Bereichen übergeordnet wird, die nicht direkt als ökonomisch verstanden werden (Gesundheit, Bildung oder Infrastruktur).

Diese Vorstellung von Wohlbefinden wird von **Amartya Sen's Befähigungsansatz und dem Human Development Index** kritisiert. Wirtschaftswachstum und das BIP werden dabei für ihre Indifferenz gegenüber unterschiedlichen Arten von Gütern und Dienstleistungen und deren Beitrag zum Wohlbefinden bemängelt. Bei Sens Ansatz sollen Einkommen und materielle Güter nicht als Endzweck gesehen werden, sondern als bloße Mittel, um menschliche Befähigungen zu realisieren. Laut Sen (1993, S. 31) sollen Menschen in der Lage sein, aus unterschiedlichen Fähigkeiten zu wählen und die Möglichkeit haben, diese zu entwickeln. Möglichkeiten zu eröffnen, diese innewohnenden Potenziale zu entwickeln, wird daher als wirtschaftliches und gesellschaftliches Ziel gesehen. Dabei lässt sich der Unterschied zwischen negativer Freiheit (befreit von Zwängen) und positiver Freiheit (Möglichkeiten besitzen) festhalten. Sen setzt sich zum Ziel, die Konzeptualisierung von Wohlbefinden weiterzuentwickeln und ist dabei von einem Präferenzutilitarismus beeinflusst, wobei Handlungen gut sind, solange sie individuelle Präferenzen befriedigen. Im Unterschied zu den neoklassischen Ansätzen ist das Ziel nicht individuelle Nutzenmaximierung, sondern die Realisierung von Befähigungen. Sen bleibt somit jedoch in der Annahme über Präferenzen verhaftet und spricht von authentischen Präferenzen, die von externen Einflüssen bestmöglich befreit sein sollen (Fellner & Goehmann, 2020, S. 308). Dieses Konzept nimmt somit äußere Einflüsse nicht als systematischen Teil des menschlichen Lebens wahr und dass Entscheidungen auch aus habituellen, sozialen und kulturellen Gründen getroffen werden und nicht nur aufgrund authentischer Präferenzen. Im Gegensatz dazu hat Martha Nussbaum (Nussbaum, 2001) Sen's Ansatz weiterentwickelt und eine Liste von zentralen menschlichen Befähigungen erarbeitet. Sie rückt damit in den Vordergrund, dass manche Faktoren für Wohlbefinden grundlegender sind als andere. Sie nähert sich damit einem Konzept von universellen menschlichen Grundbedürfnissen an. Aufbauend auf dieser Kritik problematisieren Degrowth und aktuelle raumbezogene Postwachstumsansätze (Barlow et al., 2022; Brokow-Loga & Eckardt, 2020; Dersch et

al., 2021) in diesem Rahmen nicht nur die Indifferenz gegenüber den Gütern und Dienstleistungen, sondern generell die verstärkte Organisierung grundlegender Sektoren (Wohnen, Energie, Ernährung, Mobilität, Kommunikation, Pflege u.ä.) entlang kapitalistischer Prinzipien, sowie die propagierte Alternativlosigkeit dieser, wie Wirtschaftswachstum, Effizienz und Finanzialisierung.

Len Doyal und Ian Gough entwickelten die Theorie der menschlichen Bedürfnisse (Theory of human need). Sie unterscheiden in ihrem **bedürfnis-basierten Ansatz für Wohlbefinden** zwischen universellen Bedürfnissen und Zielen als individuelle Präferenzen, die von kulturellen Einflüssen bestimmt sind. Grundbedürfnisse werden als universell beschrieben, da ihre Nicht-Befriedigung Leid erzeugt, welches definiert ist durch die Einschränkung, an der Gesellschaft teilzuhaben und sich als Mitglied dieser zu erfahren (Gough, 2014, S. 365f.). Als Grundbedürfnisse werden in erster Linie Gesundheit und Autonomie bezeichnet. Autonomie meint dabei, dass die Fähigkeit gegeben ist, frei Entscheidungen über Handlungen zu treffen (Doyal & Gough, 1991, S. 53). Dazu gehört die Förderung/Wahrung mentaler Gesundheit, die Fähigkeit, über kulturelle Umstände zu reflektieren und die Möglichkeit, sozial signifikante Aktivitäten zu setzen (Gough, 2015, S. 1198). Doyal und Gough nehmen in ihrer Theorie Bezug zu Manfred Max-Neefs Konzepten zu kulturell unterschiedlichen Mitteln der Bedürfnisbefriedigung.

Diese Unterscheidung zwischen Bedürfnissen und der Art und Weise wie diese befriedigt werden, erlaubt es, die Aussage zu treffen, dass die Grundbedürfnisse klassifizierbar sind und einen gewissen Sättigungsgrad besitzen (Max-Neef, 1992, S. 200). Dabei ist der relevante Beitrag, dass die Einflüsse von Institutionen, sozialen Strukturen oder Infrastrukturen für die Bedürfnisbefriedigung eine Rolle spielen. Im Detail definieren Doyal und Gough (1991) elf universelle Charakteristika, die sie als intermediäre Bedürfnisse bezeichnen und welche durch unterschiedliche Arten befriedigt werden können. Diese stehen direkt in Zusammenhang mit den beiden Grundbedürfnissen Gesundheit und Autonomie und sind wissenschaftlich verankert durch Erkenntnisse der Sozial- und Naturwissenschaften (Doyal & Gough, 1991, S. 157f.): Nahrung und sauberes Trinkwasser, gesicherte Wohnverhältnisse, eine nicht-schädliche Arbeitsumgebung, eine nicht-schädliche physische Umgebung, angemessene Gesundheitsversorgung, eine geborgene Kindheit, wesentliche soziale Beziehungen, physische Sicherheit, ökonomische Sicherheit, angemessene Bildung, sichere Geburtsbedingungen und Familienplanung. Durch diesen Ansatz, der kulturelle Umstände anerkennt, rücken soziale Verhältnisse und Institutionen in die Betrachtung.

Des Weiteren sollen diese Aussagen noch mit Hilfe der empirisch fundierten Selbstbestimmungstheorie untermauert werden. Wohlbefinden wird hier mit der Befriedigung von **drei psychologischen Grundbedürfnissen** erklärt. Autonomie (Selbstbestimmtheit im Verhalten), Kompetenz (das Gefühl effektiv Einfluss

zu haben), und soziale Eingebundenheit (Gefühl der Verbundenheit zum Umfeld) (Ryan et al., 2008, S. 153). Insbesondere autonome Handlungen sind zentral für Wohlbefinden, da diese freiwillig und selbstgewählt sind. Diese Bedürfnisse können aus *intrinsischer* oder *extrinsischer Motivation* resultieren. Intrinsische Motivation bezieht sich auf die Befriedigung innewohnender Bedürfnisse, wohingegen extrinsische Motivation instrumentell ist und Zielen dient, die durch äußere Einflüsse geformt werden. Unterschieden wird nach der Quelle der Motivation. Intrinsisch motiviertes Verhalten ist dabei wesentlich verbunden mit intellektueller und sozialer Entwicklung und damit mit dem Wohlbefinden (Ryan & Deci, 2011, S. 49f.).

**Eudämonie**, ein Konzept für menschliches Wohlbefinden, welches auf Aristoteles zurückgeht, ermöglicht es noch stärker, ein Gesamtbild von einem „guten Leben“ zu skizzieren. Dieses Konzept bezeichnet die Inhalte und Prozesse des Lebens, also die Lebensweise, als die Determinanten für Wohlbefinden. Eine Lebensweise, bei der intrinsisch wertvolle Bestrebungen gegenüber extrinsisch motivierten vorherrschend sind (Ryan et al., 2008, S. 145). *Eudämonie* wird dabei zugeschrieben, dass eine solche Lebensweise, die psychologische Grundbedürfnisse in den Vordergrund stellt, breites gesellschaftliches Wohlbefinden zur Folge hat. Daher wird für eine Stärkung von zugrundeliegenden Strukturen argumentiert, welche die psychologische Freiheit und soziale Eingebundenheit fördern, was nicht durch materiellen Konsum passiert (Ryan et al., 2008, S. 164–166) Die Rolle der materiellen und sozialen Umgebung ist daher zentral, denn sie beeinflusst welche Arten von Handlungen möglich sind. Diese Umgebung formt Bedürfnisse und Ziele und befriedigt diese gleichzeitig.

### **3.2. Alltagsökonomie und (soziokulturelle) Infrastrukturen als Annäherung an ein Recht auf Stadt**

Ökonomische Disziplinen mit dazugehörigen Theorien und Prinzipien haben, wenn sie politisch realisiert werden, Einfluss auf gesellschaftliche Ordnungs- und Machtverhältnisse. Dominante Mainstream-Ansätze nutzen das Prinzip der Optimierung, wonach es möglich ist, knappe Ressourcen bestmöglich zu verteilen (Krisch et al., 2020, S. 5). Die methodologische Grundlage des Individualismus und eines Präferenzutilitarismus, welcher unendliche unklassifizierbare Präferenzen identifiziert, beeinflussen nicht nur klassische marktwirtschaftliche Bereiche des Handels, sondern auch zunehmend Bereiche wie Bildung, Gesundheit oder Grundversorgung. So führten solche ökonomischen Grundlagen im globalen Norden zu Prozessen der Marktliberalisierung, der Privatisierung vormals öffentlicher Güter und der Finanzialisierung der Ökonomie. Räumliche und geographische Verhältnisse haben sich durch globalisierte Märkte verändert, was

auch Kommunen betrifft. Wettbewerbsorientierte Städte orientieren sich zunehmend nach außen statt nach innen, um optimale Bedingungen für Kapitalinvestitionen zu schaffen (Engelen et al., 2017). Immer weitere Teile der städtischen Infrastrukturen werden zu handelbaren Gütern, wobei individualisierte Interessen gesamtgesellschaftliche Zielsetzungen zurückdrängen. Eine vormals gemischte Wirtschaft entwickelt sich tendenziell zu einer reinen Marktwirtschaft (Bärnthaler, Kroismayr, et al., 2020, S. 6).

Der Ansatz der Alltagsökonomie betont die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung unterschiedlicher ökonomischer Zonen und fußt auf unterschiedlichen theoretischen Überlegungen aus den letzten 150 Jahren. Karl Polanyi (1979) kritisierte die Vorstellung eines großen Marktes als einziges gesellschaftliches Ordnungsprinzip und trat für eine Differenzierung ökonomischer Aktivitäten ein, welche auch Teil der einflussreichen Theorien von Karl Marx war.

Die Alltagsökonomie umfasst die technische und soziale Daseinsvorsorge<sup>4</sup> sowie die grundlegende und die erweiterte Nahversorgung. Neben der Alltagsökonomie wird der unbezahlte Teil der Care Ökonomie und Fürsorge- und Pflegeaktivitäten als eine Zone der Volkswirtschaft definiert. Diese kann genauso wenig wie die Alltagsökonomie, die die Bereitstellung grundlegender materieller Güter und sozialer Dienste umfasst, als Markt organisiert werden bei dem Profitorientierung und Wettbewerb im Vordergrund stehen. Grundlegend sind materielle Versorgungsnetzwerke (Wasser, Elektrizität, Lebensmittel, Bankdienste, etc.) und soziale Infrastrukturen und Dienste (Bildung, Gesundheit, Pflege, etc.), die als Daseinsvorsorge und Nahversorgung (Plank, 2019, S. 4) bezeichnet werden können. Gemeinsam bilden diese Güter, Infrastrukturen und Dienste den Wohlfahrtsstaat.

Der Ansatz der Alltagsökonomie kritisiert die zentralen politischen Leitlinien der Mainstream-Ökonomie, wie den fordistischen Fokus auf Wachstum und Konsum oder die wissensbasierte Ökonomie mit dem Fokus auf technologische Innovation. Diese Bereiche sind dann im Fokus für politische Interventionen, obwohl sie nur einen kleinen Teil der Beschäftigten umfassen. In Summe geht es um die Identifizierung infrastruktureller Systeme, Güter und Dienstleistungen, die gesellschaftliche Wohlfahrt ausmachen und dadurch ins Zentrum der Betrachtung rücken. Die Alltagsökonomie geht außerdem über eine reine Grundversorgung hinaus und ermöglicht, weitere Faktoren miteinzubeziehen, die wesentlich für ein sicheres und gelungenes Alltagsleben sind. Diese Faktoren der erweiterten Nahversorgung schließen dann öffentliche Räume, Naherholungsräume und andere Güter und Dienstleistungen des Alltagslebens mit ein. Hall und Schafran (2017,

---

4 Wesentliches Element wohlfahrtsstaatlicher Versorgung. Umfasst die Bereitstellung und die Sicherung des allgemeinen und diskriminierungsfreien Zugangs zu existentiellen Gütern und Leistungen für alle Bürger\_innen auf der Grundlage qualitativer und quantitativer Standards.

S. 3) erlauben es mit ihrer Definition von *foundational urban systems* zudem einem Recht auf Stadt im Sinne von Lefebvres näherzukommen, welches in direktem Bezug zu alltagsökonomischen Überlegungen steht. So definieren sie diese Systeme als jene, ohne die Menschen sich nicht selbst versorgen können und welche Notwendigkeiten darstellen. Hall und Schafrans (2017, S. 15) Erläuterung zu *foundational urban systems* rückt ab von eindimensionalen Interpretationen des Recht auf Stadt, welche auf dem Recht auf Zentralität und Dichte beruhen, sondern stellt den Zugang zu Versorgungssystemen in den Fokus der Debatte. Zentralität ist als politisches und gesellschaftliches Ziel für alle nicht realisierbar. Die Versorgung mit materiellen (Wohnen, Energie, Nahrung) und soziokulturellen infrastrukturellen Systemen (Bildung, Beratung, Fürsorge, kultureller Ausdruck) jedoch schon. In diesem Sinne ermöglichen zugängliche Versorgungssysteme, wenig Einkommen zu besitzen, ohne materiell und soziokulturell arm zu sein (ebd. 2017, S. 16). Insgesamt ist somit *foundational urban systems* und einem solchen Verständnis von Alltagsökonomie ein Recht auf Stadt eingeschrieben.

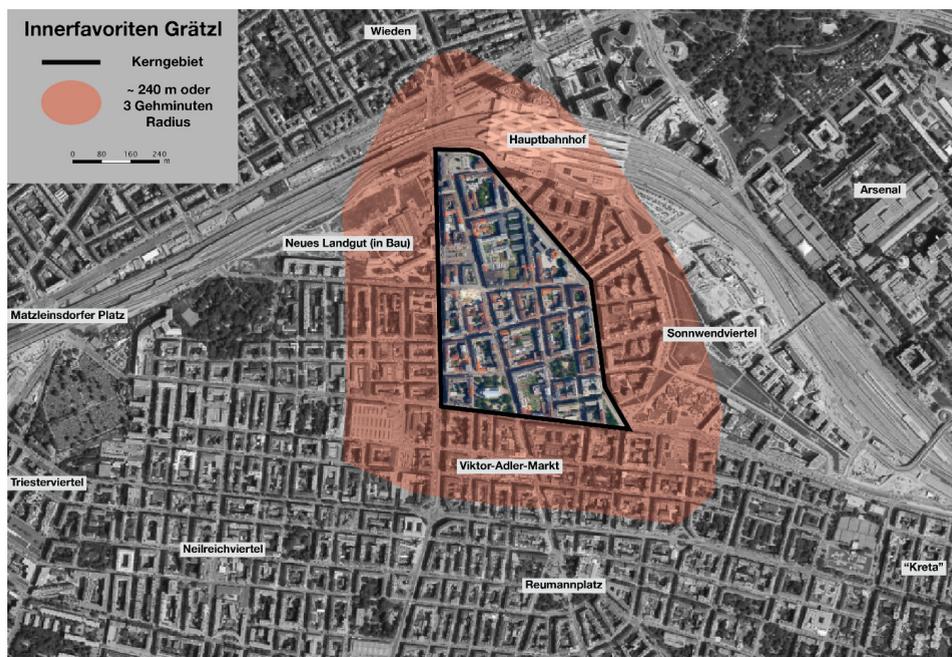
Um die Rolle von (soziokulturellen) Infrastrukturen besser zu konzeptualisieren, orientiere ich mich an Eva Barlösius (Barlösius, 2019; Barlösius et al., 2011). Sie definiert vier Charakteristika, die eine bestimmte infrastrukturelle Konfiguration bestimmen. Erstens liefern Infrastrukturen Vorleistungen, die es Menschen und der Gesellschaft erlauben, bestimmte Dinge (nicht) zu tun. Zweitens bedingen Infrastrukturen Sozialität, also wie Menschen miteinander umgehen, und ermöglichen soziale Integration. Drittens strukturieren Infrastrukturen Verhalten und Umgangsweisen, was zur Standardisierung und zur Habitualisierung dieser führt. Viertens bilden Infrastrukturen räumliche Konfigurationen und geben Räumen bestimmte Funktionen. Gemeinsam mit dazugehörigen Regelwerken bilden diese Charakteristika dann eine bestimmte infrastrukturelle Konfiguration, die einerseits das Produkt sozialer Prozesse ist und gleichzeitig solche strukturiert. Im Mittelpunkt steht hier die Betrachtung der sozialen Funktionen von Infrastrukturen, was sie auch ins Zentrum von gesellschaftlichen Diskursen um deren Ausgestaltung rückt. Soziale Infrastrukturen und Dienstleistungen machen in dieser theoretischen Perspektive wesentliche Elemente eines Wohlfahrtsstaats aus und sind Teil von gesellschaftlichen Strukturen zur Befriedigung von Grundbedürfnissen. Sie unterstützen bei der gesellschaftlichen Integration und bedingen sozialen Zusammenhalt sowie individuelle Entwicklung. Dabei kompensieren diese auch Ungleichheiten und Faktoren, welche außerhalb des Einflusses von Individuen stehen. Kulturelle Infrastrukturen und Aktivitäten können viele unterschiedliche Formen und Settings haben, von der subventionierten Hochkultur bis zur diversen Alltagskultur. So lassen sich unterschiedliche kulturelle Aktivitäten anerkennen und somit auch unterstützen und steuern. Kulturelle Aktivitäten sind kein expliziter Teil der Alltagsökonomie, doch lassen sie sich ebenso ökonomisch einordnen und haben Einfluss auf die Befriedigung psychologischer Bedürfnisse.

In Summe liegt diesem Beitrag zu Grunde, soziale Infrastrukturen und kulturelle Aktivitäten in Innerfavoriten abzubilden und in die breite theoretische Perspektive einzuordnen, um einerseits die theoretischen Konzepte zu diskutieren und diese andererseits im Diskurs um Raumplanung einzufügen.

## 4 Forschungsgegenstand und -ergebnisse

### 4.1. Innerfavoriten

Innerfavoriten wird hier als ein Teil des 10. Wiener Gemeindebezirks Favoritens definiert, der sich im nördlichen Teil des Bezirks befindet und zu den dichtesten Teilen der Stadt zählt. Der Bezirk ist mit rund 204.000 Einwohner\_innen<sup>5</sup> der bevölkerungsreichste und hat eine Geschichte als Arbeiter\_innenbezirk mit vielen Migrationsgeschichten.



**Abbildung 1:** Eigene Darstellung. Kartengrundlage: Stadt Wien – ViennaGIS. <http://www.wien.gv.at/viennagis>

In den letzten zwei Jahrzehnten beschleunigte sich das Wachstum des Bezirks wieder rasant, wobei bei Innerfavoriten der neue Hauptbahnhof und daran angrenzend das Sonnenterrasse errichtet wurden. Demographische Daten zei-

<sup>5</sup> <https://www.wien.gv.at/statistik/bevoelkerung/tabellen/bevoelkerung-bez-zr.html>

gen, dass Favoriten der drittjüngste Bezirk im Hinblick auf das Durchschnittsalter ist, sich hier die meisten Schulkinder wiederfinden und gleichzeitig der höchste Anteil an Nicht-EU-Bürger\_innen ist, die maximal einen Pflichtschulabschluss haben.<sup>6</sup> Das durchschnittliche Jahresgehalt ist das drittkleinste aller 23 Bezirke (Kamtner, 2018, S. 35–36). Eine Studie der Stadt (Troger & Gielge, 2016) zur Lebensqualität zeigte, dass die Bevölkerung in Innerfavoriten eher unzufrieden ist mit der Nachbarschaft, der Sicherheit, den Grünräumen, der Luftqualität, dem Lärm und dem Angebot an Naherholungsgebieten. Positiv Rückmeldungen gab es in Bezug auf Nahversorgungseinrichtungen und die Anbindung ans öffentliche Verkehrsnetz.

## 4.2. Soziale Infrastrukturen und Dienstleistungen

In den im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Interviews gab es mehrere Erwähnungen zu sozialer Belastung einiger Menschen, die in Innerfavoriten leben beziehungsweise sich aufhalten. In Bezug auf diesen Umstand wurde davon gesprochen, dass kommunale und staatliche Sicherungssysteme eher schwach in der Prävention sind und erst in Notsituationen unterstützen (erwähnt durch 3 von 35 Interviewpartner\_innen, 3/35). Generell hat der Bezirk und im speziellen Innerfavoriten ein dichtes Netz an sozialer Infrastruktur, wie Altenpflege, Behindertenbetreuung, Sozialberatung, Jugendarbeit, Frauen- und Mädchenberatung, Männerberatung und Einrichtungen für Geflüchtete. Die sozialen Institutionen sind außerdem gut organisiert und über das ‚Regionalforum‘, eine Plattform mit regelmäßigen Treffen und spezialisierten Arbeitsgruppen, hervorragend vernetzt. Diese breit aufgestellte und sehr aktive Plattform wird mehrmals als Stärke der sozialen Einrichtungen des Bezirks und des Grätzls genannt (8/35). Für Geflüchtete gibt es unterschiedliche Beratungsstellen, mit Sprachkursen und Gemeinschaftsaktivitäten. Für Kinder und Jugendliche gibt es auch unterschiedliche Angebote (Jugendzentren, Parkbetreuung, Berufsorientierung), wobei Bezirkspolitiker\_innen hervorheben, dass der Bezirk einen vergleichsweise großen Teil des Bezirksbudgets in Jugendarbeit investiert (4/35). Ein Statement rückt in den Fokus, dass „Favoriten insgesamt eine ungeheure Integrationsleistung vollbringt“; nicht nur verstanden als Integration Geflüchteter, sondern allgemein als gesellschaftliche Integration und damit Zusammenhalt einer heterogenen Bewohner\_innenschaft. Dennoch scheint ein Konsens zu herrschen, dass der Bedarf an sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen noch größer ist und es wird mehrmals hervorgehoben, dass soziale Sicherungs- und Unterstützungssysteme einerseits bei der individuellen Entwicklung unerlässlich sind, andererseits auch eine Grundlage für gesellschaftlichen Zusammenhalt darstellen (7/35). Als

---

6 <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitor-2016.pdf>

drängendstes soziales Thema zeichnete sich die entsprechende Unterstützung von Kindern und Jugendlichen ab. Diese begegnen mehrfach exkludierenden Tendenzen, ob bei der Nutzung öffentlicher Räume (wenig Aufenthaltsräume), der Mobilität (aktive Mobilität benachteiligt), oder den Naherholungsräumen (in Innerfavoriten nicht vorhanden). Besonders Sozial- und Jugendarbeiter\_innen heben die Notwendigkeit für professionelle Begleitung und Beratung hervor, speziell in Hinblick auf die starke Einschränkung an Möglichkeiten die Freizeit zu verbringen. Bei Angeboten wie der Mehrfachnutzung schulischer Räumlichkeiten (Turnsaal, Garten) wird die Nachfrage als permanent hoch beschrieben (5/35). Ebenso übersteigt die Nachfrage nach den unterschiedlichen Beratungsdiensten laut mehreren Aussagen das Angebot, speziell bei den Themen Wohnen und Familie (4/35). Angebote speziell für Mädchen und Frauen sind ein weiteres wichtiges Thema, nachdem besonders öffentliche Räume häufig männlich konnotiert sind. Zwar wurde zur Freude vieler Interviewpartner\_innen am Reumannplatz die Mädchenbühne geschaffen, doch gibt es generell wenig Möglichkeiten für Mädchen, ihre Freizeit zu verbringen (4/35). Eine weitere Einrichtung, die laut mehreren Aussagen „aus allen Nähten platzt“ ist die Musikschule (3/35). Zu guter Letzt berichtet ein Beauftragter für Seniorinnen und Senioren, dass der Bedarf nach dezentralen Einrichtungen für Altenpflege groß ist und gegenüber abgelegenen zentralen Angeboten bevorzugt wird, da ältere Menschen dadurch nicht ihre bekannten Umgebungen verlassen müssen.

### **Reflexion**

Bedürfnisse, welche mit sozialem Zusammenhalt und persönlichem Wohlbefinden zusammenhängen, sind stets kontextgebunden, was durch die unterschiedlichen Facetten bei sozialen Infrastrukturen widerspiegelt wird. Politische und institutionelle Rahmenbedingungen stehen in direktem Zusammenhang mit diesen Sicherheits- und Unterstützungssystemen, da sie größtenteils von städtischen oder Bezirksmitteln finanziert werden. Die beschriebenen sozialen Infrastrukturen sind ein wesentlicher Teil der Alltagsökonomie und deren Vielzahl zusammen mit der professionellen Vernetzung über das Regionalforum zeigt grundsätzlich, dass diese in Innerfavoriten und Favoriten gut aufgestellt sind. Die sozialen Infrastrukturen und Dienstleistungen erbringen somit eine wesentliche gesellschaftliche Integrationsleistung in einer durchschnittlich weniger privilegierten und eher heterogenen Nachbarschaft. Diese Unterstützungssysteme leisten somit auch einen wesentlichen Beitrag zur Befriedigung des Grundbedürfnisses der Autonomie und des psychologischen Wohlbefindens. Dennoch ist es nicht möglich, der Nachfrage nach Unterstützungssystemen nachzukommen, nachdem Bildungsinfrastruktur und andere Unterstützungssysteme für Kinder und Jugendliche benötigt werden. Ebenso summieren sich Probleme, wenn Haushalte mit niedrigen Einkommen ihren jungen Mitgliedern Freizeitaktivitäten nicht finan-

zieren können, die zumeist als kommodifiziertes Gut gehandelt werden. Dazu sind öffentliche Räume auch diskriminierend gegenüber jungen Menschen, da offene Aneignungsräume rar sind und andere Räume durch Kommerzialisierung und motorisierten Individualverkehr exkludierend sind. Diese unzureichende Ausstattung für Kinder und Jugendliche, die durch Faktoren wie exklusive öffentliche Räume und andere benachteiligende Faktoren wie niedrige Haushaltseinkommen verstärkt wird, lässt großen Spielraum für Verbesserungen hinsichtlich der Befriedigung der psychologischen Grundbedürfnisse junger Menschen unabhängig von der Situation im Haushalt oder in der Nachbarschaft. In Bezug zur Selbstbestimmungstheorie zeigt sich, dass dies ein wesentlicher Hebel ist, da Kinder und Jugendliche, die auf diese Weise unterstützt werden, höheres Wohlbefinden erfahren. In Summe zeigt sich so der Vorteil eines umfassenden Verständnisses von Wohlbefinden, welches die Bedürfnisbefriedigung über unterschiedliche Formen der Infrastrukturen versteht und diese nicht gegeneinander ausspielt.

### **4.3. Kulturelle Infrastrukturen und Aktivitäten**

Die dichte und diverse Nachbarschaft Innerfavoritens weist zahlreiche kulturelle Infrastrukturen und Aktivitäten auf. So sind im Bezirk die meisten religiösen Gemeinschaften Wiens beheimatet, viele davon in Innerfavoriten (8/35). In den letzten Jahren wurden außerdem im Untersuchungsgebiet und im nahen Umfeld neue kulturelle Einrichtungen begründet. Dazu gehört die Ankerbrotfabrik mit vielen Ateliers und Galerien, oder auch eine neue Gedenkstätte für die Opfer der Shoah am Ort einer ehemaligen Synagoge in Innerfavoriten (6/35). Doch bei Kultur kommt bei den geführten Interviews häufig zur Sprache, dass solche Aktivitäten nicht zugänglich und leistbar für manche Bevölkerungsgruppen sind und dass sich solche Einrichtungen und die damit verbundenen Ressourcen häufig in innerstädtischen Bezirken konzentrieren. Zwar werden viele der Aktivitäten in Innerfavoriten von der Stadt oder vom Bezirk gefördert, doch arbeiten die involvierten Personen zumeist vollkommen auf ehrenamtlicher Basis (4/35). Manche Projekte, wie die Stadtlabore, haben zwar zum Ziel, unterrepräsentierte Gruppen ko-kreativ in Aktivitäten wie gemeinsamem Musizieren einzubinden, doch sind dies zumeist Einzelbeispiele. Positiv hervorgehoben wird auch der Kulturpass, der es Geflüchteten und Haushalten mit niedrigen Einkommen erlaubt, ausgewählte Kulturstätten gratis zu besuchen (1/35).

Der Mangel an passenden Angeboten wird deutlich, nachdem viele Interviewpartner\_innen erwähnen, dass es notwendig ist, niederschwellige und kostenfreie Angebote zur Verfügung zu stellen, die idealerweise im öffentlichen Raum stattfinden und mit geringen Sprachbarrieren verbunden sind (9/35). Außerdem scheinen besonders ko-kreative Aktivitäten mit der Bewohner\_innenschaft ziel-

führend zu sein, da diese als sehr effektiv beschrieben werden, um den sozialen Zusammenhalt und die Eingebundenheit in die Nachbarschaft zu erhöhen. Genannte Beispiele waren hier Veranstaltungen, die in Lokalen oder Restaurants stattfinden, wo viele Menschen zusammentreffen (10/35). In der Gesamtsituation ist hervorzuheben, dass die Stadtentwicklung in und um Innerfavoriten mit dem deutlichen Bevölkerungswachstum nicht mit einer Ausweitung kultureller Infrastrukturen oder kultureller Interventionen einherging. Im gleichen Atemzug wird hier auch der Mangel an Grünräumen, öffentlichen Räumen oder sozialen Institutionen genannt (4/35). Besonders hoch scheint die Nachfrage nach leistbaren Räumlichkeiten für unterschiedliche Feste und kulturelle Veranstaltungen zu sein, während das Fehlen eines Kulturzentrums mehrmals erwähnt wird (14/35). Optionen wie Zwischennutzung erscheinen hier wenig zielführend, da mögliche Räumlichkeiten eine entsprechende Größe und Langfristigkeit bedürfen, welche nicht gegeben ist. In diesem Zusammenhang wird auch erwähnt, dass junge Menschen in der etablierten und geförderten kulturellen Sphäre vollkommen unterrepräsentiert sind und hier innovative Formate gefragt wären, die zwischenmenschliche Auseinandersetzung und Beschäftigung schaffen (3/35). Zu guter Letzt gibt es eine nennenswerte Initiative, welche sich zum Ziel gesetzt hat, ein Museum der Migration in Innerfavoriten oder Umgebung zu etablieren, wo Geschichten und Stimmen unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen Gehör erlangen, sowie diesen kulturellen Aspekten einen institutionellen Rahmen geben könnten. Diese Initiative scheint aber wenig Resonanz bei der eher konservativen Kulturförderung des Bezirks zu erzeugen, wie ein Mitglied des dazugehörigen Favoritner Kulturvereins berichtet und die fehlende Unterstützung beklagt (1/35).

## **Reflexion**

Kultureller Ausdruck hat viele unterschiedliche Formen, von kommunaler Organisation bis hin zu selbstorganisierten (geförderten) Aktivitäten. Einige engagierte kulturelle Initiativen bemühen sich aktiv um die Begegnung vieler sozialer Gruppen und setzen dabei bewusst auf Niederschwelligkeit und kostenlose Angebote. Andere Angebote gehen aktiv auf unterrepräsentierte Gruppen zu und bemühen sich um ko-kreative Aktivitäten. Dennoch steht der Zugang zu kultureller Infrastruktur und die Möglichkeit des kulturellen Ausdrucks weiterhin in Zusammenhang mit Haushaltseinkommen und anderen Ressourcen. Aus den zahlreichen Antworten zu kultureller Infrastruktur und Aktivitäten lässt sich jedenfalls ableiten, dass der Bedarf nach Möglichkeiten des kulturellen Ausdrucks hoch ist und in Zusammenhang steht mit der Befriedigung psychologischer Bedürfnisse. Selbstorganisierte geförderte Initiativen oder ko-kreative Projekte ermöglichen die autonome Entscheidung der Teilhabe, das Erwerben von Kompetenzen und Wirkungsmacht, und die Erfahrung von Eingebundenheit in die Gesellschaft,

Nachbarschaft oder soziale Gruppe. Nachdem kulturelle Infrastrukturen nicht explizit Teil des beschriebenen alltagsökonomischen Verständnisses sind, lassen sich hier wichtige Reflexionen anstellen. In Innerfavoriten und Wien sind kulturelle Aktivitäten zu einem hohen Grad gefördert und können so als dekommodifizierte öffentliche Versorgung verstanden werden. Sie sind ein gutes Beispiel für kollektive Produktion und Konsum und passen somit in ein erweitertes Verständnis von Alltagsökonomie, welches über die reine Grundversorgung hinausgeht. In Bezug zu psychologischen Grundbedürfnissen können sie als Teil einer unterstützenden Lebensumgebung verstanden werden, die zusammen mit den Infrastrukturen der Grundversorgung ein „gutes Leben“ ermöglichen. Im Rahmen der bekannten „Brot und Rosen“ Metapher lassen sie sich so als die „Rosen“ verstehen, zu denen jene soziokulturellen Faktoren gehören, die ein breites Verständnis für das „gute Leben“ liefern. Daher wären wichtige Rahmenbedingungen für kulturelle Infrastruktur in Innerfavoriten folgende: leistbare und zugängliche Räumlichkeiten, Interventionen im Sinne der sozialen Integration, Förderungen für autonome, selbstorganisierte Aktivitäten und ko-produktive Projekte. Die Reflexion schließt mit der Feststellung, dass eine Ausweitung kultureller Infrastrukturen, wie ein Kulturzentrum oder ein Museum der Migration notwendig scheinen, um die psychologischen Bedürfnisse der Bewohner\_innenschaft ausreichend zu befriedigen. Eine Ausweitung, die durch Zugänglichkeit, Leistbarkeit und die aktive Inklusion junger Menschen gekennzeichnet ist.

#### 4.4. Diskussion

Auf Grundlage der theoretischen Perspektive, die institutionelle und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, sowie soziokulturelle Aspekte in den Blick nimmt, wurde die Befriedigung (psychologischer) Grundbedürfnisse in Innerfavoriten untersucht. Der Beitrag möchte insbesondere die Selbstbestimmungstheorie und das Konzept von *Eudämonie* hervorheben, welche autonomiefördernde Rahmenbedingungen als wesentlichen Aspekt für Wohlbefinden identifizieren. Das Fallbeispiel Innerfavoriten liefert kontextspezifische Einblicke, welche in Bezug zur theoretischen Perspektive helfen, letztere weiterzuentwickeln.

Neben prekären Lebensverhältnissen vieler Bewohner\_innen Innerfavoritens, welche in Bezug stehen mit problematischen Verhältnissen in Teilen der Grundversorgungsökonomie (Wohnen, Bildung, Gesundheit), lassen sich exkludierende Tendenzen bei anderen wesentlichen Faktoren der Alltagsökonomie identifizieren, wie in Bereichen der Mobilität, der Nutzung öffentlicher Räume oder von Naherholungsräumen. Diese Faktoren infrastruktureller Ausgestaltung benötigen noch die Anerkennung soziokultureller Infrastrukturen als grundlegende Sorge- und Fürsorgeinfrastruktur. In Summe ergibt diese Perspektive eine differenzierte

Sicht auf die Determinanten für Wohlbefinden und das Recht auf den Zugang zu Infrastrukturen und damit zur Stadt.

Soziale und kulturelle Infrastrukturen wurden insgesamt als wichtige Bedingungen für soziale Integration, persönliches Wohlbefinden und Entwicklung sowie für das Verhindern prekärer und belastender Lebensverhältnisse identifiziert. Bei der Betrachtung sozialräumlicher Gegebenheiten lässt sich so auch Abweichen von einer Herangehensweise von Vorannahmen über Individuen und Gruppen, die sich häufig in solchen Verhältnissen wiederfinden. Stattdessen ist der Blick auf materielle und soziokulturelle Rahmenbedingungen zu werfen, sowie die Befriedigung von (psychologischen) Grundbedürfnissen. Die Zusammenfassung als soziokulturelle Infrastrukturen wird insgesamt begründet mit dem beidermaßen gegebenen Zusammenhang der Befriedigung psychologischer Grundbedürfnisse und der Unterstützung im Sinne autonomiefördernder Systeme.

Die Untersuchung zeigte, dass insbesondere junge Menschen, die häufig in mehrfacher Hinsicht benachteiligt sind, vom Zugang zu und der Versorgung mit soziokulturellen Infrastrukturen profitieren, da sich diese dadurch deutlich stärker in Auseinandersetzung mit sich selbst, ihrem Lebensraum und der Nachbarschaft erfahren. Diese Infrastrukturen helfen dabei, die drei psychologischen Grundbedürfnisse (Autonomie, Kompetenz und Eingebundenheit) zu befriedigen, was den Zugang zu Aktivitäten wie Jugendberatung, Berufsorientierung, Sport, Musik, Kunst, Bildung und ähnlichem umfasst. Die Analyse legt nahe, dass soziokulturelle Infrastrukturen somit neben materiellen Infrastrukturen der Alltagsökonomie einen wesentlichen Beitrag zu gesicherten Lebensverhältnissen und einem „guten Leben“ im Sinne des bedürfnisbasierten Ansatzes für Wohlbefinden liefern. Die niederschwellige, leistbare Versorgung mit diesen Infrastrukturen, Dienstleistungen und Angeboten ist damit als ein Teil breiter Versorgung zu verstehen, welche sich ähnlich an den genannten alltagsökonomischen Organisationsprinzipien orientiert. Damit wird auch klarer, welche Infrastrukturen als *foundational urban systems* zu verstehen sind und somit deren Zugang für alle hochrelevant ist und ein Recht auf Stadt sowie ein Recht auf „gutes Leben“ bedeutet. Der Bezug zu bedürfnisbasierten Ansätzen zu Wohlbefinden und den Rahmenbedingungen für ein „gutes Leben“ hilft auch, sich von Annahmen zu lösen, welche materiellen Konsum und Wirtschaftswachstum als Endzweck sehen und erst darin Wohlbefinden als hergestellt sehen. Alltagsökonomie lässt sich insgesamt breiter betrachten und damit ist auch eine differenzierte gesellschaftliche Diskussion über ihre Ausgestaltung und die Organisierung im Sinne gesamtgesellschaftlicher Zielvorstellungen möglich. Postwachstumsansätze können in diesem Rahmen hilfreich sein, um übergeordnete Entwicklungsparadigmen pointiert zu problematisieren, sowie auf alternative Praktiken und Transformationsstrategien hinzuweisen. Im Mittelpunkt stehen letzten Endes jedenfalls die vielschichtigen Bedürfnis-

se der Bewohner\_innenschaft, welchen sich idealerweise mittels partizipativer, ko-kreativer und ko-produktiver Prozesse (Watson, 2014) anzunähern ist, um in diesem Sinne sozial-räumliche Restrukturierungen herbeizuführen.

## 5 Conclusio und Bezug zur Raumplanung

Der Beitrag möchte einen Anstoß liefern ökonomische, politische, sozialräumliche und planerische Aspekte zu berücksichtigen und so eine interdisziplinäre Perspektive einzunehmen. Es zeigt sich, dass soziokulturelle Infrastrukturen in Innerfavoriten zur Befriedigung von psychologischen Grundbedürfnissen beitragen und somit neben materiellen Infrastrukturen der Alltagsökonomie zum Wohlbefinden der Bewohner\_innenschaft beitragen. Die Versorgung mit soziokulturellen Infrastrukturen kann daher auch den Ansatz der Alltagsökonomie ergänzen, welcher vordergründig mit materiellen Versorgungsinfrastrukturen assoziiert wird. Die theoretischen Ansätze des Beitrags, welche Notwendigkeiten und Sättigungsgrade für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse identifizieren sowie darauf abzielen, eine Auseinandersetzung mit dem Infrastrukturbegriff anzuregen, können der Raumplanung helfen, ihre interdisziplinäre Grundlagen weiterzuentwickeln. Die Auseinandersetzung damit, was ein „gutes Leben“ ausmacht, rückt im Kontext multipler sozialer und ökologischer Krisen zunehmend in der Vordergrund, wobei sich differenzierte Annäherungen wie der bedürfnisbasierte Ansatz für Wohlbefinden und die sozial-ökologische Infrastrukturen aktuell in der hochrelevanten Forschung zu einem „guten Leben“ innerhalb planetarer Grenzen wiederfinden und entsprechende Modelle entwickelt werden (Brand-Correa et al., 2020; Brand-Correa & Steinberger, 2017; O’Neill et al., 2018).

Die Raumplanung, welche sich in einem Spannungsfeld zwischen politischen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Interessen wiederfindet, hat durch ihre Vielzahl an Betrachtungsgegenständen und -dimensionen die Interdisziplinarität als Kerneigenschaft eingeschrieben. Diese Interdisziplinarität bedarf einer stetigen Entwicklung. Die vorgestellte Perspektive in Zusammenhang mit den Forschungsergebnissen zu soziokulturellen Infrastrukturen möchte darauf hinweisen, dass die Raumplanung ihre Zielvorstellungen nur erfüllen kann, wenn beeinflussende Rahmenbedingungen (politisch, ökonomisch, infrastrukturell) ebenso ein „gutes Leben“ für alle innerhalb planetarer Grenzen zum Ziel haben. Die Benennung von grundlegenden Bedingungen für ein Recht auf „gutes Leben“ und ein Recht auf Stadt können so als wichtige Grundhaltung der Raumplanung verstanden werden, um nicht von mächtigen Einzelinteressen vereinnahmt zu werden. Für die konkrete Planungspraxis bedeuten die Schlussfolgerungen, dass die Orientierung an den vielschichten Bedürfnissen der Bewohner\_innenschaft wesentlich sind für sozial-räumliche Entwicklungen. In diesem Sinne sind

die Determinanten für Wohlbefinden je nach Kontext auszumachen und die Integration von soziokulturellen Infrastrukturen, als essentielle Angebote im urbanen Raum, in die Planungspraxis zu berücksichtigen. Abschließend ist daher die verstärkte Verschränkung von Lebensrealitäten der Bürger\_innen und zivilgesellschaftlichen Initiativen mit verwaltungspolitischen und planerischen Praktiken zu empfehlen, was die Stärkung partizipativer, ko-kreativer und ko-produktiver Prozesse voraussetzt.

## Literatur

- Ahdieh, R. (2011). Beyond individualism in law and economics. *BUL Rev.*, 91, 43.
- Barlösius, E. (2019). *Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste: Ein Beitrag zur Gesellschaftsdiagnose*. Campus Verlag GmbH.
- Barlösius, E., Keim, K.-D., Meran, G., Moss, T., & Neu, C. (2011). Infrastrukturen neu denken: Gesellschaftliche Funktionen und Weiterentwicklung. *Globaler Wandel Und Regionale Entwicklung*, 147–173. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-19478-8\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-642-19478-8_3)
- Barlow, N., Regen, L., Cadiou, N., Chertkovskaya, E., Hollweg, M., Plank, C., Schulken, M., & Wolf, V. (2022). *Degrowth & Strategy: How to bring about social-ecological transformation*. MayFly.
- Bärnthaler, R., Kroismayr, S., Novy, A., Plank, L., & Strickner, A. (2020). Die Alltagsökonomie als Fundament zukunftsfähiger Stadtentwicklung. *Dérive, Zeitschrift Für Stadtforschung*, 80.
- Bärnthaler, R., Novy, A., & Stadelmann, B. (2020). A Polanyi-inspired perspective on social-ecological transformations of cities. *Journal of Urban Affairs*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/07352166.2020.1834404>
- Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T., & Norrie, A. (1998). Critical realism. *Proceedings of the Standing Conference on Realism and Human Sciences, Bristol, UK*, 4.
- Brand-Correa, L. I., Mattioli, G., Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2020). Understanding (and tackling) need satisfier escalation. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16(1), 309–325. <https://doi.org/10.1080/15487733.2020.1816026>
- Brand-Correa, L. I., & Steinberger, J. K. (2017). A framework for decoupling human need satisfaction from energy use. *Ecological Economics*, 141, 43–52. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.05.019>
- Brokow-Loga, A., & Eckardt, F. (Eds.). (2020). *Postwachstumsstadt: Konturen einer solidarischen Stadtpolitik*. Oekom.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L., & Karlsson, J. C. (2002). *Explaining Society: Critical realism in the social sciences*. Routledge.
- Dersch, P., Hollweg, M., von Maltzahn, L., Müller, H. L., & Gusenbauer, D. (2021). Solidarische Postwachstumsstadt Wien – Strategien für eine sozial-ökologische Transformation. *Dérive, Zeitschrift Für Stadtforschung, Heft 85*, 13–18.
- Doyal, L., & Gough, I. (1991). *A theory of human need*. Macmillan International Higher Education.

- Engelen, E., Froud, J., Johal, S., Salento, A., & Williams, K. (2017). The grounded city: From competitiveness to the foundational economy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(3), 407–423. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx016>
- Fellner, W. J., & Goehmann, B. (2020). Human needs, consumerism and welfare. *Cambridge Journal of Economics*, 44(2), 303–318. <https://doi.org/10.1093/cje/bez046>
- Fellner, W. J., & Spash, C. L. (2015). 25. The role of consumer sovereignty in sustaining the market economy. *Handbook of Research on Sustainable Consumption*, 394. <https://doi.org/10.4337/9781783471270.00038>
- Fletcher, A. J. (2017). Applying critical realism in qualitative research: Methodology meets method. *International Journal of Social Research Methodology*, 20(2), 181–194. <https://doi.org/10.1080/13645579.2016.1144401>
- Gough, I. (2014). Lists and thresholds: Comparing the Doyal-Gough theory of human need with Nussbaum's capabilities approach. *Capabilities, Gender, Equality*, 357–382.
- Gough, I. (2015). Climate change and sustainable welfare: The centrality of human needs. *Cambridge Journal of Economics*, 39(5), 1191–1214. <https://doi.org/10.1093/cje/bev039>
- Hall, S., & Schafran, A. (2017). *From foundational economics and the grounded city to foundational urban systems*. Foundational Economy Working Paper.
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Kamtner, V. (2018). *Potentials of the foundational economy at the Untere Fußgängerzone der Favoritenstraße* [Master thesis]. WU Wien.
- Krisch, A., Novy, A., Plank, L., Schmidt, A. E., & Blaas, W. (2020). *Die Leistungsträgerinnen des Alltagslebens: Covid-19 als Brennglas für die notwendige Neubewertung von Wirtschaft, Arbeit und Leistung*.
- Lewis, J., & Ritchie, J. (2003). Generalising from qualitative research. *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, 2.
- Max-Neef, M. (1992). Development and human needs. *Real-Life Economics: Understanding Wealth Creation*, 197–213.
- Nussbaum, M. C. (2001). *Women and human development: The capabilities approach* (Vol. 3). Cambridge University Press.
- O'Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability*, 1(2), 88–95. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0021-4>
- Österreichische Schule | Exploring Economics. (n.d.). Retrieved 21 May 2022, from <https://www.exploring-economics.org/de/orientieren/oesterreichische-schule/>
- Plank, L. (2019). Ökonomie des Alltagslebens. Ein sozioökonomischer Ansatz. *Der Öffentliche Sektor – The Public Sector*, 45(1). <http://hdl.handle.net/20.500.12708/142734>
- Polanyi, K., & Jelinek, H. (1979). *Ökonomie und Gesellschaft*. Suhrkamp.
- Puehringer, S., & Oetsch, W. O. (2017). Right-wing populism and market-fundamentalism: Two mutually reinforcing threats to democracy in the 21st century. *Journal of Language and Politics*, Volume 16(Issue 4), 497–509. <https://doi.org/10.1075/jlp.17027.ots>

- Ritchie, J., Spencer, L., O'Connor, W., & others. (2003). Carrying out qualitative analysis. *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, 2003, 219–262.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2011). A self-determination theory perspective on social, institutional, cultural, and economic supports for autonomy and their importance for well-being. *Human Autonomy in Cross-Cultural Context*, 45–64. [https://doi.org/10.1007/978-90-481-9667-8\\_3](https://doi.org/10.1007/978-90-481-9667-8_3)
- Ryan, R. M., Huta, V., & Deci, E. L. (2008). Living well: A self-determination theory perspective on eudaimonia. *Journal of Happiness Studies*, 9(1), 139–170. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-5702-8\\_7](https://doi.org/10.1007/978-94-007-5702-8_7)
- Sayer, A. (1999). *Realism and social science*. Sage.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. In A. Sen & M. Nussbaum (Eds.), *The quality of life*. Routledge.
- Troger, T., & Gielge, J. (2016). *Lebensqualität in 91 Wiener Bezirksteilen: Bezirksprofile der Zufriedenheit mit der Wohnumgebung*. MA 18 -Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Van Treeck, T. (2017). *Wirtschaft neu denken: Blinde Flecken in der Lehrbuchökonomie*. iRights Media. [http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Blinde\\_Flecken\\_der\\_Lehrbuchoekonomie\\_klein.pdf](http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/Blinde_Flecken_der_Lehrbuchoekonomie_klein.pdf)
- von Mises, L. (1996). A critique of interventionism, irvington-on-hudson. *Foundation for Economic Education, New York*.
- Watson, V. (2014). Co-production and collaboration in planning—The difference. *Planning Theory & Practice*, 15(1), 62–76. <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.866266>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications*. Sage.
- Zagitzer, M. (2013). *Homo oeconomicus-zwischen Modell und Realität* [PhD Thesis, uni-wien]. 10.25365/thesis.28634

## Anhang – Interviewleitfaden für kulturelle Initiative

### Die Organisation begreifen

— Können Sie die Organisation kurz vorstellen? **Probing:**

- Welche Ziele hat die Organisation? Wie versuchen Sie, diese Ziele zu erreichen?
- Wer ist in die Institution involviert? Wie organisiert sich die Organisation intern?
- Wer ist die Zielgruppe? Wer ist das tatsächliche Publikum? Inwiefern wird die kulturelle und soziale Vielfalt der Nachbarschaft in Ihrer Arbeit berücksichtigt?
- Wie können sich Interessierte in die Organisation einbringen? Wie werden Möglichkeiten, sich einzubringen, nach außen kommuniziert? Was sind die Voraussetzungen dafür, sich in ihre Gruppe einzubringen?
- Welche Veränderungen hat es in der Vergangenheit gegeben?

### **Einbettung der Institution in die Umgebung**

- In welcher Umgebung agiert Ihre Organisation? Hat sie dort physische Infrastruktur?
- Können Sie uns kurz die nähere Umgebung beschreiben, in der die Organisation tätig ist? **Probing:**
  - Welche Infrastruktur gibt es?
  - Wer lebt in der näheren Umgebung der Organisation? Demographische Merkmale? Soziokulturelle Merkmale?
- Welche Bedeutung hat die nähere Umgebung für Ihre Organisation? **Probing:**
  - Welche Veränderungen hat es hier in der Vergangenheit gegeben?
  - Wie haben sich diese Veränderungen auf Ihre Organisation ausgewirkt?
- Wie stark ist der Austausch mit der Nachbarschaft? **Probing:**
  - Austausch auf ökonomischer Ebene? (z.B. Einkäufe, Kollaboration mit Gaststätten)
  - Austausch auf sozialer Ebene?
  - Liegen die Räumlichkeiten im Tätigkeitsgebiet der Organisation? Warum bzw. warum nicht? Welche Auswirkungen hat dies?

### **Kooperationen mit anderen Organisationen/Institutionen**

- Gibt es wirtschaftliche Kooperationen? **Probing:**
  - Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen? Funding?
- Gibt es Kooperationen mit anderen kulturellen Organisationen? **Probing:**
  - Gemeinsame Veranstaltung von Events?
- Gibt es einen Austausch mit Stakeholdern aus der Politik?
- Wie hat sich die Zusammenarbeit in der Vergangenheit entwickelt? Welche Bestrebungen für zukünftige Kooperationen gibt es?
- Wären Sie bereit, über die derzeitigen Kooperationen hinaus zusätzliche Verantwortungen in diesem Stadtteil zu übernehmen bzw. kulturelle/ökonomische Kooperationen zu verstärken?

### **Pedram Dersch**

BSc MSc, Bezirksreferent (Lokale Agenda 21 Wien), Vorstandsmitglied des Vereins Degrowth Vienna.

# Soziale Infrastrukturen in der Flächenwidmungsplanung

Arthur Schindelegger

## 1 Planungsrechtliches Verständnis sozialer Infrastruktur

Die Raumplanung hat die konfliktarme und ressourceneffiziente räumliche Koordination von verschiedenen Nutzungsansprüchen zum Ziel und übernimmt damit zweifelsohne eine zentrale Rolle in der Sicherstellung der Daseinsvorsorge. Diese war sogar lange Zeit wesentliches Grundgerüst für Planungskonzepte, die unter der Prämisse der gleichwertigen Lebensbedingungen und beeinflusst von der Theorie der zentralen Orte (Christaller, 1933) etwa nach einer räumlich dispersen Verteilung von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen strebten. Basierend auf dieser Einsicht würde man meinen, dass soziale Infrastrukturen in Planungsdokumenten auf allen Ebenen eine zentrale Rolle einnehmen müssten und Regelungen zur Standortplanung, -sicherung und -akquise enthalten. Dem ist aber überraschender Weise nicht so und auch die wissenschaftliche Durchdringung des Themenkomplexes aus einer planungsrechtlichen Perspektive ist gering. Das irritiert, zumal soziale Infrastrukturen unser aller Zusammenleben entscheidend prägen bzw. ermöglichen. Was wird aber planerisch überhaupt unter sozialer Infrastruktur verstanden? Gemeinhin wird sie neben der sozialen Sicherung und technischen Infrastruktur als einer der Pfeiler der Daseinsvorsorge eingeordnet. Sie umfasst dabei jedenfalls das Bildungswesen, Gesundheitswesen, Kultureinrichtungen, Sozialeinrichtungen, öffentliche Verwaltung und Sicherheit sowie Erholungs-, Freizeit- und Sporteinrichtungen (Schmidt, Monstadt, 2018, S. 976). Die Aufschlüsselung zeigt deutlich, dass es sich bei sozialer Infrastruktur nicht immer um Gebäude und standortgebundene Nutzungen handelt, sondern auch diverse Dienstleistungen wie z.B. Schüler\_innentransporte, Essen auf Rädern, mobile Pflegedienste etc. umfasst sind.

Aus den letzten Jahren gibt es in Österreich keine einschlägigen Untersuchungen zu sozialer Infrastruktur in der österreichischen Raumplanung. Seitens der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) untersuchte 2001 eine Studie eingehend die Kosten, die für die Erbringung von derartigen Leistungen der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene anfallen (Doubek, Hiebl, 2001). Das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2030 (ÖREK) nimmt sich ebenfalls aktiv dem Thema an und nennt die zweite der 4 Säulen des Handlungsprogramms „Den sozialen und räumlichen Zusammenhalt stärken“. Ziel ist es u.a. die regionale Daseinsvorsorge und polyzentrische Strukturen zukunftsorientiert

weiterzuentwickeln (ÖROK, 2021, S. 80–95). Ein detaillierter Handlungsauftrag unter diesem Ziel ist die Definition von (Mindest-)Standards bzw. von Grundsätzen der Daseinsvorsorge, der sich auf den demographischen Wandel und veränderte Lebensbedingungen bezieht.

Aber welche planerischen Zuständigkeiten bestehen für soziale Infrastruktur überhaupt? Das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) regelt bekanntermaßen die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Sozialen Infrastruktur findet sich im B-VG dabei nicht als eigener Kompetenztatbestand. Auch den Begriff der Daseinsvorsorge sucht man vergeblich. Somit ist ein Blick in die spezifischen Artikel zur Kompetenzverteilung erforderlich, um Teilaspekte, die der sozialen Infrastruktur zuzuordnen sind, bzgl. der Zuständigkeit eruieren zu können. Im Artikel 10 des B-VG werden dem Bund sogleich Gesetzgebung und Vollziehung für das Gesundheitswesen (Art. 10 Z 12 B-VG) zugesprochen, jedoch mit Ausnahmen des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindesaniätsdienstes und Rettungswesens. Ebenso Bundeskompetenz ist das Universitäts- und Hochschulwesen sowie das Erziehungswesen betreffend Studentenheime (Art. 10 Z 12a B-VG). Bundessache in Grundsatzgesetzgebung und Landessache in der Erlassung von Ausführungsgesetzen ist u.a. das Armenwesen sowie die Regelungen zu Heil- und Pflegeanstalten (Art. 12 Z 1 B-VG). Komplex sind die Regelungen des B-VG zum Schulwesen und Erziehungswesen in den Angelegenheiten der Schülerheime. Hier ist grundsätzlich der Bund für Gesetzgebung und Vollzug zuständig (Art. 14 Abs. 1 B-VG) die unterschiedlichen Regelungsgebiete (äußere Organisation, Behördenzuständigkeit etc.) sind aber im Detail abweichend geregelt und weisen auch den Ländern Gesetzgebungs- wie Vollzugskompetenzen zu. Das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen wird gar eigens geregelt (Art. 14a B-VG), was nicht zur Übersichtlichkeit der Zuständigkeiten beiträgt. Die Vollziehung auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens wird sogar mit einem eigenen Hauptstück im B-VG bedacht (Art. 113 B-VG). In der Gesamtschau sind also je nach Zweck Gemeinden, Länder oder der Bund für die Errichtung, den Betrieb und Erhalt sozialer Infrastruktureinrichtungen zuständig und es gibt eine schwer überblickbare Kompetenzzersplitterung.

In der föderalen Trias Österreichs spielen die Gemeinden mit ihrer Selbstverwaltung im eigenen Wirkungsbereich eine gewichtige Rolle. So zeichnen sie sich u.a. für die örtliche Raumplanung (Art. 118 Abs. 3 Z 9 B-VG) und damit die Flächenwidmungsplanung sowie die örtliche Gesundheitspolizei (Hilfs- und Rettungswesen, Leichen- und Bestattungswesen) (Art. 118 Abs. 3 Z 7 B-VG) zuständig. Hinzu kommen Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches, sprich Aufgaben die ihnen der Bund oder die Länder für den Vollzug überlassen. Daraus ergibt sich eine unglaublich komplexe Regelungspraxis zur Errichtung, dem Betrieb und der Verwaltung von sozialen Infrastrukturen, die nur schwer verständlich

dargestellt werden können. An der Regelungsdichte – v.a. des Bildungswesens – im B-VG wird klar ersichtlich, wie wesentlich soziale Infrastruktur für die Daseinsvorsorge ist und daher auch mit einer diffizilen Regelung der Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Verwaltung versehen ist. Freilich äußert sich das B-VG nicht zu Standortfragen und -anforderungen oder der Akquise von Grundstücken für solche Einrichtungen.

Abgesehen von den Bezügen zu sozialer Infrastruktur im B-VG sind daher die Planungsgesetze der Länder zentrale Grundlage für die standörtliche Planung und Sicherung von sozialer Infrastruktur. Die Planungsgesetze enthalten jedoch keine Legaldefinitionen oder Begriffsbestimmungen. Somit existiert keine genaue Abgrenzung und planungsrechtliche Bezüge orientieren sich an einem allgemeinen gesellschaftlichen Verständnis von sozialer Infrastruktur. Das bedeutet, dass gerade für die Gemeinden im Hinblick auf die örtlichen Bedürfnisse ein gewisser Interpretationsspielraum besteht, was davon umfasst ist und keine allgemeine planerische Definition ohne weiteres möglich ist. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung u.a. sozialer und kultureller Bedürfnisse im Zuge von Grundlagenforschung und Planungsentscheidungen ist ein Grundsatz, den alle Planungsgesetze in sich tragen. Oft wird die Versorgung mit und Entwicklung von sozialer Infrastruktur auch dezidiert als Planungsziel angeführt (§ 1 Abs. 2 Z 2 & 6 Bgld RplG, § 2 Abs. 1 Z 3 Ktn ROG, § 1 Abs. 2 lit. a NÖ ROG). Soziale Infrastruktur ist somit ein integraler Bestandteil von Planungsprozessen und findet Eingang in überörtliche wie örtliche Planungsdokumente.

## **2 Soziale Infrastruktur in der überörtlichen Raumplanung**

Die obenstehende Auflistung von Einrichtungen, die der sozialen Infrastruktur zuzuordnen sind, zeigt, dass einige tendenziell den örtlichen und andere den regionalen Bedarf abdecken. Auch wenn sich der Beitrag in erster Linie mit der kommunalen Dimension von sozialer Infrastruktur beschäftigt, ist es insbesondere für Gesundheits- und Bildungseinrichtungen interessant, welche planerischen Aussagen sich in überörtlichen Planungsdokumenten finden. Bis auf den Sonderfall Wien sehen alle Bundesländer im Rahmen der überörtlichen Raumplanung die Möglichkeit vor, generelle räumliche wie spezifische sektorale Entwicklungskonzepte/-programme zu erstellen (Gruber et al., 2018, S. 88–101, Kleewein, 2014, Lienbacher, 2016). Neben den nur mit Empfehlungscharakter bzw. Selbstbindung versehenen Konzepten, sind in erster Linie jene überörtlichen Planungsdokumente für die Planung von sozialen Infrastrukturen von Interesse, die als Verordnungen erlassen werden. Standorte für Infrastruktureinrichtungen oder spezifische Eignungskriterien in solchen Verordnungen sind für Gemeinden im

Zuge der örtlichen Raumplanung und die Länder selbst in ihrer aufsichtsbehördlichen Funktion bindend.

Das burgenländische Landesentwicklungsprogramm 2011 (LEP 2011) nennt zwar dezidiert Bildung und soziale Infrastruktur als zentrales Thema, lässt aber die Formulierung konkreter standörtlicher Bestimmungen für derartige Einrichtungen vermissen. Das Programm nutzt das Zentrale-Orte-Konzept, um Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Bundesland räumlich zu strukturieren, bindet aber die Standortentwicklung gleichzeitig nicht an das Programm. Der verfolgte polyzentrische Ansatz kann, muss aber nicht befolgt werden. Ein jüngeres Landesraumordnungsprogramm ist das Oö LAROP 2017. Dieses nutzt ebenfalls das Zentrale-Orte-Konzept als Grundraster. Die Versorgung mit adäquater sozialer Infrastruktur findet sich an mehreren Stellen der Verordnung. Für die großstädtischen Kernräume wird etwa dezidiert normiert, dass „...Bildung- und Sozialeinrichtungen verstärkt an Standorten mit Anbindung an den öffentlichen...“ Verkehr auszurichten sind (§ 7 Abs. 1 Z 5 Oö LAROP 2017). Das neue Salzburger Landesentwicklungsprogramm (LEP 2022) enthält bezüglich sozialer Infrastruktur keinerlei Aussagen. Der Entwurf der Überarbeitung enthält allerdings keine besonderen Aussagen zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur (Land Salzburg 2021). Das steiermärkische Landesentwicklungsprogramm (LEP 2009) enthält ebenfalls keine konkreten Aussagen im Verordnungsteil zu sozialer Infrastruktur. Ziele und Maßnahmen zu „soziokultureller Infrastruktur“ sind konkret in kleinregionalen Entwicklungskonzepten zu formulieren (§ 6 Abs. 2 Z 3 LEP 2009). Wien, Niederösterreich, Kärnten, Vorarlberg und Tirol verfügen über keine Landesentwicklungsprogramme/-pläne in Verordnungsform und adressieren die Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur – sofern überhaupt – in Konzepten mit Selbstbindungscharakter.

Der kurze Einblick in die überörtliche Planungspraxis zeigt sehr deutlich, dass es so gut wie keine relevanten standörtlichen oder qualitativen Aussagen zu sozialen Infrastruktureinrichtungen von (über)regionaler Bedeutung gibt. Auch ohne auf eine eingehende empirische Untersuchung verweisen zu können, kann daher angenommen werden, dass Standortentscheidungen für soziale Infrastrukturen mit (über)regionaler Bedeutung in erster Linie aus unmittelbaren Notwendigkeiten heraus sowie zu wahlpolitischen Zwecken getroffen werden und sich nicht an Planungsdokumenten orientieren, die aus einem entsprechend politisch-fachlichen Diskurs hervorgehen. Ein Beispiel ist die aktuelle Diskussion zum geplanten Krankenhaus Gols, das im burgenländischen LEP keine Planungsgrundlage bezüglich seines aktuell favorisierten Standortes hat. Der von der Landesregierung favorisierte Standort abseits der Siedlungsschwerpunkte und in unmittelbarer Nähe zu Europaschutzgebieten wirft die Frage nach den Eignungskriterien von Flächen für derartige Nutzungen auf (Bürgerinitiative „JA zum Krankenhaus –

NEIN zur Verbauung der Golser Wiesäcker“, 2023). Anhand derartiger Beispiele werden Inkonsistenzen zwischen Planungspraxis und -systematik offensichtlich.

### 3 Soziale Infrastruktur im Flächenwidmungsplan

Der Flächenwidmungsplan gilt gemeinhin als das zentrale Instrument der örtlichen Raumplanung, da er im Sinn einer Negativplanung zukünftige Nutzungsmöglichkeiten auf Landflächen definiert und dabei die effektive räumliche Allokation dieser Nutzungen sicherstellen soll (Berka, 1996; Kanonier, 1998). Jede Gemeinde ist dazu verpflichtet, im eigenen Wirkungsbereich einen Flächenwidmungsplan zu erstellen. Dabei wird in den Bundesländern überwiegend die Gliederung in die drei Hauptkategorien: Bauland, Verkehrsflächen und Grünland/Freiland verwendet (Pernthaler, Fend, 1989), wobei mittlerweile eine umfangreiche Differenzierung in unzählige einzelne Widmungsarten erfolgt. Eine wesentliche Zielsetzung dieser feingliedrigen Unterscheidung ist die Vermeidung von Nutzungskonflikten, die v.a. durch Emissionen auftreten können, und somit die Abstimmung der Verträglichkeit verschiedener Nutzungen bei gleichzeitiger standörtlicher Eignung. Gerade Widmungsarten, die sich auf Sondernutzungen beziehen, schränken die Nutzung auf genau definierte Bereiche ein und limitieren mitunter auch umfassend die bauliche Ausnutzbarkeit von Grundstücken umfassend. Einrichtungen der sozialen Infrastruktur benötigen im Hinblick auf die erforderliche Erreichbarkeit tendenziell zentrale Standorte und im Vergleich zu einer Wohnbebauung oft deutlich größere Grundstücke. Diese Voraussetzungen stellen in der Regel besondere Ansprüche an die langfristige Sicherung von Flächen zur Neuerrichtung aber auch Erweiterung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur dar. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie neben der reinen Festlegung der ausschließlichen bzw. zumindest einschlägigen Nutzung Verfügungsrechte für die öffentliche Hand gesichert werden können. Im Folgenden sollen daher die auf örtlicher Ebene planungsrechtlich existierenden Möglichkeiten aufgeschlüsselt werden.

Der Großteil der österreichischen Bundesländer sieht im Rahmen der Instrumente der örtlichen Raumplanung sogenannte örtliche/räumliche Entwicklungskonzepte als strategische Leitfäden für die räumliche Entwicklung vor. Der Flächenwidmungsplan hat im Hinblick auf die Umsetzung der Flächennutzung als Negativplanung diese Vorgabe zwingend zu berücksichtigen (Gruber et al., 2018). Dementsprechend beziehen sich auch die inhaltlichen Vorgaben für derartige Konzepte bereits auf „...die erforderliche Ausstattung der Gemeinde mit Erholungs- und Sporteinrichtungen sowie kulturellen und sozialen Einrichtungen“ (§ 28 Abs. 2 Z 7 Bgld RplG) wie es z.B. im Bgld Raumplanungsgesetz formuliert wird. Interessanterweise ist die inhaltliche Determinierung solcher Konzepte im

Hinblick auf soziale Infrastruktur ex lege kaum ausgeprägt. Für die Gemeinden selbst ist es aber jedenfalls möglich entsprechend konkrete Planungen und Vorgaben für die Entwicklung der örtlichen sozialen Infrastruktur und Daseinsvorsorge zu treffen.

### **3.1. Soziale Infrastruktur in allgemeinen Widmungskategorien**

Die planungshistorische Entwicklung bedingt in Österreich, dass die Gemeinden für die örtliche Raumplanung über ein Planungsmonopol im eigenen Wirkungsbereich verfügen. Soziale Infrastruktureinrichtungen, wie z.B. Schulen, Ordinationen, öffentliche Verwaltungsgebäude oder Sportplätze fallen gemeinhin in das baurechtliche Regelungsregime der Länder und benötigen für die Zulässigkeit eine konforme Widmungsgrundlage im Flächenwidmungsplan, die durch die Gemeinden bestimmt wird. Im Zuge von Bauverfahren ist diese Konformität zu prüfen und eine zwingende Voraussetzung für eine baurechtliche Genehmigung (Jahnel, 2016). Die Beschreibung der Zielsetzungen des Flächenwidmungsplans ähnelt sich in den einzelnen Bundesländern durchwegs und Widmungsarten sind unter anderem unter Berücksichtigung der abschätzbaren sozialen und kulturellen Entwicklung der Gemeinde festzulegen (z.B. § 31 Abs. 1 Bgld RplG, § 13 Abs. 2 Ktn ROG). Der Flächenwidmungsplan hat also durch Widmungen geeignete Standorte für die Versorgung der lokalen Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur auszuweisen.

Die jeweiligen Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze legen die – mittlerweile stark ausdifferenzierten – Widmungsarten und die darin zulässigen Nutzungen fest. Für Bauland gibt es in allen Bundesländern Kategorien, die für eine überwiegende Wohnnutzung vorgesehen sind und eine Vielzahl an Mischgebietskategorien, die neben der Wohnnutzung z.B. eine landwirtschaftliche, touristische oder gewerbliche Nutzung in größerem Ausmaß zulassen. All diese Widmungskategorien lassen soziale Infrastruktureinrichtungen, die für die Befriedigung des lokalen Bedarfs erforderlich sind, zu. So sind hier öffentliche Verwaltungsgebäude, Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie Gesundheitseinrichtungen von lokaler Bedeutung oder auch religiöse Einrichtungen zulässig. Das bedeutet, dass ortsübliche und erforderliche soziale Infrastrukturen vor allem in den innerörtlichen Bereichen – die in der Regel als Mischgebiete (Dorf-/Kerngebiete) gewidmet sind – zulässig sind.

Gerade für großvolumige soziale Infrastrukturen und solche mit überörtlicher Bedeutung, gibt es in den einzelnen Raumplanungs- und Raumordnungsgesetzen bezüglich der generellen Zulässigkeit in allgemeinen Baulandkategorien Einschränkungen. In den meisten Bundesländern existieren spezielle Widmungszusätze. Das Burgenland kennt z.B. die Widmungskategorie Baugebiete für

Erholungs- und Tourismuseinrichtungen (§ 33 Abs. 3 Z 7 Bgld RplG). Dort sind insbesondere auch Ferienheime, Kuranstalten und Bäder zulässig. In der Steiermark gibt es die Baulandunterkategorie Kurgelände, die sich auf Einrichtungen im eigentlichen Wortsinn bezieht (§ 30 Abs. 1 Z 8 Stmk ROG). In Kärnten darf man sich von der Baulandkategorie Kurgelände (§ 19 Ktn ROG) nicht in die Irre führen lassen, da hier in erster Linie gewerbliche touristische Einrichtungen umfasst sind.

Sportanlagen zählen zu den zentralen sozialen Infrastrukturen, die es de facto in jeder noch so kleinen Gemeinde gibt. Vor allem Sportplätze (Tennis, Fußball etc.) benötigen kaum Gebäude und befinden sich oftmals außerhalb der gewachsenen Siedlungskörper. Die meisten Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze sehen derartige Nutzungen daher in gesondert auszuweisenden Grün- und Freilandkategorien vor. Diese Möglichkeit zur Ausweisung von Sportflächen im Grün-/Freiland existiert im Burgenland (§ 40 Abs. 2 Bgld RplG), in Kärnten (§ 27 Abs. 2 Z 4 Ktn ROG 2021), in Oberösterreich (§ 30 Abs. 2 Z 1 Oö ROG), in Salzburg (§ 36 Abs. 1 Z 5 Slbg ROG), in der Steiermark (§ 33 Abs. 3 Z 1 Stmk ROG) und in Wien (§ 4 Abs. 2 Z 4 WBO). In Niederösterreich sind Sportanlagen sowohl in Bauland Sondergebieten wie im Grünland zulässig (§ 20 Abs. 2 Z 8 NÖ ROG). In Vorarlberg sind alle Sondernutzungen – somit auch Sportflächen – über Freiland Sondergebiete zu regeln (§ 18 Abs. 4 VlbG RplG). Eine Ausnahme stellt die Tiroler Planungssystematik dar. Hier können Sportanlagen entweder in Sonderflächen gemäß § 43 Abs. 1 TROG oder in Sonderflächen für Sportanlagen gemäß § 50 TROG realisiert werden.

Werden soziale Infrastrukturen in allgemeinen Baulandkategorien errichtet, gelten die allgemeinen Baulandeignungskriterien und standörtlichen Eignungsbestimmungen. Eine besondere standörtliche Steuerung oder Sicherung für soziale Infrastruktureinrichtungen ist daher kaum möglich. Vorteil dieser weitgehend allgemeinen Zulässigkeit solcher Nutzungen in den üblichen Baulandkategorien – und Grün-/Freilandkategorien – ist für die Gemeinden der Umstand, dass keine aufwendigen und langwierigen Umwidmungsverfahren erforderlich sind, um z.B. einen Kindergarten oder die örtliche Volksschule zu erweitern.

### **3.2. Soziale Infrastruktur in spezifische Widmungskategorien**

Wie die obige Darstellung zeigt, ist der Steuerungsanspruch an spezifische Nutzungen bei allgemeinen Baulandkategorien gering. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass hier eine Flächenkonkurrenz von sozialen Infrastrukturen zu anderen Nutzungen entstehen kann. Befinden sich Flächen für öffentliche soziale Infrastrukturen (vor allem Schulen, Kindergärten, öffentliche Verwaltungsgebäude etc.) nicht bereits im Eigentum der Standortgemeinde, so sind hier verkehrs-

übliche Baulandpreise für die Akquise zu bezahlen und es bedarf einer entsprechenden Verkaufsbereitschaft der Eigentümer\_innen. Die Raumplanungs- und Raumordnungsgesetze der Länder sehen daher eine weitere Ausdifferenzierung der Widmungskategorien vor, die vor allem die Widmung von Sonderflächen sowie Vorbehaltsflächen umfasst.

Die Möglichkeit, Sondergebiete bzw. Sonderflächen im Bauland mit einer eng abgegrenzten Nutzung zu widmen, existiert in den meisten Bundesländern. Dabei wird in der Regel nur eine exemplarische und keine abschließende taxative Aufzählung im Gesetzestext vorgenommen, um den Gemeinden in der Festlegung einen gewissen Spielraum zu ermöglichen. Im Burgenland sind insbesondere allgemeine Krankenanstalten genannt (§ 33 Abs. 3 Z 8 Bgld RplG), ebenso werden in Kärnten Schwerpunkt- und Zentralkrankenanstalten gelistet (§ 24 Ktn ROG). Niederösterreich nimmt in die Aufzählung neben Krankenanstalten z.B. auch Schulen auf (§ 16 Abs. 1 Z 6 NÖ ROG). In Oberösterreich sind Sondergebiete im Bauland u.a. für Krankenanstalten, Schulen, Sportstätten, Veranstaltungsgebäude, Freizeiteinrichtungen etc. zulässig (§ 23 Abs. 4 Z 1 und 2 Oö ROG). Auch in Salzburg können im Bauland Sonderflächen ausgewiesen werden (§ 30 Abs. 1 Z 12 Slbg ROG), für die es sogar spezifische Bestimmungen zur standörtlichen Eignung gibt (§ 34 Slbg ROG 2009). Wien sieht die Möglichkeit vor, Sondergebiete gemäß § 4 Abs. 2 D lit. h WBO im Bauland auszuscheiden. Die steiermärkische Planungssystematik kennt keine Sonderflächen im Bauland. In Tirol gelten Sonderflächen nicht als Bauland und können gemäß § 43 TROG für standortgebundene Nutzungen oder Nutzungen, die aus besonderen raumordnungsfachlichen Gründen – diese führt das Gesetz jedoch nicht an – erforderlich sind, gewidmet werden. Das Land Vorarlberg kennt die Ausweisung von sogenannten Sondergebieten lediglich in Freiflächen (§ 18 Abs. 4 VlbG RplG), wobei diese durchgängig auch für soziale Infrastruktureinrichtungen genutzt werden können.

Neben der Widmung von Sonderflächen/Sondergebieten, die eine gravierende Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten für Grundstücke bedeutet, haben die Planungsgesetze der Länder über die letzten Jahrzehnte sogenannte Vorbehaltsflächen in ihr Widmungsrepertoire aufgenommen. Bis auf Wien verfügen nunmehr alle Bundesländer mit Vorbehaltsflächen über eine Widmungskategorie, die bereits mit ihrem Namen klarstellt, dass sie zur Sicherung von Flächen für besondere Nutzungen dient. Dementsprechend enthalten die Planungsgesetze bezüglich dieser Widmungskategorie auch Bestimmungen über Eingriffe ins Eigentumsrecht durch die öffentliche Hand.

Die Anwendungsgründe von Vorbehaltsflächen sind in den Planungsgesetzen in der Regel nicht abschließend taxativ vermerkt und erlauben den Gemeinden einen gewissen Anwendungsspielraum. Recht allgemein formuliert, dienen sie

dezidiert für die Errichtung sozialer Infrastrukturen und damit der Sicherung der allgemeinen Interessen der Bevölkerung u.a. für öffentliche Bauten und sonstige standortgebundene Einrichtungen wie Kirchen, Schulen, Kindergärten, Spielplätze, Grün- und Parkanlagen, Friedhöfe, Alten- und Pflegeheime, Zivilschutzanlagen, Energieversorgungsanlagen udgl. (siehe § 41 Abs. 1 Z 3 Bgld RplG, § 29 Ktn ROG, § 22 NÖ ROG, § 19 Abs. 1 Oö ROG, § 41 Abs. 1 Slbg ROG, § 37 Abs. 1 Stmk ROG, § 52 TROG, § 20 VlbG RplG). Die auf Vorbehaltsflächen zulässigen Nutzungen sind durchwegs als soziale Infrastrukturen zu qualifizieren. Dabei müssen Nutzungen entsprechend der Planungsgesetze der Länder im öffentlichen Interesse stehen und öffentlichen Zwecken dienen. Eine privat und gewinnorientiert geführte Bildungseinrichtung erfüllt diese Voraussetzung ggf. nicht. Wohlgemerkt müssen Vorbehaltsflächen nicht zwingend im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Bezüglich Verfügungsrechten über Grundflächen und Immobilien sowie den Betrieb von Einrichtungen auf solchen Flächen sind alle erdenklichen Konstellationen möglich und zulässig. Das zeigt sich etwa recht deutlich bei Krankenanstalten, die teilweise im Kommunaleigentum stehen, mittlerweile aber überwiegend von Landesholdings übernommen wurden, die im Eigentum der jeweiligen Bundesländer stehen.

Der kurze Überblick zur Zulässigkeit von sozialen Infrastrukturen in Bauland Sonderwidmungen und Vorbehaltsflächen zeigt, dass die gesetzgebende Instanz sich der essentiellen Notwendigkeit derartiger Einrichtungen in entsprechenden Lagen bewusst ist und sie durch die Sonderkategorien ein Stück weit aus der ansonsten bestehenden Nutzungskonkurrenz in allgemeinen Baulandkategorien herausnimmt. Umso überraschender ist es, dass die gesetzgebende Instanz für diese essentiellen wie oft auch sensiblen Nutzungen (v.a. im Hinblick auf Emissionen und Immissionen sowie die Erreichbarkeit) de facto keine Standortanforderungen formuliert. Es gelten damit die allgemeinen Baulandeignungskriterien. Eine Ausnahme stellt Salzburg dar, das „für Vorhaben, die sich nach der Art oder den Umständen [...] nicht in eine sonstige Bauland-Kategorie einordnen lassen (wie Kasernen, größere Kranken- und Kuranstalten, Tiergärten)“ gesonderte Standortanforderungen definiert (§ 34 Abs. 1 Z 1 Slbg ROG).

### 3.3. Bodenpolitische Implikationen

Die Widmung von Standorten für die Errichtung von sozialen Infrastrukturen im Sinn einer Negativplanung – es handelt sich um eine Realisierungsoption aber es besteht keine Realisierungspflicht – sichert natürlich noch nicht den Zugriff auf Flächen. Gemeinden haben unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich ohnehin nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, um auf privates Eigentum zuzugreifen. Entsprechend des Staatsgrundgesetzes gilt: „Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des

Eigentümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt“ (Art. 5 StGG). Dementsprechend können Gemeinden auf Privateigentum auf öffentlich-rechtlichem Weg lediglich zugreifen, wenn dies per Gesetz erlaubt ist. Die Grenzen für Eingriffe ins Privateigentum sind nicht zuletzt durch die umfangreiche Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes weitgehend klar definiert. Als weitere Möglichkeit bieten sich für Gemeinden bei entsprechender Ermächtigung privatrechtliche Verträge – die sogenannte Vertragsraumordnung – an. Öffentlich-rechtliche Verträge wären im Planungssystem zwar möglich, es wurden dafür aber bisher keine Voraussetzungen geschaffen (Berka, Kletečka, 2014).

Die oben vorgestellte Möglichkeit, im Großteil der Bundesländer Vorbehaltsflächen auszuweisen, geht mit diffizilen Bestimmungen zur Überlassung/Ablösung der Grundflächen einher und soll die Verfügungsrechte über die relevanten Flächen für die öffentliche Hand sichern. Die Planungsgesetze verfolgen dabei aber durchaus unterschiedliche Ansätze:

- I. **Erwerb von Eigentum oder dinglichen Rechten:** Vorbehaltsflächen sollen nach ihrer Widmung in der Regel rasch der vorgesehenen Nutzung zugeführt werden. Die Planungsgesetze sehen daher vor, dass Begünstigte oder die Gemeinde binnen eines gewissen Zeitrahmens durch freie Vereinbarung entweder das Eigentum oder zumindest dingliche Rechte (insbesondere ein Baurecht) an den jeweiligen Grundstücken erwerben (z.B. § 41 Abs. 2 Bgld RplG, § 29 Abs. 3 Ktn ROG 2021, § 22 Abs. 2 NÖ ROG).
- II. **Einlöse-Begehren:** Vorbehaltsflächen können aber in den meisten Bundesländern nicht im Sinn einer langfristigen Freihaltung und Reservierung der Flächen für bestimmte Nutzungen im öffentlichen Interesse genutzt werden. Nach Ablauf bestimmter Fristen können Grundstückseigentümer\_innen typischer Weise Einlöse-Begehren an Begünstigte oder die Gemeinde stellen. Kommen diese dem Antrag auf Einlösung nicht nach, ist der Vorbehalt zu löschen (§ 29 Abs. 4 Ktn ROG, § 19 Abs. 2 Oö ROG, § 41 Abs. 4 Slbg ROG, § 37 Abs. 3 Stmk ROG, § 52 Abs. 5 TROG, § 20 Abs. 4 VlbG RplG). Einige Planungsgesetze verzichten auf die Möglichkeit der Einlöse-Begehren und ermöglichen nach Ablauf gewisser Fristen den Antrag auf Löschung des Vorbehalts und damit die Änderung des Flächenwidmungsplans (§ 41 Abs. 3 Bgld RplG, § 22 Abs. 4 NÖ ROG).
- III. **Enteignungstitel:** In manchen Bundesländern wird den Berechtigten (Gemeinde, Infrastrukturbetreiber, udgl.) ein Enteignungstitel eingeräumt (§ 41 Abs. 2 Bgld RplG, § 22 Abs. 2 NÖ ROG). Enteignungen können nur auf Antrag erfolgen und werden je nach Bundesland von der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde oder der Landesregierung abgewickelt und mit Bescheid ent-

schieden. Enteignungen folgen dabei gemeinhin den verfahrenstechnischen Ansprüchen, die im Eisenbahnteilungsgesetz 1954 definiert sind. Im Zuge von Enteignungen ist eine adäquate Entschädigung zu leisten, wobei hier meist der Verkehrswert basierend auf einem aktuellen Gutachten heranzuziehen ist. Durch die Einräumung von Enteignungstitel auf Vorbehaltsflächen darf aber nicht der Eindruck entstehen, dass Gemeinden hier freie Hand im Zugriff auf private Flächen hätten, wenn sie nur vorab den Flächenwidmungsplan entsprechend anpassen. Enteignungen sind sehr enge rechtsstaatliche Grenzen gesetzt. Im NÖ Raumordnungsgesetz werden diese auch dezidiert ausgewiesen: „Die Enteignung ist unzulässig, wenn 1. Das Begehren auf Enteignung nicht auf den geringsten Eingriff in fremde Rechte, der noch zum Ziele führt, beschränkt wurde oder 2. Die Antragsberechtigten im Gemeindegebiet als Eigentümer oder Nutzungsberechtigte über Flächen verfügen, die für den Vorbehaltszweck geeignet sind“ (§ 22 Abs. 6 NÖ ROG). Hat eine Gemeinde z.B. Eigenflächen, auf denen die Errichtung eines erforderlichen Kindergartens möglich wäre, kann sie nicht beliebig private Flächen für diesen Zweck enteignen. Und vor jedem Enteignungsantrag müssen sämtlichen gelinderen Mittel nachweislich versucht worden sein. Diese Rahmenbedingungen stellen hohe Anforderungen an die Abwicklung eines Enteignungsverfahrens und es gibt trotz der prominenten Bestimmungen in den Planungsgesetzen kaum Anwendungsfälle.

Im Zusammenhang mit Vorbehaltsflächen existieren im Hinblick auf den Eigentumserwerb bzw. den Erwerb dinglicher Recht Regelungen, wie sie es im Zusammenhang mit anderen Widmungskategorien nicht gibt. Die planungsrechtliche Ermächtigung mag zwar die politische Prioritätensetzung wiedergeben, über die Planungspraxis können damit aber keine Aussagen getroffen werden. Insbesondere nicht, ob die Widmung von Vorbehaltsflächen eine (i) preisdämpfende Wirkung hat und (ii) eine Mobilisierung im Sinn der Verkaufsbereitschaft bewirkt. Durch Abwarten ist es für Grundstückseigentümer\_innen in den meisten Bundesländern ja möglich, den Vorbehalt – salopp formuliert – einfach auszusitzen.

Den Gemeinden steht es in den meisten Bundesländern offen, zur Erreichung der Zielsetzung der örtlichen Raumplanung die sogenannte Vertragsraumordnung einzusetzen. Hier werden nach Ziel und Zweck verschiedene Vertragstypen unterschieden. Häufig sind vor allem Überlassungsverträge bei denen der Verkauf – oft zu fixierten Preisen – an Begünstigte vereinbart wird (Kanonier 2020). Solche Überlassungsverträge werden in fast allen Planungsgesetzen ermöglicht (§ 24 Abs. 4 Z 1 Bgld RplG, § 53 Abs. 2 Z 1 Ktn ROG, § 17 Abs. 3 Z 3 NÖ ROG, § 16 Abs. 1 Z 2 Oö ROG, § 18 Abs. 1 SROG, § 33 Abs. 3 TROG, § 38a Abs. 2 lit. b VlbG RplG). Diese Verträge sind insbesondere dazu geeignet Eigentum

oder dingliche Rechte an Grundstücken zu erwerben, die für soziale Infrastrukturen benötigt werden. Entsprechend des Legalitätsprinzips können Gemeinden Überlassungsverträge nur abschließen, wenn eine einschlägige gesetzliche Ermächtigung besteht (Kleewein, 2003). Auch hier lässt die grundsätzliche gesetzliche Ermächtigung keine validen Rückschlüsse auf die Planungspraxis zu und ob Überlassungsverträge tatsächlich effektiv zur Sicherung von Standorten für soziale Infrastruktureinrichtungen genutzt werden.

## 4 Diskussion

Die obige Darstellung der planungsrechtlichen Situation zu sozialer Infrastruktur in Österreich mag etwas überraschen. Ohne Zweifel verfügt Österreich im internationalen Vergleich über ein extrem gut ausgebautes und hochwertiges Bildungssystem, Gesundheitswesen sowie gut ausgestattete öffentliche Verwaltungsreinrichtungen und eine Vielzahl an kulturellen Einrichtungen. Insbesondere in ländlichen Bereichen ist das Vereinswesen und Ehrenamt eine zentrale Stütze für die Daseinsvorsorge und auch hierfür gibt es entsprechende Räumlichkeiten. Gemeinhin würde man daher annehmen, dass das Planungsrecht diffizile Bestimmungen hervorgebracht hat, um (i) Standorte für soziale Infrastrukturen langfristig zu sichern und (ii) den Zugriff auf Grundflächen zu ermöglichen. Es zeigt sich, dass es auf überörtlicher Ebene keine Standortplanung für zukünftig erforderliche soziale Infrastrukturen gibt und die Gemeinden gleichzeitig keine besondere Verpflichtung zu einer langfristigen Standortentwicklung und -sicherung für soziale Infrastrukturen haben. Es gibt außerdem keine besonderen Eignungskriterien für Flächen, während in der Flächenwidmungsplanung Standorte für soziale Infrastrukturen teilweise über Sonderwidmungen und vor allem Vorbehaltsflächen gesichert werden können. Die Anwendung obliegt auch hier den Gemeinden und es gibt kein Monitoring der Planungspraxis. Diese Erkenntnis lässt den Schluss zu, dass gerade auf überörtlicher bzw. regionaler Ebene die Dringlichkeit zur Standortentwicklung und -sicherung über Planungsinstrumente für soziale Infrastrukturen entweder nicht gegeben oder nicht erkannt wird. Den Gemeinden kommt mit der Flächenwidmungsplanung daher eine zentrale Rolle zu. Insgesamt wäre es aus planungsfachlicher Sicht – wie im ÖREK 2030 angestoßen – wünschenswert, eine stärkere Diskussion zur Daseinsvorsorge und ihrem Konnex zu Planungsinstrumenten auf überörtlicher und örtlicher Ebene zu sehen. Auch eine wissenschaftliche Durchdringung der Planungspraxis wäre wichtig, um treffsichere Verbesserungen vornehmen zu können.

Positiv stimmt grundsätzlich das Wissen, dass die Versorgung der Menschen in Österreich mit sozialen Infrastrukturen gemeinhin als gut zu bewerten ist. Nichtsdestotrotz darf nicht außer Acht gelassen werden, dass vor allem in wachsenden

Städten und Gemeinden Flächen in geeigneten Lagen äußerst rar und jedenfalls teuer sind. Es wäre daher wichtig, dass sich vor allem die Landesregierungen des Themas soziale Infrastrukturen im Hinblick auf eine zukünftige Versorgung auch aus einer planungsrechtlichen und bodenpolitischen Perspektive widmen würden. Ein erster Schritt dafür wäre die Evaluierung der aktuellen Praxis und wohl auch die Sicherung von Flächen durch den Ankauf der öffentlichen Hand. Dafür eignen sich vor allem Baulandfonds im Eigentum der jeweiligen Länder, um auch finanzschwache Gemeinden bei der Flächensicherung für soziale Infrastrukturen unterstützen zu können.

## Literaturverzeichnis

- Berka W. (1996). Flächenwidmungspläne auf dem Prüfstand. Zur gerichtlichen Kontrolle von Plänen der örtlichen Raumplanung durch den VfGH. Baurechtliche Blätter 118 (2), 69–136.
- Berka W., Kletecka A. (2014). Gutachten zu Rechtsfragen der Vertragsraumordnung in Österreich. In: ÖROK (Hrsg.), Beiträge zur Unterstützung „leistbaren Wohnens“, ÖROK Schriftenreihe Nr. 191.
- Bürgerinitiative „JA zum Krankenhaus – NEIN zur Verbauung der Golser Wiesäcker“ (2023). Online: <https://www.krankenhaus-gols.at> (abgerufen am 10.03.2023)
- Christaller, W. (1933). Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- Doubek, C., Hiebl, U. (2001). Soziale Infrastruktur, Aufgabenfeld der Gemeinden: Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). Wien: Eigenverlag Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Gruber, A., Kanonier, A., Pohn-Weidinger, S., Schindelegger, A. (2018). Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Schriftenreihe Nr. 202. Wien: ÖROK.
- Jahnel D. (2016). Baurecht. In: Bachman S., Baumgartner G., Feik R., Fuchs C., Giese K., Jahnel D., Lienbacher G. (Hrsg). Besonderes Verwaltungsrecht (11. Auflage). Wien: Verlag Österreich.
- Kanonier A. (1998). Änderungen von Flächenwidmungsplänen im österreichischen Raumordnungsrecht. Journal für Rechtspolitik 6, 73–86.
- Kanonier A. (2020). Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrecht. Baurechtliche blätter:bbl 23 (4), 119–135. DOI: 10.33196/bbl202004011901.
- Kleewein, W. (2003). Vertragsraumordnung: zugleich ein Beitrag zum Einsatz privatrechtlicher Verträge im Verwaltungsrecht. Wien Graz: NWV, Neuer Wiss. Verl.
- Kleewein, W. (2014). Instrumente der Raumordnung – Überblick und Ausblick. Baurechtliche Blätter 17 (3), 89–106. Wien: Verlag Österreich.
- Land Salzburg (2021). Salzburger Landesentwicklungsprogramm, Gesamtüberarbeitung 2021. Diskussionsentwurf: Salzburg: Hausdruckerei Land Salzburg.

- Lienbacher G. (2016). Raumordnungsrecht. In: Bachman, S., Baumgartner, G., Feik, R., Fuchs, C., Giese, K., Jahne, I. D., Lienbacher, G. (Hrsg). Besonderes Verwaltungsrecht (11. Auflage). Wien: Verlag Österreich.
- ÖROK (2021). Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030 : Raum für Wandel : Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), 20. Oktober 2021. Wien: Eigenverlag Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK).
- Pernthaler P., Fend R. (1989). Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich. Bundeswirtschaftskammer (Hrsg). Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 11. Wien: Österreichischer Wirtschaftsverlag.
- Schmidt, M., Monstadt, J. (2018). Infrastruktur. In: Blotevogel et al. (2018) Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

## Rechtsnormen

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), StF: BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 222/2022.
- Burgenländisches Raumplanungsgesetz 2019 (Bglg RplG), StF. LGBl. Nr. 49/2019 idF LGBl. Nr. 90/2022.
- Kärntner Raumordnungsgesetz 2021 (Ktn ROG), StF. LGBl. Nr. 59/2021.
- NÖ Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG), StF. LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. Nr. 99/2022.
- Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö ROG), StF. LGBl. Nr. 114/1993 idF LGBl. Nr. 111/2022.
- Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 (Slbg ROG), StF. LGBl. Nr. 30/2009 idF LGBl. Nr. 103/2022.
- Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (StGG), StF: RGBl. Nr. 142/1867 idF BGBl. Nr. 684/1988.
- Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 (Stmk ROG), StF. LGBl. Nr. 49/2010 idF LGBl. Nr. 84/2022.
- Tiroler Raumordnungsgesetzes 2022 (TROG), StF. LGBl. Nr. 43/2022 idF LGBl. Nr. 62/2022.
- Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsprogramms (LEP 2022), StF. LGBl. Nr. 104/2022.
- Verordnung der Burgenländischen Landesregierung vom 29. November 2011, mit der das Landesentwicklungsprogramm 2011 erlassen wird (LEP 2011), StF: LGBl. Nr. 71/2011.
- Verordnung der Oö. Landesregierung betreffend das Oö. Landesraumordnungsprogramm 2017 (Oö. LAROP 2017), StF: LGBl. Nr. 21/2017.
- Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 6. Juli 2009, mit der das Landesentwicklungsprogramm – LEP 2009 erlassen wird (LEP 2009), StF. LGBl. Nr. 75/2009 idF LGBl. Nr. 37/2012.
- Vorarlberger Raumplanungsgesetz 1996 (Vlbg RplG), StF. LGBl. Nr. 39/1996 idF LGBl. Nr. 4/2022.
- Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – WBO), StF. LGBl. Nr. 11/1930 idF LGBl. Nr. 70/2021.

**Arthur Schindelegger**

Dr., Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement (Institut für Raumplanung, TU Wien). Forschungsfelder: Klimawandelanpassung und Naturgefahrenmanagement in der Raumplanung, Bodenpolitik, Planungsrecht.



# Solidarisch Wohnraum planen

## Zivilgesellschaftliche Praxis zur Wohnraumversorgung Geflüchteter als Wegweiser eines solidarischen Planungskonzepts

Helena Bernhardt

Der Zugang zum Wiener Wohnungsmarkt birgt für Geflüchtete besondere Barrieren. Speziell die Zugangskriterien im kommunalen und geförderten Wohnungssektor verschärften sich für Nicht-Österreicher\_innen in den vergangenen Jahren. Geflüchtete mit Aufenthaltstitel bleiben nach der Ankunft auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen. Damit einher gehen oft prekäre Wohnverhältnisse. Während ein umfassendes städtisches Konzept integrativer Wohnraumversorgung für Geflüchtete bisher ausbleibt, zeigen zivilgesellschaftliche Initiativen solidarische Alternativen des Wohnraumzuges auf.

Der Beitrag diskutiert einleitend die rechtlichen Ausgangsbedingungen des Asylverfahrens und die Zugangsbarrieren zum Wiener Wohnungsmarkt für Geflüchtete. Eine planungstheoretische Auseinandersetzung mit zivilgesellschaftlicher Praxis ermöglichen die Modelle radikaler und performativer Planung. Die empirische Analyse der solidarisch-zivilgesellschaftlichen Strategien zur Wohnraumversorgung von Geflüchteten in Wien erfolgt anhand von vier Fallbeispielen: Verein Ute Bock, Flüchtlinge Willkommen, Caritas Startwohnungen für Migrant\_innen, Diakonie Wohnbuddies & Suchcafé. Auf der Basis eines normativ-emanzipatorischen Solidaritätsbegriffes entstehen so vier Leitlinien für ein solidarisches Planungskonzept zur Wohnraumversorgung von Geflüchteten. Solidarische Praxis wird zum konkreten Ausgangspunkt planerischer Gestaltung für einen gemeinwohlorientierten und erleichterten Wohnraumzugang Geflüchteter. Sie zeigt das Potential der Stadt als Raum der Solidarität.

### 1 Zwischen Asylverfahren und Wohnraumzugang

Die Wohnraumsuche Geflüchteter ist stets im Kontext nationaler Asylpolitiken und den rechtlich verbindlichen Unterbringungsleistungen während des Asylverfahrens zu betrachten. Ein Asylverfahren mit positivem Verfahrensausgang gliedert sich stark vereinfacht in die Schritte Antragstellung, Zulassungsverfahren, inhaltliches Verfahren und Asylbescheid.

Der Asylantrag ist nach Ankunft bei einer Sicherheitsbehörde zu stellen, woraufhin eine Erstbefragung erfolgt. Mit der Einbringung des Asylantrags beginnt

das Zulassungsverfahren. Asylwerbende befinden sich nun in der Grundversorgung. Die Grundversorgung bezeichnet eine gesetzlich vorgeschriebene Übernahme grundlegender Versorgungsleistungen durch den Staat. Im Zulassungsverfahren erfolgt die Unterbringung in der Regel in einem Verteilerzentrum des Bundes, während des inhaltlichen Verfahrens in einer Unterkunft des Bundeslandes (asylkoordination österreich, 2018, S. 3). Asylwerbende haben keinen Einfluss auf das ihnen zugewiesene Bundesland, auch wenn sie während des Zulassungsverfahrens (soziale) Beziehungen zu ihrem Aufenthaltsort aufgebaut haben (Kittenberger, 2017, S. 96f). Während des inhaltlichen Verfahrens gilt eine Wohnsitzbeschränkung. Ein selbstständiger Wechsel von einer organisierten Unterkunft zu einem Wohnsitz in einem anderen Bundesland bedeutet einen Grundversorgungsausfall sowie eine Geldstrafe (ebd., S. 99). Der nicht-selbstbestimmte Aufenthaltsort kann nicht nur Auswirkungen auf die psychische Gesundheit haben. In der Praxis vereinfacht die räumliche Nähe zu einem sozialen Netzwerk oft die anschließende Wohnungssuche für Geflüchtete (IvAF-Netzwerk, 2020).

Die Grundversorgung ist für viele Asylsuchende existentiell, da das Arbeiten – und damit die finanzielle Existenzsicherung – während des Asylverfahrens nur sehr beschränkt möglich sind (UNHCR, 2017, S. 18). Während der Grundversorgung ist neben der organisierten Unterkunft auch eine individuelle Unterbringung im selben Bundesland möglich. In diesem Fall erhalten Einzelpersonen einen Mietzuschuss von 150 € und Familien von insgesamt 300 € (Kittenberger, 2017, S. 51, 97–99; Rabl 2021). In Wien bilden individuelle Unterkünfte die bevorzugte Unterbringungsform. Von gesamt 10.800 Grundversorgten im Jahr 2021 in Wien waren 76 % in privaten Unterkünften und 24 % in organisierten Quartieren oder Wohnhäusern untergebracht (FSW, 2021). Die organisierte Unterbringung wird in Wien durch den Fonds Soziales Wien (FSW) in Kooperation mit gemeinnützigen Organisationen (beispielsweise Diakonie, Volkshilfe, Caritas, Arbeiter-Samariterbund) übernommen. Die Caritas ist als Servicestelle des FSW für die Auszahlung der Unterstützungsleistungen und Beratung im Falle einer individuellen Unterbringung zuständig (Caritas Wien, 2021). Soziale Akteur\_innen sind in Wien demnach bereits während des Asylverfahrens relevant für die Unterbringung Geflüchteter.

Mit dem Asylbescheid endet für Asylberechtigte nach vier Monaten die Grundversorgung (Kittenberger, 2017, S. 123, 126). Subsidiär Schutzberechtigte<sup>1</sup> haben – nach Bedürftigkeit – weiterhin Anspruch auf Grundversorgung und kön-

---

1 Stellt das Asylverfahren keine Gefahr aufgrund von Verfolgung nach der Genfer Flüchtlingskonvention fest, aber eine Bedrohung des eigenen Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit aus anderen Gründen (staatsweite Hungersnot, Naturkatastrophe), wird ein subsidiärer Schutztitel vergeben. (§8 AsylG) Subsidiär Schutzberechtigte sind ein Jahr zum Aufenthalt berechtigt. Die Aufenthaltsberechtigung kann uneingeschränkt oft um je zwei Jahre verlängert werden. (Kittenberger, 2017, S. 8, 128)

nen in einer individuellen Unterkunft bleiben (ebd., S. 127–129). Leistungen der Sozialhilfe sind seit 2019 allerdings nicht über die der Grundversorgung hinaus möglich (BMDW, 2021). Die Suche nach einer eigenen Wohnung für Asylberechtigte erfolgt demnach unter hohem zeitlichem Druck. Zudem ist in Wien ein Meldezettel für eine private Unterkunft notwendig, um die Bedarfsorientierte Mindestsicherung zu beantragen (UNHCR, 2015, S. 27). Aufgrund der beschränkten Arbeitsmöglichkeiten während des Asylverfahrens können kaum Rücklagen für Kautionen oder Miete gebildet werden (asylkoordination österreich, 2018, S. 3). Der Übergang zum Wohnungsmarkt wird bereits während des Asylverfahrens durch die gesetzlichen Regelungen zur Unterbringung beeinflusst. Ihre Rahmenbedingungen werden durch nicht bedarfsgerechte Mietzuschüsse, einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie zu Sozialleistungen erschwert.

## **2 Exklusiver Wohnungsmarkt – solidarische Zivilgesellschaft**

Die Ausgangsbedingungen des Asylverfahrens erschweren die Wohnraumsuche. Hinzu kommen Zugangsbarrieren des lokalen Wohnungsmarktes, die eine Bildung von informellen Submärkten für Geflüchtete fördern. Die Hürden sind in den Wohnsektoren kommunal, gefördert und privat verschieden ausgeprägt.

*Kommunaler Wohnungssektor:* Asylberechtigte mit „Daueraufenthaltsstatus“ haben seit 2006 nach dem europäischen Gleichbehandlungsgrundsatz rechtlich den gleichen Anspruch auf eine Gemeindewohnung wie österreichische Staatsbürger\_innen (RL 2000/ 43/ EG; Frey, 2011, S. 43). Der Aufenthaltstitel „subsidiär Schutzberechtig“ reicht demnach generell nicht für einen Anspruch auf eine Gemeindewohnung aus. Die Anmeldung erfordert seit 2015 ein Wiener-Wohn-Ticket. Zum Ticketerhalt sind Einkommensnachweise und eine durchgehende Meldung von zwei Jahren an einer Wiener Adresse notwendig. Beides ist für Neuankommende mit eingeschränkten Arbeitsmöglichkeiten kaum erfüllbar (Wohnberatung Wien, 2021, Franz; Gruber 2018, S. 99). Zudem sieht das Wiener-Wohn-Ticket ein Vorrücken von Personen mit einer Hauptwohnsitzdauer ab fünf Jahren in Wien vor (Wohnberatung Wien, 2021a). Das Verteilungssystem fokussiert auf langfristige Beitragszahlende und Einheimische (Aigner, 2019, S. 801). Aigner (ebd., S. 798) stellte zudem fest, dass von 21 Geflüchteten nach der Ankunft keine Person Gebrauch von städtischen Wohnservices machte. Die Umgehung bürokratischer Verfahren bildet für sie nicht nur eine Form des Selbstausschlusses. Sie resultiert auch aus einer Wissenslücke zur Organisation kommunalen Wohnungszugangs (ebd.).

*Geförderter Wohnungssektor:* Ein Drittel der geförderten Wohnungen in Wien unterliegt den Voraussetzungen des Wiener-Wohn-Tickets. Zwei Drittel werden direkt über Bauträger vergeben (Franz; Gruber 2018, S. 99f, S. 102). Seit der Novelle des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) 2019 haben Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte unter einer durchgehenden Aufenthaltsdauer von fünf Jahren in Österreich keinen Zugang mehr zu geförderten Wohnungen gemeinnütziger Bauträger (Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen, 2020, S. 11). Für den Zugang können gemeinnützige Bauvereinigungen zudem einen Finanzierungsbeitrag verlangen. Das politische Bestreben breiter Wohlstandssicherung trägt hier nach Reinprecht (2017, S. 219) zu einer strukturellen Benachteiligung von „atypischen Lebenslagen, Migration und auch manifeste[r] Armut“ im Wohnungszugang bei. Vor allem Menschen in unsicheren Anstellungs- oder Familienverhältnissen sind betroffen. Hinzu kommen auch im geförderten Sektor für Neuankommende oft unzureichende Kenntnisse, etwa zur Existenz von Genossenschaftswohnungen (Aigner, 2016, S. 52).

*Privater Wohnungssektor:* Die Vermietung von Privatwohnungen unterliegt theoretisch keinen administrativen Beschränkungen. Eine finanzielle Barriere für Asylberechtigte bilden die Aufwendungen für Miete, Kautionen und Maklerprovisionen (asylkoordination österreich, 2018, S. 3). Zudem sind in der Regel Einkommensnachweise über die letzten drei Monate vorzulegen (Zschiedrich, 2016, S. 3). Für subsidiär Schutzberechtigte bildet die auf ein Jahr befristete Aufenthaltsberechtigung eine zusätzliche Herausforderung. Wohnungen im Anwendungsbereich des Mietrechtsgesetzes (MRG) erfordern meist eine Vertragsdauer von mindestens drei Jahren (UNHCR, 2015, S. 29). Bei der Suche stehen Geflüchtete teilweise vor digitalen und sprachlichen Barrieren, etwa im Umgang mit Online-Wohnungsportalen. Diese bilden gleichzeitig in vielen Fällen die erste Schnittstelle zum lokalen Wohnungsmarkt (Wohnbuddies & Suchcafé, 2021). Zudem stellen Diskriminierungspraktiken eine relevante Barriere für Geflüchtete am (privaten) Mietwohnungsmarkt dar. Sie erhalten etwa schon vorab keine Besichtigungstermine (Jama, 2020).<sup>2</sup>

*Submärkte:* Gutheil-Knopp-Kirchwald und Kadi (2014, S. 22) erkennen aufgrund der limitierten Zugänglichkeit durch reguläre Voraussetzungen klassischer Wohnsektoren zwei Subfelder des Marktes: Einerseits einen „Markt ohne Wohnungen“, geprägt durch illegale Massenunterbringung in Privatwohnungen oder Wohnungslosigkeit. Andererseits „Wohnungen ohne Markt“ als Angebote öffentlicher und karitativer Träger\_innen zur Förderung von selbstständigem oder betreutem Wohnen. Die Diakonie Wohndrehschreibe (2016) beobachtet prekäre

---

2 Der Einfluss von struktureller Diskriminierung auf dem Wiener Wohnungsmarkt bei der Wohnraumsuche Geflüchteter kann in diesem Rahmen nur kurz umrissen werden. Rassismus bildet aber auch im Feld Wohnen, so wie in allen gesellschaftlichen Bereichen, eine wesentliche Ungleichheitskategorie.

res Wohnen nach dem Asylverfahren besonders bei Geflüchteten ohne soziales Netzwerk und Meldeadresse. Informelle Hilfe resultiert auch in einem „guten Submarkt“, etwa durch das kostenfreie zur Verfügung stellen von Privatwohnungen. Während der Fluchtbewegung 2015 beispielsweise leisteten in Wien vor allem Sozialorganisationen und solidarische Zivilgesellschaft anstelle des Staates den Wohnungszugang nach der organisierten Unterbringung (Aigner, 2019, S. 798–800).

Den Wiener Wohnungsmarkt prägen drei zentrale Zugangsbarrieren für Geflüchtete: Information, Verwaltung und Leistbarkeit. Administrative Kriterien des Aufenthaltsstatus und der Bleibedauer erschweren den Zugang zu den sozialen Sektoren. Der private Mietwohnungsmarkt wird zu einer kurzfristig erreichbaren Anlaufstelle mit den höchsten finanziellen Aufwendungen. In allen Sektoren mangelt es an Kenntnis zur Wohnungsvergabepaxis bzw. zuständigen Stellen. Zivilgesellschaftliche Unterstützung gewinnt vor dem Hintergrund struktureller Barrieren auf dem Wiener Wohnungsmarkt so für Geflüchtete an Bedeutung.

### 3 Von Zivilgesellschaft lernen – Radikal-performative Planung

Eine planungstheoretische Auseinandersetzung mit den Strategien zivilgesellschaftlicher Akteur\_innen ermöglicht das Modell radikaler Planung. Es betrachtet nicht nur den Staat als Quelle gesellschaftlicher Veränderung, sondern auch oppositionelle Praktiken der Zivilgesellschaft, die auf ungleiche Macht- und Ressourcenverteilung hinweisen. Friedmann sieht als zentrale Aufgabe radikaler Planung die Verbindung von Theorie und oppositioneller Praxis mittels *social transformation*, um soziale, politische und ökonomische Strukturen zu verändern (Friedmann, 1987, S. 311, 389–391). Solidarische Praxis zur Wohnraumversorgung Geflüchteter wird demnach eine oppositionelle Praxis zur Generierung planerischer Strategieentwicklung. Sie bezieht etwa auch zivilgesellschaftliche Strategien zur Wohnraumversorgung Geflüchteter ein, um Konzepte zu entwickeln. Bei der Vermittlung zwischen Staat und Zivilgesellschaft kann die Planung ihr Potential als formell akzeptierte Ebene seitens des Staates nutzen (Friedmann, 2011, S. 61). Ein solidarisches Planungskonzept sucht daher nach Strategien zur Institutionalisierung der Forderungen und Ziele zivilgesellschaftlicher solidarischer Praxis. Hierfür ist ein interaktiver Prozess des *social learnings* notwendig, in dem Planende aus Erfahrungs- und Kontextwissen lokaler, zivilgesellschaftlicher Gruppen lernen. Die Wissensumsetzung durch soziale Interaktion – in diesem Beitrag durch leitfadengestützte Interviews – ermöglicht positive Veränderungsprozesse (O. Frey, 2017, S. 95f). Das Modell der radikalen Planung

ermöglicht also eine Erweiterung einzubeziehender Akteur\_innen bei einem Versagen der formellen Planungsebene.

Die Adaptierung des US-amerikanischen Modells der radikalen Planung auf den wienerischen Planungskontext ermöglicht die Ergänzung einer performativen Planungsperspektive nach Altrock und Huning (2020). Sie hinterfragt staatszentrierte Planung und fordert offenere, flexiblere und kreativere Formen zivilgesellschaftlicher Teilhabe (ebd., S. 149). Sie versteht Planung selbst als performative Praxis, die darauf abzielt, eine Plattform für zivilgesellschaftliche Interventionen herzustellen (Altrock; Huning, 2020, S. 150). Performativer Planung liegt ein relationales Raumverständnis zugrunde. Raum konstituiert sich demnach auch aus Beziehungen zwischen Individuen und sozialen Gütern. Solidarische Praxis wird als sozialräumliches Beziehungsgeflecht Teil des Planungsprozesses. Das Ziel ist die Aktivierung lokaler Kompetenzen und lokalspezifischer Lösungen (ebd., S. 161).

## 4 Der Solidaritätsbegriff aus Planungsperspektive

Radikale Planung erkennt die Veränderungsmacht zivilgesellschaftlicher Solidarität und lässt sich daher auf die zivilgesellschaftliche Wohnraumversorgung Geflüchteter anwenden. Der performative Ansatz fokussiert offene und flexible Prozesse eines auf Solidarität beruhenden Planungskonzepts. Eine Begriffsklärung erscheint aufgrund der steigenden Omnipräsenz des Solidaritätsbegriffes in der (politischen) Öffentlichkeit bei gleichzeitiger Nichtdefinition notwendig, um einen Anknüpfungspunkt für die Planung zu finden (Saracino, 2019, S. 1–3). Bude (2019, S. 21) beobachtet zudem eine besonders ausgeprägte Janusgesichtigkeit des Solidaritätsbegriffes: rückwärtsgewandt als „ausgeleierte Begriffsschablone“ zur Erfüllung sentimentaler Sehnsüchte. Gleichzeitig nach vorne blickend, in Anknüpfung an gesellschaftliche Diskurse zur Ablehnung neoliberaler Verhältnisse oder eines rational-egoistischen Menschenbildes. Den Solidaritätsbegriff planerisch zu verwenden, bedeutet also auch zu klären, inwiefern hiermit Verpflichtungen formuliert werden können.

Solidarität lässt sich bereits historisch als Konzept mit dem Anspruch zu staatlichen und gesellschaftstheoretischen Erklärungs- und Reformideen erkennen. Sie verfolgt das Ziel zur Herstellung eines gewünschten Zustandes – dem einer gerechteren (Stadt-)Gesellschaft. (Bayertz, 1998; Saracino, 2019) Solidarität bildet nach Durkheim (1992, Erstauflage 1897) einen Indikator für die Beziehung zwischen Individuum und Gesellschaft. Zeitgenössische Diskurse um Solidarität hingegen beziehen sich auf mikrosoziologische Ansätze als soziale Handlungsform in der Zivilgesellschaft (Saracino, 2019, S. 40). Hier ergibt sich ein Anknüp-

fungspunkt für die radikale Planung. Sie bindet emanzipatorische Forderungen der Zivilgesellschaft ein. Der planerische Solidaritätsbegriff dieses Beitrags erhält so eine normative Dimension. Solidarische Zivilgesellschaft steht dabei in einem Spannungsfeld mit dem Staat: So formuliert Bude (2019, S. 135) Gerechtigkeit als eine Anerkennung legitimer Rechte durch den Staat, Solidarität aber als emotionale Verbundenheit, die sich die Zivilgesellschaft „leisten“ kann (ebd., S. 33). Der vom Individuum ausgehende Ansatz von Bude stellt die Handlung in den Mittelpunkt – Solidarität wird zu einer Haltung (Berger 2005, S. 14f). In Gemeinschaften mit unterschiedlichen Interessen kann sie auf die Verbesserung der Handlungsfähigkeit anderer Personen zielen (Billmann; Held, 2013, S. 24–27). Der Solidaritätsvollzug erfolgt durch „im aufgeklärten Eigeninteresse“ agierende Individuen aufgrund der Kennzeichen der politischen Umgebung (Saracino, 2019, S. 41).

Arampatzi (2016, S. 5, 13–14) erkennt Solidarität als kollektiv-räumliche Praxis der Zivilgesellschaft. Sie entsteht etwa in Form organisierten Widerstandes gegen austeritäre und neoliberale Stadtentwicklung. Daraus resultieren urbane Solidaritätsräume der Ermächtigung, die durch die Vielfalt beteiligter Gruppen kreative Spannungen und so Alternativen im Alltäglichen aufzeigen. Auch für Agustín und Jørgensen (2019, S. 23) verankert sich Solidarität im Alltag als relationale und räumliche Praxis. Aus relationalen Solidaritätspraktiken entstehen politische Subjektivierungen. Als ebenso räumliche Praxis verbinden soziale Beziehungen und Allianzen wiederum verschiedene Geographien durch trans-lokale Netzwerke. Solidarische Räume entstehen durch innovative Praktiken und bilden so die Grundlage für politische und soziale Alternativen. Die Konzeptualisierung von Solidarität als Indikator sozialen Wandels fordert eine Abgrenzung von anderen exkludierenden Solidaritätsformen. Emanzipatorische solidarische Praxis hält nicht an verfestigten (nationalen) Identitäten fest (ebd., S. 31–33). Sie versucht, politische Mitbestimmungsmöglichkeiten anhand von universellen Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen auszuweiten (ebd., S. 26–28). Emanzipation hinterfragt vor diesem Hintergrund auch das Vorherrschen westlicher Zentriertheit in der Planung. Sie problematisiert räumlich und kulturell eingeschriebene Macht-konstellationen. Der Fokus liegt auf praktischen, alltäglichen und aktiven emanzipatorischen Erfahrungen. Als solidarische Raumpraxis artikuliert sie soziale Kritik als Ausdruck des gelebten urbanen Raumes (Knierbein; Viderman, 2018, S. 13, 278–279). Das normativ-planerische Solidaritätsverständnis erweitert sich um eine emanzipatorische Dimension. Diese verbessert die individuelle Handlungsfähigkeit Geflüchteter und fördert kollektiv-solidarische Praxis. Sie wird als räumlich-relationale Alltagshandlung Ausgangspunkt empirischer Raumforschung. Daraus lassen sich für Solidarität als Planungsprinzip im Zusammenhang von Wohnraumplanung für Wiener Geflüchtete drei Dimensionen ableiten:

- (a) Solidarität als planerisches Konzept formuliert Strategien der Lenkung politischen und sozialen Wandels im Sinne eines erleichterten und gemeinwohlorientierten Wohnraumzuganges für Geflüchtete.
- (b) Normativ-emanzipatorische Solidarität als Planungsprinzip fördert kollektiv-solidarische Praxis und individuelle Handlungsfähigkeit Geflüchteter, um Rechte exkludierter Gruppen auszuweiten und deren Forderungen zu legitimieren. Sie hinterfragt hierarchisch-exklusive Solidaritäten.
- (c) Solidarität ist als sozialräumliche und relationale Praxis der Zivilgesellschaft im Alltag verankert. Durch kollektiv-solidarische Praxis entstehen solidarische Räume, die neue politische Subjektivierungen, soziale Allianzen und gesellschaftliche Alternativen konstituieren. Sie setzen so Zukunftsvorstellungen in der Gegenwart um.

Die Dimensionen (a) und (b) bildeten die Grundlage für die Auswahl der Fallbeispiele. Die Dimension (c) dient der vertieften Untersuchung der Fallbeispiele. Alle Dimensionen finden im abschließenden Konzept solidarischer Wohnraumplanung Anwendung, indem von ihnen die Leitlinien direkt abgeleitet werden.

## 5 Solidarische Praxis in Wien

Auf Basis eines normativ-emanzipatorischen Solidaritätsbegriffes für einen gemeinwohlorientierten und erleichterten Wohnraumzugang Geflüchteter und dessen räumlich-relationaler Konzeptualisierung wurden vier Projekte zur Wohnraumversorgung für Geflüchtete im März 2021 analysiert: Caritas Startwohnungen für Migrant\_innen (Gründung zwischen 1992–1995) und das Wohnprojekt Ute Bock (Gründung zwischen 1997–1990) stellen etablierte zivilgesellschaftliche Initiativen in Wien dar. Sie fokussieren die direkte Wohnraumbereitstellung, übernehmen aber auch unterstützende Tätigkeiten bei der Wohnraumsuche und -vermittlung. Flüchtlinge Willkommen Österreich (Gründung 2015) und Wohnbuddies & Suchcafé (Gründung 2019) des Diakonie Flüchtlingsdienstes sind jüngere Beispiele solidarischer Praxis. Flüchtlinge Willkommen Österreich gründete sich als zivilgesellschaftliche und politische Reaktion auf den langen Sommer der Migration 2015. Wohnbuddies & Suchcafé entstand als städtisch gefördertes Projekt zur unterstützenden Wohnraumsuche.

Alle Projekte produzieren sozial relevante Prozesse durch solidarische Räume mit eigenen Normen und Werten. Die Notwendigkeit zur Herstellung neuer sozialer Infrastrukturen ergibt sich für sie aus der Lücke staatlicher bzw. städtischer Institutionen zur Versorgung von Geflüchteten. Die emanzipatorischen Strategien der Projekte bilden solidarische Räume der Gemeinschaft zwischen Geflüchteten und solidarischer Zivilgesellschaft. Die analysierten Fallbeispiele unterscheiden

sich durch ihren institutionellen Rahmen und ihren Entstehungskontext. Sie bieten aber alle Antworten auf die herausfordernde Situation für Geflüchtete auf dem Wiener Wohnungsmarkt. Aus der solidarischen Praxis lassen sich fünf Strategien zur Umsetzung alternativer Antworten ableiten: überbrückende, niedrigschwellige, koproduktive, ermächtigende und vernetzende Wohnraumversorgung. Diese überschneiden einander in der Praxis. Insbesondere die Strategie vernetzender Wohnraumversorgung ist Bestandteil aller Projekte. Trotzdem verdeutlichen sich projektspezifische Vorgehensweisen für eine charakteristische Zuordnung.

### **Überbrückende Wohnraumversorgung**

Die Caritas Startwohnungen für Migrant\_innen stehen durch die befristete Verfügbarkeit (i.d.R. drei Jahre) privaten Wohnraums für Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus für eine solidarische Praxis überbrückender Wohnraumversorgung. Somit sind auch subsidiär Schutzberechtigte einbezogen, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus von vielen Unterstützungsangeboten der Wiener Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen sind (Caritas Startwohnungen 2021). In 138 Wohnungen werden 360 Klient\_innen durch neun hauptamtliche Mitarbeiter\_innen in Form von Sozialarbeit und Immobilienmanagement unterstützt. Die Wohnraumvergabe basiert auf administrativen Kriterien wie gültiger Aufenthaltsstatus, Erwerbseinkommen und einem Aufenthalt in Österreich unter 10 Jahren. Hinzu kommt eine Vorreihung besonders Bedürftiger, beispielsweise obdachlos gemeldete Geflüchtete. Solidarität geht über die unmittelbare eigene Gruppenzugehörigkeit und somit den Staat als Institution für Bürger\_innen hinaus. Sie wird nach Agustín und Jørgensen (2019, S. 14) zur politischen Alternative gegenüber den administrativen Einschränkungen im Zugang zum geförderten und kommunalen Wohnbau.

Da die Startwohnungen für Migrant\_innen objektgefördert und spendenfinanziert sind, kann das Projekt eigene Wohnungszugangskriterien stellen (Caritas Startwohnungen 2021). Projektförderungen des Fonds Soziales Wien (FSW) sind i.d.R. personenbezogen und somit stark vom Aufenthaltstitel abhängig. Aufgrund der hohen Nachfrage betrug die Wartezeit für eine Startwohnung zwischenzeitlich zwei Jahre (Caritas Startwohnungen 2021). Einen Grund für die hohe Nachfrage bildet die Grundidee der Überbrückungswohnung zum Gemeindebau. Die auf drei Jahre begrenzte Wohndauer diente dazu, die damalige erforderliche Meldezeit von drei Jahren für eine Gemeindewohnung über die Soziale Wohnungsvergabe zu erfüllen (ebd.). Inzwischen ist für einen Antrag eine Meldedauer von fünf Jahren notwendig (Wiener Wohnen 2021). Viele der Klient\_innen können daher nicht mehr innerhalb der 3-Jahres-Frist ausziehen: „Und das hat unser Projekt teilweise in den Ruin getrieben.“, so eine Sozialarbeiterin (Caritas Startwohnungen 2021). Seit kurzem steht dem Projekt ein – nach eigenen Angaben – kleines Kontingent kommunaler Poolwohnungen zur Verfügung. Diese sind Teil der Sozialen Wohnungsvergabe und können durch soziale Träger\_in-

nen vergeben werden. Klient\_innen erhalten eine solche Wohnung im Rahmen eines einjährigen Betreuungsverhältnisses, auf das eine eigenständige Übernahme des Mietvertrages folgen soll (ebd.). Die soziale Wohnungsvergabe lässt sich jedoch nur eingeschränkt als angemessene Alternative betrachten. Ein Grund hierfür ist auch, dass laut Aigner (2019, S. 797) über diesen Weg vor allem Wohnungen mit niedrigem Standard vergeben werden. Die solidarische Praxis der Startwohnungen ist essentiell zur Herstellung einer progressiven Kartographie der Wohnraumversorgung. Sie kann als „urban border space“ (Agustín; Jørgensen, 2019, S. 43) mit Nachfrageüberhang aber nur temporär einen alternativen Wohnraum für subsidiär Schutzberechtigte bilden. Das Projekt bleibt an städtische Zugangsregularien gebunden.

### **Niedrigschwellige Wohnraumversorgung**

Das Wohnprojekt Ute Bock (2021) bietet ebenfalls Überbrückungswohnraum in Form von städtisch geförderten Wohnungen, privaten Zwischennutzungen und Prekariatswohnungen. Der Wohnraum ist allerdings nicht zwingend zeitlich befristet. Der Fokus solidarischer Praxis liegt daher auf der niedrigschwelligen Wohnraumversorgung von Personen ohne Aufenthaltsstatus. In 47 Wohnungen im Stadtraum und 80 Einzelzimmern des Vereinshauses leben 264 Personen. Die Klient\_innen werden durch vier hauptamtliche Mitarbeiter\_innen des Wohnprojektes betreut. Zudem haben im Vereinshaus zwischen 170–180 obdachlose Personen eine angemeldete Postadresse (ebd.).

Das Wohnprojekt versorgt gezielt geflüchtete Menschen mit Wohnraum, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus bei anderen städtischen und sozialen Träger\_innen keine Ansprüche stellen können. Dies betrifft derzeit 35–40 % der wohnbetreuten Klient\_innen: „Weil wir sagen: Solidarität für die Ärmsten der Armen“ (ebd.). Hinzu kommen Personen, die sich aufgrund des geringen Grundversorgungsgeldes eine private Unterbringung nicht mehr leisten können. Auch obdachlose Geflüchtete, die nach einem Bundeslandwechsel in der Grundversorgung keine Unterstützungsleistungen mehr erhalten, gehören zur Zielgruppe. So berichten Mitarbeiter\_innen des Projektes von den Auswirkungen der Wohnsitzbeschränkung während der Fluchtbewegung 2015: „2015, 2016 war die Nachfrage sehr hoch. Und viele, die von einem anderen Bundesland nach Wien gekommen sind, sind zum Beispiel dann gleich zu uns gekommen“ (ebd.).

Die Wohnraumvergabe erfolgt durch ein nach Dringlichkeit gestaffeltes 3-Stufensystem. Die Mietkosten werden übernommen. Der Zugang zum privaten Mietwohnungsmarkt wird zudem finanziell durch Kautions- und Provisionshilfen, Ausstattungsbeträge oder eine individuelle Prüfung der Mietverhältnisse unterstützt (Wohnprojekt Ute Bock 2021). Die drei Vergabestufen folgen einer vereinseigenen Richtlinie: In Stufe 1 fallen Asylwerbende ohne Aufenthaltstitel sowie ob-

dachlose oder prekär wohnende Personen. Zur letzteren zählen unter anderem das Wohnen in Gewaltverhältnissen, in temporären Unterkünften bei Bekannten, unter Delogierungsgefahr oder in finanzieller Notlage. Stufe 2 umfasst Menschen in der Grundversorgung. Stufe 3 fokussiert subsidiär Schutzberechtigte oder Asylberechtigte. Asylberechtigte werden nur bei ausreichend vorhandenem Wohnraum angenommen (ebd.). Die Institutionalisierung solidarischer Praxis durch ein eigenes Vergabesystem kann einen Prozess sozialer Bedeutung für diejenigen schaffen, die aufgrund ihres Aufenthaltstitels keinen Anspruch auf Versorgungsleistungen haben.

### **Koproduktive Wohnraumversorgung**

Flüchtlinge Willkommen Österreich (2021) produziert solidarischen Raum zwischen Geflüchteten und bestehenden Wohngemeinschaften im privaten Mietwohnungssektor. Zu Beginn fand dies vor allem für Asylwerbende statt, inzwischen vermehrt für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. Etwa zehn dauerhafte Ehrenamtliche und 20–30 temporäre Unterstützer\_innen führten seit 2015 600 Vermittlungen in Österreich durch. Solidarischer Raum als gemeinschaftlicher Wohnraum entstand ursprünglich in Widerstand gegen hierarchische exkludierende Massenunterbringung. Flüchtlinge Willkommen Österreich kritisiert so auch das Fehlen institutioneller Räume zur Interaktion von Geflüchteten und der lokalen Zivilgesellschaft.

Flüchtlinge Willkommen Österreich sei für wohnungssuchende Geflüchtete aufgrund des Namens online leicht auffindbar, so die Vereinsvorsitzende. Die digitale Wohnungsplattform des Projekts bilde für viele Klient\_innen die erste Anlaufstelle in Wien (Flüchtlinge Willkommen Österreich 2021). Nach der Online-Anmeldung werden Wohnungssuchende und Wohnraumgebende nach individuellen Kriterien in Kontakt gebracht. Bei Bedarf ist eine Mietunterstützung durch Mikrospenden möglich. Die Vermittlung erfolgt primär über den privaten Mietwohnungsmarkt, da die Ressourcen zur Auseinandersetzung mit den geförderten und kommunalen Wohnungssystem fehlen (ebd.).

Zentraler Pfeiler der solidarischen Praxis ist der persönliche Kontakt zwischen wohnungssuchenden und wohnungsgebenden Personen für ein „Zusammenleben auf Augenhöhe“ (ebd.). Solidarität beruht für den Verein auf Interaktion: „Also, wenn ich die Leute kennenlerne und es für mich nicht irgendwelche abstrakten Zahlen sind, dann fühl ich mich auch solidarisch. Das kommt eigentlich ganz automatisch“ (ebd.). Das gemeinschaftliche Wohnen hinterfragt Hierarchien zentraler Unterbringungspraktiken, die klare Grenzen zwischen Gastgebernden und Gästen ziehen. Es entsteht ein „Nivellierungsprozess durch eine Gemeinschaft des täglichen Lebens“ (Lafazanis, 2021, S. 63). Das Bewusstsein über die politische Dimension solidarischer Praxis spiegelt sich bei Flüchtlinge Willkommen

Österreich in der Allianzenbildung zwischen Zivilgesellschaft und Geflüchteten als Koproduzenten des solidarischen Raumes in Wohngemeinschaften wider. Darüber hinaus aber auch durch in der Vermittlungsarbeit tätige Geflüchtete. Das Zusammenleben stärkt die politische Subjektivierung – etwa für gemeinsame Proteste gegen Abschiebungen – gegenüber staatlicher Asylpraxis.

### **Ermächtigende Wohnraumversorgung**

Wohnbuddies & Suchcafé praktiziert die solidarische Strategie der ermächtigenden Wohnraumsuche. Zwei hauptamtliche Mitarbeiter\_innen und circa zehn freiwillige Wohnbuddies unterstützen wohnungssuchende Geflüchtete. Durch das Projekt werden zwei Mal wöchentlich etwa 35 Klient\_innen bei der Online-Wohnungssuche beraten, von denen ein Drittel eine Wohnung – überwiegend auf dem privaten Mietwohnungssektor – findet. Die Beratung wird von einer Dolmetscherin (Arabisch, Somali) unterstützt. Wohnungsbesichtigungen können bedarfsweise mit einem Wohnbuddy oder Mitarbeitenden stattfinden. Durch die Wohnbuddies können Klient\_innen in einem persönlicheren Eins-zu-Eins-Setting im Suchcafé begleitet werden (Wohnbuddies & Suchcafé, 2021).

Wohnbuddies & Suchcafé ist für subsidiär Schutzberechtigte und Asylwerbende in der Grundversorgung zuständig. Wobei einen Großteil der Klient\_innen subsidiär Schutzberechtigte ausmachen. Asylwerbende können oft nicht die finanziellen Mittel für privates Wohnen aufbringen, so eine Projektmitarbeiterin (ebd.). Viele der Klient\_innen leben in prekären Wohnverhältnissen oder sind etwa mit ungünstigen Verträgen konfrontiert. Andere suchen Unterstützung beim Übergang von einem Grundversorgungsquartier zum privaten Wohnen (ebd.). Der solidarische Raum des Suchcafés wird zum Ausgangspunkt der selbstermächtigenden Praxis gegenüber dem lokalen privaten Wohnungsmarkt. Der ermöglichende Moment bleibt dabei von finanziellen Voraussetzungen der Klient\_innen und somit auch an städtische Wohnungspolitik gebunden. Es kann einer bestimmten Zielgruppe punktuell aus prekären Wohnverhältnissen geholfen werden. Die basale Vermittlungspraxis verdeutlicht, dass die Zugänglichkeit von Wissen zum Wohnungsmarkt sowohl im digitalen, als auch im physischen Raum entscheidend auf dem Weg zum selbstbestimmten Wohnen ist.

### **Vernetzende Wohnraumversorgung**

Die Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen als Strategie solidarischer Praxis ist bei Caritas Startwohnungen für Migrant\_innen, Flüchtlinge Willkommen Österreich und Verein Ute Bock vielfältig und konstitutiv. Als relationale Praktiken stellen sie neue Beziehungen zwischen solidarischer Zivilgesellschaft und Geflüchteten her. Sie bilden Allianzen zur Vermittlung und Emanzipation von Klient\_innen. Startwohnungen für Migrant\_innen steht als Projekt der Caritas in direkter Verbindung zur staatlichen Ebene. Die Caritas Wien ist als Servicestelle

des FSW für die Grundversorgung privat wohnender Asylberechtigter zuständig. Das Projekt verfügt über Vermittlungsmöglichkeiten von Klient\_innen zum kommunalen Wohnbau durch die Soziale Wohnungsvergabe und durch Poolwohnungen. Die Akteur\_innen betrachten das Verhältnis zur Stadt aufgrund der an Aufenthaltstiteln orientierten Förderkriterien teilweise kritisch (Caritas Startwohnungen 2021). Die Startwohnungen für Migrant\_innen schaffen eine produktive Gemeinschaft durch die Zusammenarbeit mit Vereinen: beispielsweise durch den Verein Afya für Klient\_innen mit Traumata und Kriegserfahrungen. Auch das Wohnprojekt Ute Bock steht im Austausch mit sozialen Organisationen für Klient\_innen in besonderen Lebenslagen, wie Mütter mit Kindern. Beide Projekte bauen zudem Beziehungen zu sozialen Träger\_innen (bspw. Volkshilfe Wohndreh-scheibe, INTO) auf, um den Übergang zum dauerhaften Wohnen zu erleichtern. Die Organisation von Caritas, Diakonie Flüchtlingsdienst und Wohnprojekt Ute Bock im Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen verdeutlicht zudem die politische Dimension solidarischer Praxis. Die Projekte streben eine institutionelle Umsetzung verbesserter Unterbringungsstandards für Geflüchtete (Qualitätsleitlinien Wiener Flüchtlingshilfe) an. Durch internationale Allianzen mit Flüchtlings Willkommen-Aktivist\_innen in anderen Städten bettet sich die solidarische Praxis von Flüchtlings Willkommen Österreich in ein trans-lokales Netzwerk. Die Bedeutung des urbanen Raums zur Wohnraumversorgung Geflüchteter geht über nationale Identitätspolitiken hinaus. Die Vernetzung mit politischen Bewegungen wie S.O.S Balkanroute, und Seebrücke verbindet Kämpfe für die Rechte von Geflüchteten translokal und transnational.

### **Begrenzte Solidarische Alternativen**

Die Analyse solidarischer Wohnpraxis in Wien zeigt, dass städtische Räume eine neue Ebene öffnen, um Solidarität zum Ausdruck zu bringen (Agustín; Jørgensen, 2019, S. 128). Gleichzeitig steht die Stadt im Spannungsfeld zwischen zivilgesellschaftlicher Solidarität und staatlicher Asylpolitik. Die vier Fallbeispiele weisen punktuelle Alternativen auf, bleiben aber in ihrer Handlungsmacht durch strukturelle Rahmenbedingungen begrenzt.

Die Stärke solidarischer Praxis zeigt sich im Aufbau alternativer sozialer Institutionen, die Geflüchtete nicht auf ihre administrativen Voraussetzungen reduzieren. Administrative Kriterien und Restriktionen im geförderten und kommunalen Wohnbau bleiben insgesamt allerdings erhalten. Temporäre Überbrückungsräume werden notwendig. Diese befinden sich meist auf dem privaten Mietwohnungsmarkt, wo auch im Wesentlichen die anschließende Wohnungssuche stattfindet. Gesonderte Vergabeverfahren wie die Soziale Wohnungsvergabe öffnen teilweise einen Zugang zum kommunalen Wohnungsmarkt. Sie können aber sowohl quantitativ als auch qualitativ nur beschränkt den Bedarf decken. Dies verdeutlichen nicht zuletzt überfüllte Wartelisten und eine überbordende Nachfrage

bei Caritas Startwohnungen und Flüchtlinge Willkommen Österreich. Eine direkte Vermittlung in eine Wohngemeinschaft durch Flüchtlinge Willkommen Österreich schafft die Möglichkeit für eine dauerhafte Wohnsituation. Sie zielt aber derzeit vor allem auf Einzelpersonen. Der Zugang zum privaten Wohnungsmarkt wird durch finanzielle und individuelle Hilfeleistungen unterstützt. Diese lassen sich vor dem Hintergrund zunehmender Kommodifizierung in Kombination mit eingeschränkten Arbeitsmöglichkeiten während des Asylverfahrens allerdings eher als alarmierende punktuelle Systembekämpfung, denn als strukturelle Lösung betrachten. Auffällig ist zudem, dass wiederholt von Klient\_innen berichtet wird, die aus prekären und betrügerischen Wohnverhältnissen im privaten Mietwohnungssektor kommen, also diejenigen, die bereits eine Unterkunft hatten. Diese Entwicklung unterstreicht den Mangel an adäquatem Wohnraum, aber auch an Regulierungen und Fairness im privaten Mietwohnungssektor. Neben einem umfassenden Konzept zur Wohnraumversorgung Geflüchteter mangelt es auch an zielgruppenspezifischen Angeboten für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. Die aufgrund von Wohnsitzbeschränkung obdachlosen Geflüchteten werden durch solidarische Praxis als Zielgruppe berücksichtigt.

Zivilgesellschaftliche solidarische Praxis kann keine Reformierung staatlicher und städtischer Institutionen leisten und bildet so keine Dauerlösung. Die Reformierung städtischer Institutionen fordert ein planerisches Solidaritätskonzept, das die aufgezeigten Strategien und Problemlagen berücksichtigt. Die aufgezeigten Engpässe und Versorgungslücken gilt es durch die Etablierung entsprechender (neuer) sozialer Infrastrukturen auszugleichen.

## **6 Leitlinien solidarischer Wohnraumplanung für Geflüchtete**

Ein solidarisches Planungskonzept zur Wohnraumversorgung von Geflüchteten berücksichtigt sowohl die räumlichen Voraussetzungen von Solidarität, als auch deren Umsetzung und Weiterentwicklung als räumliche Praxis unter der Verpflichtung städtischer Akteur\_innen. Die entstandenen Leitlinien basieren auf einem normativ-emanzipatorischen Solidaritätsverständnis und greifen die geschilderten Engpässe der Planung sowie die Handlungspotentiale von Solidarität als räumlich-relationale Praxis auf. Sie bilden daher policy-Strategien auf strategischer Planungsebene. Die Leitlinien „Langfristig“ und „Niedrigschwellig“ adressieren die Aktivierung von Wohnflächen. Sie schaffen rechtliche und administrative Voraussetzungen solidarischer Wohnraumversorgung. Die Leitlinien „Ermächtigend“ und „Vernetzend“ zielen auf die erhöhte Handlungsfähigkeit Geflüchteter und die Förderung kollektiv-solidarischer Praxis. Sie gestalten solidarische Räume durch die Vernetzung mit sozialen Akteur\_innen und der Planung.

Das Konzept solidarischer Wohnraumplanung schlägt konkrete Stellschrauben auf dem Wiener Wohnungsmarkt für einen erleichterten und gemeinwohlorientierten Wohnraumzugang Geflüchteter vor (Abbildung 1).

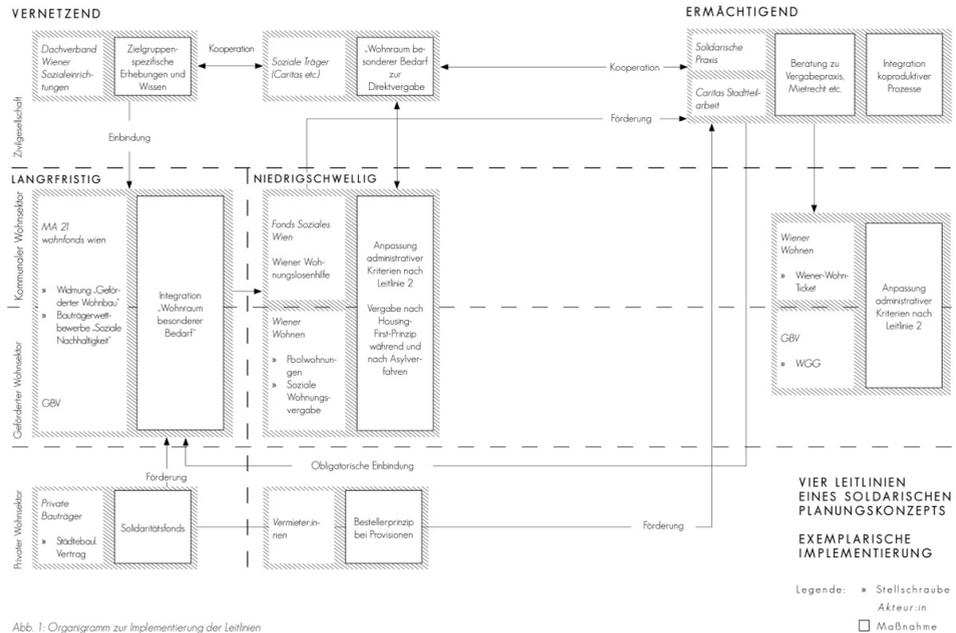


Abb. 1: Organigramm zur Implementierung der Leitlinien

**Abbildung 1:** Organigramm zur exemplarischen Implementierung der vier Policy-Leitlinien in den drei Wohnungsmarktssektoren in Vernetzung mit der Zivilgesellschaft

### Leitlinie 1: Langfristig

Solidarische Wohnraumplanung verpflichtet städtische, gemeinnützige und private Wohnbaukateure\_innen. Sie schafft so die Voraussetzungen für solidarischen Wohnraum. Die Wohnraumversorgung von Geflüchteten ist bereits bei der Flächenaktivierung zu berücksichtigen.

*Geförderter Wohnsektor – Wohnraum besonderen Bedarfs:* Geflüchtete in Wien sind nach der Ankunft überwiegend auf den privaten Mietwohnungsmarkt angewiesen. Eine Integration qualitativen und bedarfsgerechten Wohnraums im geförderten Sektor erscheint daher naheliegend und dringlich. Die Widmungskategorie „Geförderter Wohnbau“<sup>3</sup> und das Instrument des Bauträgerwett-

3 Die Stadt Wien schreibt dem geförderten Wohnbau auch in Zukunft eine entscheidende Rolle in der Stadterweiterung zu, u.a. durch die Widmungskategorie „Geförderter Wohnbau“, eine „Widmung für leistbares Wohnen in der solidarischen Stadt“ (Stadt Wien, 2018). Diese schreibt für Neubaugebiete über 500 Wohneinheiten eine Errichtung von zwei Dritteln geförderten Wohnungen vor (ebd.).

bewerbs<sup>4</sup> können Voraussetzungen solidarischen Wohnraums in der Flächenaktivierung schaffen. Die Widmungskategorie „Geförderter Wohnbau“ kann Wohnraum besonderen Bedarfs im Sinne der „Sozialen Nachhaltigkeit“ bei der Durchführung von Bauträgerwettbewerben integrieren. Dieser ist obligatorischer Teil der 2/3-Verpflichtung zum Bau geförderten Wohnraums. Der Bedarf an leistbarem Wohnraum für einkommensschwache bzw. einkommenslose Gruppen in Wien wird auch zukünftig wachsen (Tockner 2012, S. 9; Putschögl, 2020). Eine Quote für den Wohnraum besonderen Bedarfs kann daher nicht nur für Geflüchtete einen strukturellen Verbesserungsbeitrag in der Erreichbarkeit von Wohnraum leisten. Entscheidend sind hierbei niedrigschwellige Zugangsvoraussetzungen und der Einbezug zivilgesellschaftlicher und sozialer Akteur\_innen (Leitlinien 2 und 4).

*Privater Wohnsektor – Solidarischer Quartiersfonds:* Die geplante Bauleistung im kommunalen und geförderten Wohnbau ist nicht bedarfsdeckend. Der private Neubau nimmt in den kommenden Jahren eine zentrale Rolle in der Wohnraumversorgung ein (Tockner, 2017, S. 5). Städtebauliche Verträge ermöglichen eine Verpflichtung privater Wohbauakteur\_innen zur Herstellung solidarischer Räume. Eine Möglichkeit bildet die Einzahlung in einen solidarischen Quartiersfonds. Dieser querfinanziert *Wohnraum besonderen Bedarfs* oder kollektiv-solidarische Praxis (Leitlinie 3). Der Beitrag kann sich an zu erwartenden Gewinnen durch private Neuvermietung messen oder durch Integration von Gemeinschaftsräumen geleistet werden.

## **Leitlinie 2: Niedrigschwellig**

*Solidarische Wohnraumplanung schafft niedrigschwellig zugängliche solidarische Wohnräume schon während und insbesondere direkt nach einem Asylverfahren.*

*Kommunaler, geförderter Wohnsektor – Novellierung Wiener-Wohn-Ticket:* Die Stadt Wien zielt mit dem Programm „Start Wien“ auf eine „Integration ab Tag 1“ (Start Wien 2021). Hierfür ist eine Anpassung administrativer Zugangskriterien im Gemeindebau und geförderten Wohnbau notwendig. Das Wiener-Wohn-Tickets ist an Meldedauer und Aufenthaltsstatus orientiert. Solidarische Wohnraumversorgung fokussiert stattdessen die Bedürftigkeit von Antragstellenden. Die Maßnahme umfasst daher sowohl den Bestand als auch den Neubau.

*Geförderter Wohnsektor – Novellierung finanzieller Kriterien:* Die Zugänglichkeit geförderten Wohnraums für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte

---

4 Neue Baugrundstücke mit einer Wohnungsbauförderung sollen im geförderten Sektor insbesondere an Bauträger vergeben werden, die sich in Bauträgerwettbewerben durchsetzen. (Franz; Gruber, 2018, S. 99f) Bauträgerwettbewerbe sind ein Instrument des Wohnfonds Wien zur Qualitätssicherung. Sie werden auf allen Flächen im Eigentum des Wohnfonds Wien und bei Wohnbauprojekten ab 500 Wohneinheiten durchgeführt (wohnfonds\_wien, 2020, S. 38).

erschweren Finanzierungsbeiträge und Einkommensnachweise. Die neue Kategorie *Wohnraum besonderen Bedarfs* erfordert – nach Bedürftigkeit – beim Einzug in eine geförderte Wohnung gemeinnütziger Bauträger geringe bis keine Finanzierungsbeiträge. Eine (Teil-)Finanzierung kann der solidarische Quartiersfonds (Leitlinie 1) leisten (Kirsch-Soriano). Die Zielgruppe definiert sich etwa über Geflüchtete hinaus an den Kund\_innen des FSW. So finden mit Aufenthaltstiteln verbundene Voraussetzungen sowie Personen in besondere Lebenslagen Berücksichtigung (Leitlinie 4).

*Geförderter Wohnsektor – Novellierung WGG:* Die WGG-Novelle 2019 beschränkt den Zugang zum geförderten Wohnbau gemeinnütziger Bauträger auf Drittstaatenangehörige mit fünf Jahren ununterbrochenem Aufenthalt. Ein Großteil der Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten in Wien kommt aus Drittstaaten (Rabl, 2021). Eine Novellierung des WGG im Sinne der Richtlinie RL 2000/ 43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist als Teil einer solidarischen Wohnraumplanung anzustreben. Diese Maßnahme verbindet städtische und nationale Wohnraumpolitik (Leitlinie 4), da das Wohnungsgemeinnützigkeitengesetz ein Bundesgesetz ist.

### **Leitlinie 3: Ermächtigend**

Solidarische Wohnraumplanung fördert die Handlungsfähigkeit geflüchteter Menschen. Sie ermöglicht zielgruppengerechte Wissensvermittlung zum lokalen Wohnungsmarkt. Sie bildet in Koproduktion mit kollektiv-solidarischer Zivilgesellschaft neue solidarische Räume für Geflüchtete.

*Kommunaler, geförderter Wohnsektor – Koproduktion:* Durch Koproduktion zwischen Planungsakteur\_innen, Wohnbauakteur\_innen und Zivilgesellschaft entstehen solidarische Räume politischer Subjektivierung. Eine solidarische Wohnraumplanung schafft bedarfsgerechte Räume durch neue Synergien aus zivilgesellschaftlichem Wissen und planerischen Fachkenntnissen. Die Expertise zivilgesellschaftlicher Akteur\_innen der Wiener Geflüchtetenhilfe kann durch den Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen in Bauträgerwettbewerben berücksichtigt werden. Die Bedürfnisse und Kenntnisse Geflüchteter lassen sich durch soziale Träger\_innen als Multiplikator\_innen einbinden. Eine vorhandene Schnittstelle zur formellen Planung bildet die Zusammenarbeit der Caritas Stadtteilarbeit mit gemeinnützigen Bauträgern. Die Einbeziehung erfolgt bisher auftragsbezogen (Kirsch-Soriano). Entsprechende Beratungsstrukturen sind obligatorisch einzubeziehen und konsequent zu fördern.

*Kommunaler, geförderter, privater Wohnsektor – Wissensvermittlung:* Wissen zum lokalen Wohnungsmarkt fördert die individuelle Handlungsfähigkeit Geflüchteter. Zielgruppengerechte Wissensvermittlung zur Vergabe- und Vermietungspraxis des Wiener Wohnungsmarktes mindert die Zugangsbarrieren für

Geflüchtete. Eine wirksame Unterstützung beinhaltet niedrigschwellig zugängliche digitale und physische Beratungsräume. Besonders in den kommunalen und geförderten Wohnsektoren. Hier gilt es vorhandene Strategien kollektiv-solidarischer Praxis zu integrieren. Auch Vermieter\_innen sind über Rechte und Möglichkeiten durch Aufenthaltstitel aufzuklären, um Diskriminierungspraktiken vorzubeugen (Kirsch-Soriano, 2021).

#### **Leitlinie 4: Vernetzend**

*Solidarische Wohnraumplanung schafft neue produktive Netzwerke. Diese berücksichtigen besondere Bedarfe Geflüchteter in der Wohnraumversorgung und artikulieren auch auf (trans-)lokaler Ebene ein Recht auf die Teilhabe exkludierter Gruppen.*

*Kommunaler + geförderter Wohnsektor – Integration sozialer Träger\_innen:* Solidarische Planung berücksichtigt die Wohnraumversorgung von Geflüchteten nicht nur nach, sondern auch während des Asylverfahrens. Der direkte Übergang von der Grundversorgung zum langfristigen Wohnen kann durch eine Anpassung des Poolwohnungsprinzips geschehen. Durch Wohnraum besonderen Bedarfs (Leitlinie 1) wird das bisherige kommunale Kontingent auf den geförderten Wohnbau erweitert. Geförderte und kommunale Poolwohnungen stehen sozialen Träger\_innen bereits während des Asylverfahrens zur Verfügung. Die Vermittlung basiert auf den in Leitlinie 2 ausgeführten Zugangskriterien. Sie bilden – nach dem Housing-First-Prinzip – eine Bezugsmöglichkeit für Geflüchtete direkt nach der Ankunft. Es besteht die Möglichkeit einer Wohnbetreuung, die in eigenständiges Wohnen übergehen kann. (Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen, 2020b, S. 13; Kirsch-Soriano, 2021) Eine unmittelbare Wohnungsvermittlung trägt zur psychischen und organisatorischen Entlastung Geflüchteter während und nach dem Asylverfahren bei. (Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen, 2020a, S. 13) Die Vernetzung mit sozialen Trägerorganisationen fördert die Etablierung und Weiterentwicklung zielgruppengerechter Angebote. Durch den Einbezug der Wiener Wohnungslosenhilfe können Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und Personen in Grundversorgung gezielt als Klient\_innen einbezogen werden (Verband Wiener Wohnungslosenhilfe, 2016, S. 7).

*Über Wohnsektoren hinaus – (Trans-)lokale solidarische Räume:* Die Stadt Wien hat sich als Stadt der Menschenrechte zur Umsetzung von „Nichtdiskriminierung und Gleichheit“ (Stadt Wien 2015) verpflichtet. Menschen mit Migrationshintergrund und geringem Einkommen verfügen in Wien durchschnittlich über weniger Wohnfläche bei einem höheren Wohnkostenanteil (Statistik Austria, 2021, S. 80; ÖIF, 2018, S. 57). Ein solidarisches Planungskonzept schafft daher auch solidarische Freiräume. Sie artikuliert ein Recht auf Mitgestaltung unabhängig von Staatsbürger\_innenschaft über den Wohnraum hinaus.

## 7 Solidarische Wohnraumplanung für alle

Das Konzept solidarischer Wohnraumversorgung zeigt, wie sich die Barrieren des Wohnraumzuganges Geflüchteter in Wien während und nach des Asylverfahrens abschwächen lassen. Die Stadt wird zu einem solidarischen Raum gegenüber exkludierender staatlicher Asyl- und Wohnungspolitik. Solidarische Wohnraumplanung adressiert die erschwerten Ausgangsbedingungen Geflüchteter durch mangelnden Arbeitsmarktzugang, Wohnsitzbeschränkung und befristete Grundversorgung. Sie etabliert niedrigschwellig zugänglichen kommunalen und geförderten Wohnraum zur Überwindung administrativ-rechtlicher Barrieren. Durch einen solidarischen Quartiersfonds verpflichtet sie Akteur\_innen des privaten Mietwohnungssektors in der Flächenaktivierung. Im Sinne einer performativen Planung werden überbrückende, niedrigschwellige, koproduktive und ermächtigende Strategien kollektiv-solidarischer Praxis Teil der Raumproduktion. Ihre politischen und sozialen Antworten auf die Wohnraumversorgung Geflüchteter werden im Sinne der *social transformation* weiterentwickelt und in planerische Strategien eingebettet. So entstehen zielgruppengerechte Angebote, die die individuelle Handlungsfähigkeit Geflüchteter stärken. Über Geflüchtete hinaus gilt es, niedrigschwelligen und gemeinwohlorientierten Wohnraum für eine wachsende Bezugsgruppe (einkommensschwacher) Stadtbewohner\_innen in atypischen Lebenslagen zu schaffen. Hierfür bedarf es einer strukturellen Überarbeitung städtischer Wohnungspolitik. Diese kann durch den Einbezug solidarischer Praxis gewinnen und gelingen. Die Auseinandersetzung mit Solidarität als Planungsprinzip zur Wohnraumversorgung von Geflüchteten versteht sich daher auch als Beitrag im planerischen Diskurs zu (neuen) sozialen Infrastrukturen und dem „Wohnraum für alle“.

## 8 Quellen

### 8.1. Persönliche Interviews

Caritas Startwohnungen für Migrant\_innen (08.04.2021)

Flüchtlinge Willkommen Österreich (04.03.2021)

Kirsch-Soriano, Katharina – Caritas Stadtteilarbeit (22.03.2021)

Wohnbuddies & Suchcafé (17.03.2021)

Wohnprojekt Ute Bock (08.03.2021)

## 8.2. Beiträge, Monographien, Planungsdokumente

- Agustín, Ó.; Jørgensen, M. (2019): Solidarity and the ‚Refugee Crisis‘ in Europe. Cham: Palgrave Pivot. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91848-8>.
- Aigner, A. (2016): Geflüchtete auf dem Wiener Wohnungsmarkt. Ausbeutung innerhalb der migrantischen Subkultur, Diskriminierung, Wohlfahrts-Chauvinismus. In: zoll+ (29): 51–59.
- Aigner, A. (2019): Housing Entry Pathways of Refugees in Vienna, a City of Social Housing. In: Housing Studies 34 (5): 779–803. <https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1485882>
- Arampatzi, A. (2016): The spatiality of counter-austerity politics in Athens, Greece: Emergent „urbansolidarity spaces“. Urban Studies 1–16: Urban Studies Journal Limited. Salve.
- asylkoordination österreich (2018): asylkoordinaten Grundversorgung. Infoblatt der asylkoordination österreich (2). [https://www.asyl.at/files/141/02-asylkoordinaten\\_1\\_2019\\_web\\_neu2.pdf](https://www.asyl.at/files/141/02-asylkoordinaten_1_2019_web_neu2.pdf).
- Baumgartner, A.; Korff, W. (1990): Das Prinzip der Solidarität. Strukturgesetz einer verantworteten Welt. In: Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Stimmen der Zeit. 208. Band. Freiburg: Herder: 237–250.
- Bayertz, K. (1998): Solidarität: Begriff und Problem. 3. Auflage. Berlin: suhrkamp.
- Billmann, L.; Held, J. (Hrsg.) (2013): Solidarität in der Krise. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-00912-0>.
- Beard, V. (2003): Learning Radical Planning: The Power of Collective Action. In: Planning Theory 2 (1): 13–35. <https://doi.org/10.1177/14730952030020010>
- BMDW (Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort). 2021. „Ausländische Staatsbürger“. [oesterreich.gv.at – Österreichs digitales Amt. https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693906.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/soziales/armut/3/2/Seite.1693906.html). (abgerufen am: 20.08.2021)
- BMI (Bundesministerium für Inneres). 2021. „Daueraufenthalt – EU“. <https://www.bmi.gv.at/312/24/start.aspx> (abgerufen am: 20.08.2021).
- Bude, H. (2019): Solidarität. Die Zukunft einer großen Idee. Hanser Verlag.
- Caritas Wien (2021): Asylzentrum. <https://www.caritas-wien.at/hilfe-angebote/asyl-integration/beratung-fuer-asylwerberinnen/asylzentrum> (abgerufen am: 09.08.2021).
- Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen (Hrsg.) (2020): dws Arbeitsprogramm.
- Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen (Hrsg.) (2020a): Vorschläge zur Ermöglichung von Selbsterhaltung und Teilhabe von Subsidiär Schutzberechtigten und Geflüchteten in zentralen Lebensbereichen – Erfahrungen und Vorschläge der Wiener Flüchtlingshilfe.
- Der Standard (o.V.) (2021): ÖVP: Bestsellerprinzip bei Maklerprovisionen ab Anfang 2022. DER STANDARD. 03.03.2021. <https://www.derstandard.at/story/2000124602245/oevp-bestsellerprinzip-bei-maklerprovisionen-ab-anfang-2022> (abgerufen am: 23.08.2021).
- Die Presse (o.V.) (2016): Gemeinnützige Bauträger warnen vor Lücke im Wohnbau. 16.03.2016. <https://www.diepresse.com/4947645/gemeinnutzige-bautraeger-warnen-vor-luecke-im-wohnbau> (abgerufen am: 17.02.2021).
- Durkheim, E. (1992): Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. 8. Auflage. Erstauflage 1897. Berlin: suhrkamp.

- Franz, Y.; Gruber, E. (2018): Wohnen ‚für alle‘ in Zeiten der Wohnungsmarktkrise?: Der soziale Wohnungsbau in Wien zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Standort 42 (2): S. 98–104.
- Frey, O. (2017): Was ist Planung?. In: disP – The Planning Review 53 (4): S. 95–96. <https://doi.org/10.1080/02513625.2017.1414509>
- Frey, V. (2011): Recht auf Wohnen? Der Zugang von Migrant\_innen und ethnischen Minderheiten zu öffentlichem Wohnraum in Wien. Rechtliche Studie im Rahmen des PROGRESS-Projekts Equality in Housing. Wien: Volkshilfe Österreich.
- Friedmann, J. (1987): Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (Hrsg.) (2011): The mediations of radical planning. Insurgencies: In: Essays in Planning Theory. London: Routledge: 61–86. <https://doi.org/10.4324/9780203832110>.
- FSW (Fonds Soziales Wien) (Hrsg.) (2021): Flüchtlinge, Asyl und Grundversorgung. Grafiken und Daten zu Wien, Österreich und der EU. Wien.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G.; Kadi, J. (2014): Gerechte Stadt – gerechte Wohnungspolitik?. In: Der öffentliche Sektor (40): S. 11–30. <http://hdl.handle.net/20.500.12708/157430>
- Integrationshaus (Hrsg.) (2020): Flüchten – Ankommen – Bleiben!?. Monitoring-Bericht – 25 Jahre Integrationshaus.
- IvAf-Netzwerk „BLEIB dran. Berufliche Perspektiven für Flüchtlinge in Thüringen“ (2020): Residenzpflicht Wohnsitzauflage Wohnsitzregelung. [https://www.fluechtlingsrat-thr.de/sites/fluechtlingsrat/files/pdf/Projekte/202005Residenzpflicht\\_Wohnsitzauflage\\_Wohnsitzregelung.pdf](https://www.fluechtlingsrat-thr.de/sites/fluechtlingsrat/files/pdf/Projekte/202005Residenzpflicht_Wohnsitzauflage_Wohnsitzregelung.pdf).
- Jama, E. (2020): Der steinige Weg zum eigenen Zuhause. <https://blog.diakonie.at/der-steinige-weg-zum-eigenen-zuhause> (abgerufen am: 26.02.2021).
- Kittenberger, N. (2017): Asylrecht kompakt. 2. Aktualisierte Auflage. Wien: LexisNexis.
- Knierbein, S.; Viderman, T. (Hrsg.) (2018): Public Space Unbound. Urban Emancipation and the post-colonial Condition. London, New York: Routledge.
- Lafazanis, O. (2021): Zuhause in City Plaza: Die Grenze zwischen Gastgeber\_innen und Gästen in Frage stellen. In: Kubaczek, Niki; Mokre, Monika (Hrsg.): Die Stadt als Stätte der Solidarität. Wien, Linz, Berlin, London, Zürich: transversal texts: S. 28–49.
- Mieterhilfe Wien (2021): Finanzierungsbeiträge. <https://mieterhilfe.at/mietrecht/faqs/finanzierungsbeitraege> (abgerufen am: 08.08.2021).
- ORF (2016): 77,5 Prozent mit ‚Wien-Bonus‘ bevorzugt. 21. Januar 2016. <https://wien.orf.at/v2/news/stories/2753613/> (abgerufen am: 21.01.2021).
- ÖIF (Österreichischer Integrationsfonds) (2021): Deutschkursförderung. <https://www.integrationsfonds.at/sprache/deutschkursfoerderung> (abgerufen am: 09.08.2021).
- Putschögl, M. (2020): Neue Gemeindewohnungen läuten neue Ära im Wiener Wohnbau ein. DER STANDARD. 04.11.2019. <https://www.derstandard.at/story/2000110640682/neue-gemeindewohnungen-laeuten-neue-aera-im-wiener-wohnbau-ein>. <https://doi.org/10.1080/02513625.2017.1414509>
- Rabl, S. (2021): Migration – Info & Grafik. Migration – Info & Grafik. 2021. <https://www.migration-infografik.at/at-asylstatistiken-2020/#entscheidungen-in-asylverfahren> (abgerufen am: 08.08.2021).
- Rat der Europäischen Union (2000): RICHTLINIE 2000/43/EG DES RATES vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft. 19.07.2000.

- Reinprecht, C. (2017): Kommunale Strategien für bezahlbaren Wohnraum. Das Wiener Modell oder die Entzauberung einer Legende. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für alle!? Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript: S. 213–230.
- Saracino, D. (2019): Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Stadt Wien (2014): Stadtentwicklungsplan: S. 128
- Stadt Wien (2015): Deklaration ‚Wien – Stadt der Menschenrechte‘. Wien. <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/menschenrechtsstadt/pdf/deklaration-menschenrechte.pdf>.
- Stadt Wien (2018): Planungsgrundlagen zur Widmung ‚Gebiete für geförderten Wohnbau‘. Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf>.
- Stadt Wien – Integration und Diversität (Hrsg.) (2020). Integrations- & Diversitätsmonitor. Wien 2020.
- Start Wien (2021): Asyl. <http://www.startwien.at/de/asyl> (abgerufen am: 15.08.2021).
- Statistik Austria (2021): Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung und die drei Zielgruppen der Europa 2020-Strategie nach Alter, Geschlecht und Haushaltstyp.
- Tockner, L. (2012): Mietensteigerungen in Österreich und Wien. Auswertungen aus dem Mikrozensus. Wien: Arbeiterkammer Wien.
- Tockner, L. (2017): Wohnungsmieten und Wohnungspreise in Wien 2015. Wien: Arbeiterkammer Wien. [https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Wohnungsmieten\\_und\\_Wohnungspreise\\_in\\_Wien\\_2015.pdf](https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Wohnungsmieten_und_Wohnungspreise_in_Wien_2015.pdf).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (Hrsg.) (2015): Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich. [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/01/AT\\_UNHCR\\_Fragen-und-Antworten\\_2017.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/01/AT_UNHCR_Fragen-und-Antworten_2017.pdf).
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (Hrsg.) (2017): Flucht und Asyl in Österreich. [https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/01/AT\\_UNHCR\\_Fragen-und-Antworten\\_2017.pdf](https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/01/AT_UNHCR_Fragen-und-Antworten_2017.pdf).
- Wiener Wohnen (2021): Wiener Wohnen – Gemeindewohnungen. <https://www.wienerwohnen.at/gemeindebauneu.html> (abgerufen am: 24.08.2021).
- wohn\_fonds wien (Hrsg.) (2020): Tätigkeitsbericht 2019. Wien.
- Wohnberatung Wien (2021): SMART Wohnungen. <https://wohnberatung-wien.at/wohnberatung/smart-wohnungen> (abgerufen am: 24.08.2021).
- Wohnberatung Wien (2021a): Bonusmonate. <https://wohnberatung-wien.at/wiener-wohnticket/bonusmonate> (abgerufen am: 16.02.2021).
- Zschiedrich, H. (2016): Wohnung verzweifelt gesucht. In: asyl aktuell (3): S. 2–8.

## Helena Bernhardt

Dipl.-Ing.in, BSc. Seit 2021 Forschungstätigkeit am future.lab (Fakultät für Architektur und Raumplanung, TU Wien) mit dem Schwerpunkt Social Citizen Science in der nachhaltigen urbanen Transformation sowie bei wohnbund:consult eG (Wien) u.a. mit den Schwerpunkten sozialraumorientierte (energetische) Gebäudetransformation und gemeinnütziger Wohnbau.

# Zur Bedeutung der Karlsruher Wohnraumakquise als De-Labeling-Strategie für die soziale Infrastruktur

Regina Heibroock, Martin Lenz

## 1 Einleitung

Wohnen ist von existenzieller Bedeutung, dennoch ist eine Wohnung nicht nur ein soziales, sondern auch ein wirtschaftliches Gut, das auf dem freien Wohnungsmarkt eine knappe, oftmals teure Ressource ist. Auf die soziale Bedeutung weist das Instrumentarium „sozialer Wohnungsbau“ hin. Dieses hat die Funktion eines sozialen Ausgleichs zum freien Wohnungsmarktgeschehen, denn die Verteilung der Ressource Wohnung verläuft ungleich entlang des finanziellen, aber auch sozialen Kapitals der potenziellen Mieter\_innen. Entsprechend ist es geboten, einerseits über ein politisches Agenda-Setting die Stadtgesellschaft und v.a. die Wohnungsunternehmen für soziale Ungleichheiten und Armutslagen auch in einer wohlhabenden Stadt wie Karlsruhe zu sensibilisieren und andererseits Menschen ohne Wohnung mittels sozialer Arbeit zu unterstützen und zu befähigen, ein eigenständiges Leben zu führen und bestenfalls eine Wohnung zu finden. Weiterhin ist in räumlicher Hinsicht darauf hinzuwirken, dass die Wohnadresse nicht zu einer sozialen Belastung wird. Damit ist die sozialräumliche Segregation angesprochen, deren Vermeidung nicht nur Aufgabe von Wohnungs- und Sozialpolitik ist, sondern in einem umfassenderen Sinne von einer Stadtentwicklungspolitik adressiert wird.

Um die Zusammenhänge knapper Ressourcen auf dem Wohnungsmarkt und die (sozialen) Folgen für am Wohnungsmarkt benachteiligten Personen darzustellen, wird auf das an Dangschat (1994) angelehnte Analysemodell der Makro-, Meso- und Mikroebene (Abbildung 1) referenziert.



**Abbildung 1:** Makro-, Meso, Mikroebene. Quelle: eigene Darstellung, 2022

Nach Dangschat (1994) beinhalten Segregationsanalysen soziale, räumliche und Zuweisungsprozesse und referenzieren daher auf:

- eine Theorie zur sozialen Ungleichheit,
- eine Theorie zur räumlichen Ungleichheit,
- eine Theorie zu den Zuweisungsprozessen sozialer Gruppen in spezifische Räume.

Diesbezüglich können die wesentlichen Elemente, die Segregationsprozessen inhärent sind, auf den unterschiedlichen Ebenen des Analysemodells verortet werden, wie im Anschluss näher ausgeführt wird.

Auf der *Makroebene* sind strukturelle Rahmenbedingungen der Märkte – in unserem Kontext des Wohnungsmarktes – dargestellt. Deregulierung und Finanzialisierung führen zu Exklusionen und Verdrängung von Personen in ökonomisch prekären Lagen, da die Wohnung zur wirtschaftlichen Ware und erschwinglicher Wohnraum ein knappes Gut wird. Räumliche Ungleichheit wird verstärkt, wenn die erschwinglichen, öffentlich geförderten Sozialwohnungen auf bestimmte Stadtteile oder gar an den Rändern der Stadt konzentriert sind, was schließlich zur Verschränkung von territorialer und sozialer Stigmatisierung (Wacquant, 2007) führen kann. Diese Prozesse der sozialen und territorialen Marginalisierung können entsprechend eines Leitbildes sozialer Durchmischung auf dem Wohnungsmarkt vermieden bzw. abgemildert werden. Auf der Makroebene hat die Kommune vergleichsweise wenig Handlungsspielraum; diesen gilt es jedoch, wie Lenz (2022) postuliert, im Sinne einer Kommunalisierung der sozialen Wohnraumversorgung zu nutzen.

Dangschat folgend sollten „Segregationsanalysen gleich welcher Herkunft [...] nicht nur das Ausmaß und die Art der Segregation sowie deren räumliche Ausprägungsmuster beschreiben und die Arbeits- und Wohnungs‘markt‘entwicklung und deren politische Regulation kritisieren, sondern auch den *Umgang* [Hervorhebung nicht im Original] mit sozialräumlichen Konzentrationen sozialer Gruppen analysieren.“ (1997, S. 644). In Städten und Gemeinden bedarf es folglich einer sozial gerechten Belegungssteuerung von Wohnungen, um Konzentrationen benachteiligter Gruppen in Quartieren, Stadtvierteln und Stadtteilen zu vermeiden. Lokale Akteur\_innen wie Wohnungsunternehmen – insbesondere in kommunaler Gesellschaftsverantwortung – und Sozialbehörden sind in erster Linie gefordert, denn Wohnen ist nicht nur ein (wohnungs)wirtschaftliches Gut, sondern auch ein soziales Gut, wie in sozialwirtschaftlichen Kontexten betont wird (Heibrock, Lenz, 2016).

Die Mesoebene verbindet die Makro- und Mikroebene; im hier dargestellten Zusammenhang wird das kommunal aufgelegte Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“ verortet, das dem Leitbild sozialer Durchmischung entspricht (Kapitel 3). Obwohl die Mieten der über die Stadt erworbenen Belegrechte von Mietwohnungen den „angemessenen Kosten der Unterkunft“ entsprechen und somit erschwinglich sind, wird mithilfe der kommunalen Belegungssteuerung Konzentration auf bestimmte Stadtteile vermieden; die Wohnungen sind auf nahezu alle Karlsruher Stadtteile verteilt (Abbildung 4). Zudem wird jede zur Verfügung gestellte Wohnung von Mitarbeiter\_innen der Sozialbehörde besichtigt und auf ihren Zustand der Wohnbarkeit geprüft, um das „Recht auf angemessenen Wohnraum“ (Art. 11, Abs. 1 UN-Sozialpakt) nicht im Zuge von preisgünstigen Mieten zu untermauern.

Auf der Mikroebene finden Zuschreibungsprozesse von Seiten der Mehrheitsgesellschaft bzw. von Seiten der Wohnungsgeber\_innen gegenüber wohnungslosen Menschen statt. Dies kann zur Folge haben, dass eine bereits in Teilbereichen der Gesellschaft exkludierte Lebenslage „konstruiert“ oder verfestigt wird und eine Benachteiligung auf bzw. Ausschluss aus dem freien Wohnungsmarkt nach sich zieht. Die Scharnierfunktion (zwischen Makro- und Mikroebene) des Programms Wohnraumakquise besteht darin, den vom freien Wohnungsmarkt Exkludierten eine eigene Wohnung dezentral, d.h. auf alle Stadtteile verteilt, zur Verfügung zu stellen.

Da prekäre Wohnsituationen oftmals mit fehlender Einbindung in die Arbeitswelt zusammenhängen (Schöber, 2022), bedarf es neben einer eigenen Wohnung weiterer Maßnahmen in Kollaboration mit sozialer Arbeit, um gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten zu erhöhen. Die Gewährung von Teilhabe ist Aufgabe einer sozialen Infrastruktur, die in der Stadt Karlsruhe – in Bezug auf prekäre

Lebenslagen – mit Hilfe einer strategischen Armutsbekämpfung umgesetzt wird (Lenz, Heibrock, 2018). Im Folgenden richtet sich der Fokus jedoch auf die Wohnraumversorgung.

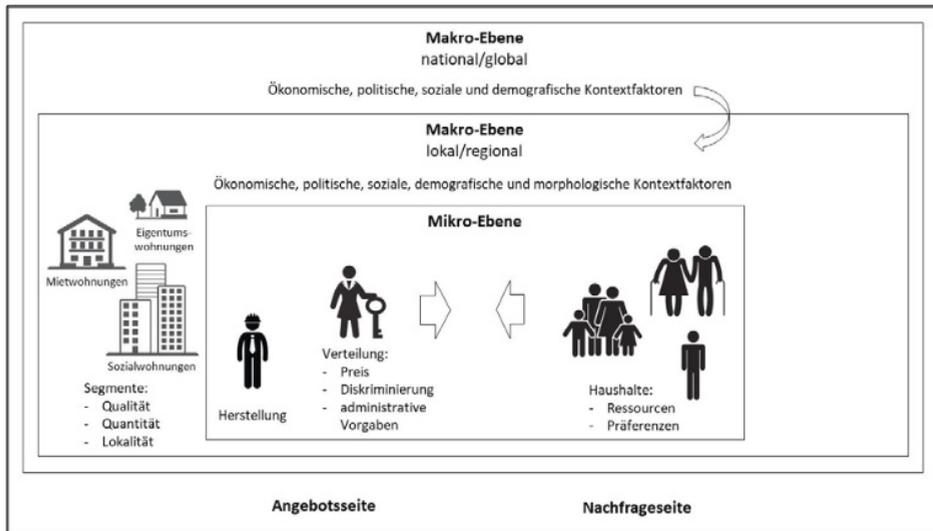
Während staatliche Sozialwohnungen oftmals konzentriert in bestimmten Stadtteilen anzutreffen sind, sind die Akquisewohnungen und somit die Belegungsrechte der Stadt hingegen auf alle Stadtteile verteilt. In diesem Zusammenhang evozieren die Ergebnisse einer aktuellen Segregationsstudie von Helbig und Jähnen (2018) die Frage, inwieweit Segregation „produziert“ wird bzw. welche sozialen Strategien Segregation vorbeugen, verhindern oder abbauen helfen, wie später aufgezeigt wird. Unter Segregation wird in Anlehnung an Farwick (2012, S. 381) die „ungleiche [...] Verteilung von Bevölkerungsgruppen über städtische Teilgebiete“ verstanden. Drei Dimensionen werden in Bezug auf wohnortbezogene Segregation unterschieden: soziale (bzw. konkreter: sozioökonomische), ethnische und demografische Segregation.

Die Studie basiert auf Daten aus 74 deutschen Städten – fast alles Großstädte mit mindestens 100.000 Einwohner\_innen. Untersucht wurde, „wie ungleich sich soziale, ethnische und verschiedene Altersgruppen in den deutschen Städten verteilen und wie sich diese Ungleichverteilung zwischen 2002 und 2014 verändert hat“ (Helbig, Jähnen, 2018, S. 113). Bzgl. sozialer Segregation bilanzieren sie eine Zunahme um 10,5 %. Für die Stadt Karlsruhe ergibt sich ein vergleichsweise positiv zu bewertendes Bild. Beim Ausmaß der sozialen Segregation, das anhand des Segregationsindikators „SGB II-Bezug“ gemessen wird (ebd., S. 20ff), nimmt Karlsruhe mit einem Index von 17,4. den 69. Rang ein (zur Berechnung des Segregationsindex ebd., S. 21). Je weiter hinten im Ranking, desto besser durchmischt ist die Stadt gemäß der Studie, denn je niedriger der Index ist, desto weniger Segregation wird für die jeweilige Stadt konstatiert.<sup>1</sup>

Bei der Fragestellung, ob Zuwander\_innen segregiert aufgenommen werden, weist Karlsruhe mit 0,06 % einen sehr niedrigen Wert hinsichtlich prozentualer Zunahme des Segregationsindex in den Jahren zwischen 2002 und 2014 auf (ebd., S. 147). In Bezug auf die soziale Segregation von Kindern befindet sich Karlsruhe ebenfalls am Ende des Rankings, auf Rang 69 (ebd., S. 47). Eine Ursache hierfür ist, dass ein deutlicher Rückgang der unter fünfzehnjährigen Beziehenden von SGB II in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen war.

---

<sup>1</sup> Der höchste Wert in Deutschland beträgt 40,0; Berlin beispielsweise hat einen Index von 31,3 (Helbig, Jähnen, 2018, S. 30).



**Abbildung 2:** Determinanten von sozialer Segregation auf Mikro- und Makro-Ebene.

Quelle: Helbig, Jähnen, 2018

Anhand des in Abbildung 2 dargestellten Modells erläutern Helbig und Jähnen die ökonomischen, politischen, sozialen und demografischen Kontextfaktoren, die Segregation nach ihrer Ansicht verursachen. „Zu guter Letzt ist auch das räumliche Erbe einer Stadt bzw. Region – ihre Morphologie – ausschlaggebend. Durch frühere Entscheidungen konzentrieren sich zum Beispiel Sozialwohnungen meistens in bestimmten Quartieren“ (ebd., S. 66). Die Verfasser\_innen stellen in Folge dessen folgende Hypothesen zur Wirkung von stadtbezogenen Kontextfaktoren auf die Armutssegregation auf: „Entspannte Wohnungsmärkte begünstigen die soziale Segregation, angespannte hemmen sie. Eine Erweiterung des Wohnungsangebots durch Neubau begrenzt die soziale Segregation“ (ebd., S. 71). Sie identifizieren darüber hinaus als zentralen politischen Faktor und damit zentralen Einfluss auf Segregation die öffentliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus (ebd., S. 71), diese möglichst in besseren Wohnlagen. Da dies eine längerfristig angelegte Maßnahme darstellt, empfehlen sie den Erwerb von Belegrechten von Kommunen für Bestandswohnungen in weniger benachteiligten Wohngebieten. Dies trifft auf die Karlsruher Wohnraumakquise zu, da bei der Belegungssteuerung von Wohnraum das Leitbild der sozialen Durchmischung Anwendung findet (Lenz, Heibroock, 2019).

## 2 Makroebene: Die strukturellen Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes

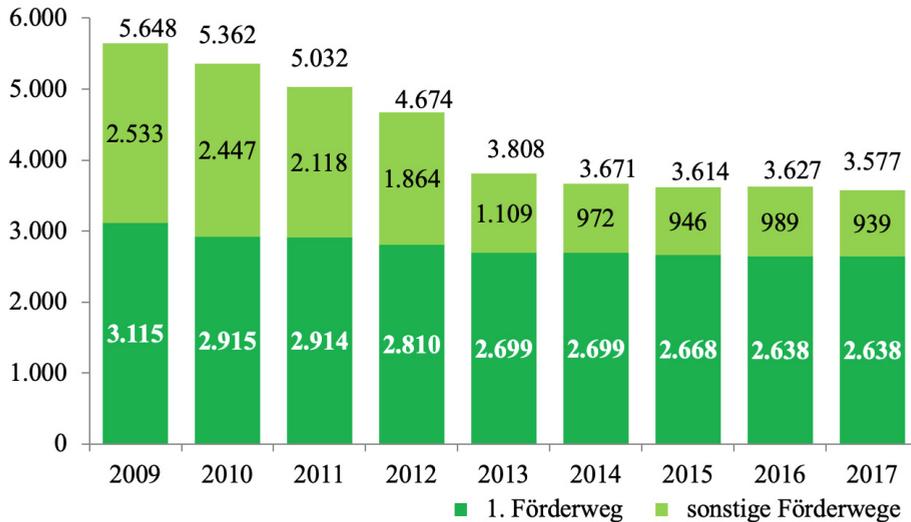
Auf der Makroebene sind die strukturellen Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes angesiedelt. Der Wohnungsmarkt ist kein einheitlicher Markt. Unterscheiden lassen sich die Teilmärkte öffentlich geförderte Sozialwohnungen, preiswerte, freifinanzierte Wohnungen sowie Eigentumswohnungen und Eigenheime. Diese drei Wohnungsmärkte sind nach Friedrichs seit den 1960er Jahren von zwei Entwicklungen betroffen: „Es sind sowohl die Grundstückspreise als auch die Baukosten enorm gestiegen; beide Steigerungen liegen ganz erheblich über der Steigerung der Realeinkommen. [...] Entsprechend sind die Erstellungskosten von Wohnungen enorm gestiegen. [...] Ebenso sind die Mieten in den beiden Mietwohnungsmärkten gestiegen“ (Friedrichs 1995, S. 60). Die Auswirkungen der Disparitäten am deutschen Wohnungsmarkt sind auch in Karlsruhe deutlich spürbar. Der angespannte Wohnungsmarkt ist seit Mitte der 1990er Jahre in Karlsruhe nicht nur statistisch messbar, sondern auch – z.B. auf Grund überproportional hoher Nachfrage bei Wohnungsbaugesellschaften wie der städtischen Volkswohnung GmbH – sichtbar.

Die Abschaffung der Gemeinnützigkeit für soziale Wohnungsunternehmen Ende der 1980er Jahre sowie die Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände trugen zudem wesentlich zur Finanzialisierung des Wohnungsmarktes bei. Wohnraum wird zur (globalen) profitorientierten ökonomischen Marktware bzw. als Finanzanlage gehandelt („Betongold“) und unterliegt dem „Narrativ der Kalkulation“ (Holm, 2018, S. 6), die Vermarktlichung sozialer Wohnraumversorgung erschwert für viele Haushalte in den Ballungsräumen mit engem Wohnungsmarkt die Finanzierung einer Wohnung. Wohnungspolitik hat sich zur Wohnungspolitik entwickelt.

Für den hier vorgelegten Beitrag spielt der Markt der Sozialwohnungen die bedeutsamste Rolle, weil von diesem vor allem Haushalte mit niedrigem Einkommen profitieren (sollten). Diesbezüglich ist festzustellen, dass sich der Bestand von Sozialwohnungen in Deutschland kontinuierlich seit zwei Jahrzehnten in zunehmendem Maße verringert (Brühl, Echtner, 1998, GdW, 1998) und sich deren Zahl seit 2007 fast halbiert hat (Janson, 2021).

Entsprechend des Bundestrends ist ebenso in Karlsruhe die Anzahl an Sozialmietwohnungen in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Von 5.785 Wohnungen mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung zu Beginn des Jahres 2009 (Ende 2009: 5.648) hat sich deren Zahl auf 3.577 Objekte am Jahresende 2017 verringert. Insgesamt 2.718 Sozialmietwohnungen sind in diesem Zeitraum aus der Bindung herausgefallen, 510 Wohnungen kamen zeitgleich dazu. Hierbei handelt es sich um Wohnungen, die im Rahmen des Karlsruher Wohn-

raumförderungsprogramms (KaWoF) gefördert wurden. Der Gesamtbestand an Sozialmietwohnungen hat sich somit zwischen 2009 und 2017 um 2.208 Wohneinheiten, also um 38,2 Prozent reduziert (Abbildung 3).



**Abbildung 3:** Entwicklung des Sozialmietwohnungsbestands in Karlsruhe 2009–2017<sup>2</sup>

Quelle: Liegenschaftsamt der Stadt Karlsruhe

Steigende Mieten, fehlende Bautätigkeit sowie eine defizitäre Wohnungsbau- politik in den Ballungszentren führen zu einer immer größeren Nachfrage an preiswertem Wohnraum. Kommen noch – wie in der Stadt Karlsruhe – ein geringer Wohnungsleerstand sowie die Dringlichkeit des sozialen Wohnbaus hinzu, haben diese Rahmenbedingungen zur Folge, dass das wirtschaftliche und soziale Gut „Wohnen“ eine stets knapper werdende Ressource wird, um das verschiedene Gruppierungen im Niedrigpreissegment konkurrieren. Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten treten bei einem angespannten Wohnungsmarkt in Konkurrenz mit anderen Gruppen in niedrigen Einkommenslagen, worauf in diesem Beitrag auch auf der Mikroebene der Lebenslage Wohnungslosigkeit Bezug genommen wird. Bislang gibt es bundesweit wenige Beispiele einer gezielten sozialen Wohnungsmarktsteuerung (wie der Ansatz *housing first*<sup>3</sup>), mit deren Hilfe vorrangig wohnungslose Menschen mit eigenem Wohnraum versorgt werden (Lenz, 2007). Wichtige Bausteine einer kommunalen Wohnraumversorgung sind auf der einen Seite die Verhinderung von Wohnungsverlusten mit Hilfe entspre-

<sup>2</sup> Stand jeweils am Jahresende.

<sup>3</sup> *Housing first* ist ein Ansatz zur Überwindung von Wohnungslosigkeit mit dem Ziel der schnellen Reintegration von Wohnungslosen in „normale“ Wohnverhältnisse mit Hilfe eines eigenen Mietvertrages (Busch-Geertsema, 2011).

chender Präventionsmaßnahmen und auf der anderen Seite die Akquise von privatem Wohnraum für am Wohnungsmarkt benachteiligte Zielgruppen.

### **3 Mesoebene: Das Karlsruher Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“**

Die Stadt Karlsruhe blickt im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung auf eine ähnliche Geschichte zurück wie andere mittelgroße Großstädte in Deutschland auch: Dies bezieht sich sowohl auf den Umgang mit dem Nachkriegsphänomen Obdachlosigkeit, z.B. mittels an den Rändern der Stadt gelegenen Baracken und Obdachlosensiedlungen sowie Auflösung derselben, als auch auf die Ausgestaltung sozialräumlichen kommunalen Handelns in Bezug auf die zum damaligen Zeitpunkt noch so genannten soziale Brennpunkte bzw. Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf (Stadt Karlsruhe 1964, 1974, 1997). Diese Programme belegten die Stringenz, vermeintlich sozial auffällige Personengruppen nicht konzentriert in den Stadtteilen mit Wohnraum zu versorgen, um soziale Integration zu ermöglichen anstatt sie konzentriert am Stadtrand auszugrenzen. Diese Form der dezentralen Unterbringung von Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt ist Leitbild sozialer Durchmischung der Stadt Karlsruhe bis heute (Bernart, Lenz, 2009).

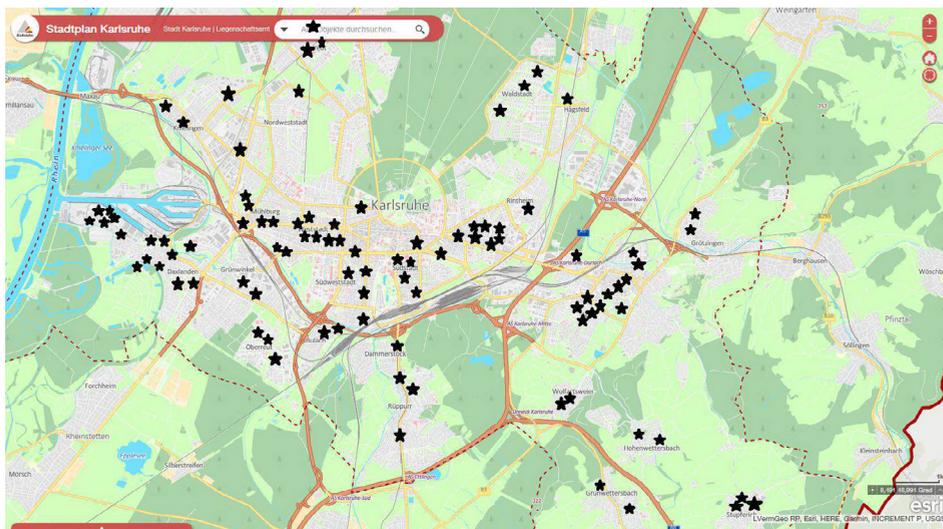
Im Vergleich zum Bundestrend hatte Karlsruhe schon wesentlich früher eine sich stetig anspannende Lage am Wohnungsmarkt zu verzeichnen, was steigende Mietpreise und eine Zunahme wohnungsloser Personen zur Folge hatte. Darauf reagierte die kommunale Fachstelle Wohnungssicherung mit einer Analyse des lokalen Wohnungsmarktes. Aus dieser ergaben sich für das Programm Wohnraumakquise zwei wesentliche Faktoren: Rund drei Viertel der Wohnungen sind Privateigentum. Zudem wurde der für einen angespannten Wohnungsmarkt bedeutsame Indikator „Leerstandsquote“ herangezogen: Diese beträgt in der Stadt Karlsruhe lediglich 0,7 % und somit deutlich unterhalb des Bundesdurchschnittes von 5 %. Ab einer Quote von 3 % gilt der Wohnungsmarkt als angespannt. Da von Seiten des Wohnungsbaus keine entsprechende Entlastung zu erwarten war, mussten neue Wege der Wohnraumversorgung gefunden werden.

Der Fokus des Programms richtet sich somit auf private Eigentümer\_innen. Diese werden nicht als ausschließlich renditeorientierte „Miethaie“, sondern als potentielle Partner\_innen bei der sozialen Wohnraumversorgung angesehen. Ziel des seit 2005 aufgelegten Programms ist es, angemessenen Wohnraum für von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, die ohne Hilfe aus eigenen Kräften keine Wohnung am Wohnungsmarkt finden, zur Verfügung zu stellen. Die Scharnierfunktion des Programmes besteht darin, leerstehende Wohnungen wieder

dem Wohnungsmarkt (Makroebene) zugänglich zu machen und zugleich wohnungslose Menschen (Mikroebene) mit angemessenem Wohnraum zu versorgen.

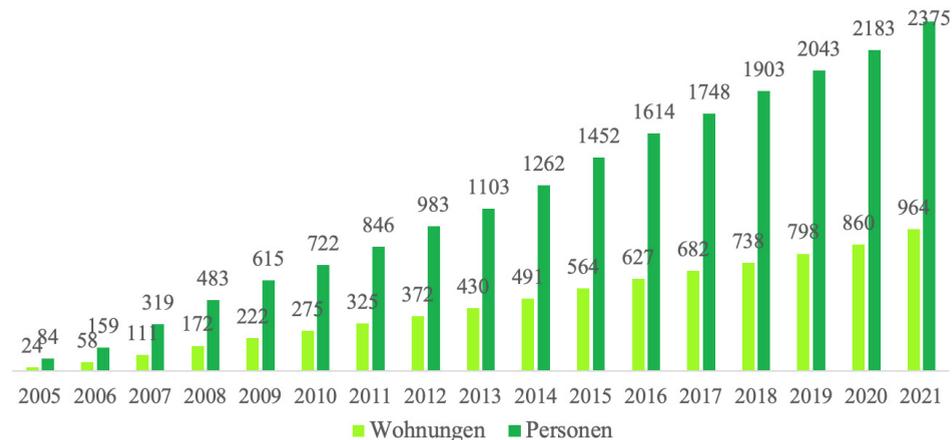
Das Programm funktioniert wie folgt (Lenz, Schäfer, 2017): Seit Beginn des Programms ist es der Stadt Karlsruhe gelungen, eine Vielzahl an Vermieter\_innen hierfür zu gewinnen. Die Ansprache erfolgt medial in Form von Presseartikeln, über das Netzwerk der Wohnungslosenhilfe oder auch über „Mund-zu-Mund-Propaganda“. Gute Erfahrungen mit der städtischen Kooperation führen über private Netzwerke zu weiteren an die Stadt gerichtete Angebote. Nachdem der/die Eigentümer\_in eine Wohnung zur Verfügung gestellt hat, erhält diese/r einen Renovierungs- und Sanierungszuschuss aus Mitteln des Haushaltes der Stadt Karlsruhe. Das Karlsruher Stadtparlament beschließt die jährlich verfügbaren Mittel für das Projekt im Rahmen der Haushaltsberatung. Der/die Eigentümer\_in bringt einen Eigenanteil ein. Die Stadt übernimmt gegenüber dem/der Vermieter\_in eine Mietausfallgarantie für sechs Jahre. Die Miete entspricht den angemessenen Kosten der Unterkunft der Stadt Karlsruhe. Stadt und Eigentümer\_in schließen einen Kooperationsvertrag und eine Belegungsvereinbarung, die ein Belegungsrecht zu Gunsten der Stadt Karlsruhe für zehn Jahre enthalten. Die Auswahl der Mieter\_innen erfolgt über die Stadt, im Einvernehmen mit dem/der Eigentümer\_in. Die Mieter\_innen erhalten zunächst einen befristeten Nutzungsvertrag. Sie schließen dann, sofern die neue Hausgemeinschaft gelingt (in der Regel nach einem Jahr), einen eigenen Mietvertrag mit dem/der Vermieter\_in. Der/die Mieter\_in erklärt sich damit einverstanden, dass die Miete direkt an den/die Vermieter\_in überwiesen wird. Das Karlsruher Modell „Wohnraumakquise durch Kooperation“ ist ein wirtschaftlich und sozial intendiertes Konzept, weil ein vom Wohnungs- (und oftmals Arbeits-)markt ausgeschlossener Personenkreis mit Begleitung der sozialen Arbeit ermächtigt wird, zu einem selbständigen Lebensstil zurückzufinden.

Die akquirierten Wohnungen sind auf nahezu alle Stadtteile verteilt, wie Abbildung 4 veranschaulicht. Im Gegensatz zu Neubauten in größeren Einheiten gelingt es dadurch, einer fortschreitenden Segregation in bereits agglomerierten Stadtteilen vorzubeugen. Durch das Belegungsrecht und die Mietbindung wird verhindert, dass Mietpreise steigen und sich der Wohnungsmarkt für die unteren Einkommensklassen weiter verengt. Die in vielen Städten häufig beklagte Entwicklung, dass Objekte von Eigentümer\_innen an Investor\_innen veräußert werden, die daraus hochwertigen und hochpreisigen Wohnraum schaffen, wird so zumindest gebremst.



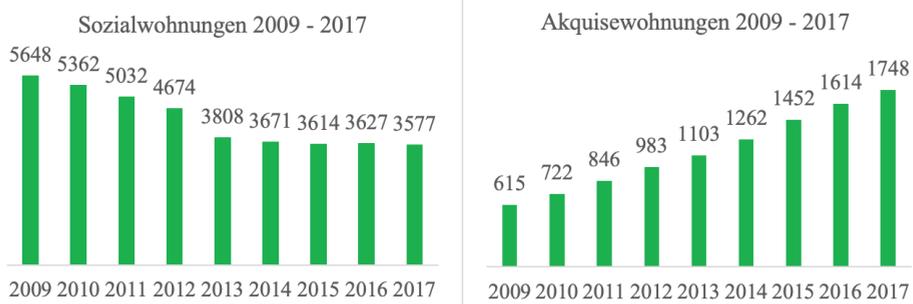
**Abbildung 4:** Verteilung der Akquisewohnungen im Stadtgebiet Karlsruhe 2019  
 Quelle: Stadt Karlsruhe, Liegenschaftsamt 2019

Durch den Ausbau und die ständige Optimierung des 2005 gestarteten Programms gelingt es der Stadt Karlsruhe seither kontinuierlich, am Wohnungsmarkt benachteiligte Personen mit adäquatem Wohnraum zu versorgen. Bislang konnten bis zum Jahr 2021 964 Wohnungen für 2.375 Personen, davon 486 Familien mit 936 Kindern, bereitgestellt werden (Abbildung 5). Bei der vergleichsweise geringen Leerstandsquote ist dies ein Beleg dafür, dass das Programm bei den Wohnungseigentümer\_innen ankommt. Die Zahl der wohnungslosen Menschen wäre ohne dieses Instrument der sozialen Wohnraumversorgung deutlich höher.



**Abbildung 5:** Personen in Akquisewohnungen 2005–2021  
 Quelle: Stadt Karlsruhe, Sozial- und Jugendbehörde 2022

Im Vergleich der Anzahl an Sozial- und Akquisewohnungen (Abbildung 6) wird deutlich, dass der Rückgang der Sozialwohnungen im Zeitraum 2009 bis 2017 über die kommunale Steuerung im Bestand, insbesondere über die Akquise leerstehender Wohnungen, zu einem guten Teil kompensiert wird. Damit gleicht die kommunale Wohnungspolitik teilweise das durch staatliche Wohnungspolitik verursachte Defizit an Sozialwohnungen aus. Der kommunalen Ebene stehen bei dem Programm Wohnraumakquise durch Kooperation ausschließlich kommunale Finanzmittel zur Verfügung. Umso verständlicher erweist sich das Plädoyer von Lenz (2022), staatliche Förderpolitik im Sektor des Wohnens verstärkt auf die kommunale Ebene auszurichten und die Kommunen entsprechend auszustatten.



**Abbildung 6:** Bestand an Sozial- und Akquisewohnungen in Karlsruhe 2009–2017  
Quelle: Stadt Karlsruhe 2022

## 4 Mikroebene: Die individuelle Lebenslage „Wohnungslos“

Die individuelle Lebenslage „Wohnungslos“ ist auf der Mikroebene verortet. Das Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“ fungiert auf dieser Ebene als soziale Intervention, um am Wohnungsmarkt benachteiligten Menschen das Recht auf Wohnen zu ermöglichen. Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten treten bei einem angespannten Wohnungsmarkt in Konkurrenz zu anderen Gruppen mit niedrigen Einkünften. Für einkommensschwache Haushalte wird es immer schwieriger, bezahlbaren und geeigneten Wohnraum zu finden. Im Niedrigpreissegment des Wohnungsmarktes konkurrieren Auszubildende, Studierende, Geringverdiener\_innen, Sozialleistungsbeziehende etc. um ein knappes Wohnungsangebot. Dabei haben wohnungslose Menschen oft die geringsten Chancen, eigenständig eine Wohnung anzumieten, da bei der Vergabe von privatem Wohnraum neben finanziellen auch außerökonomische Kriterien der Benachteiligung Zugänge beschränken (Krätke, 1995). Dafür können strukturel-

le Diskriminierungen verantwortlich sein, wie z.B. Stigmatisierungen gegenüber wohnungslosen Menschen von Seiten der Mehrheitsgesellschaft oder von Seiten der Vermieter\_innen („Messies“, „Mietnomad\_innen“) (Heibrock, Lenz, 2022). Stigmatisierungsprozesse gegenüber wohnungslosen Personen beziehen sich oftmals auf normative Abweichungen wie Wohnungsverlust und – entsprechend Goffman – auf „zutiefst diskreditierende Eigenschaften“ (1975, S. 11); im hier dargestellten Kontext z.B. auf unterstellte Eigenschaften wie „Wohnunfähigkeit“.<sup>4</sup>

Etikettierungsprozesse (Labeling) und herabwürdigende Zuschreibungen können zu weiteren Exklusionsprozessen (unter anderem am Wohnungsmarkt) führen<sup>5</sup>. Dass es gravierende Vorurteile gegenüber wohnungslosen Menschen gibt, die zu Ausgrenzungen und Abwertungen führen, verdeutlichen u.a. die Langzeitstudie des Bielefelder Instituts für Konflikt- und Gewaltforschung zur gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (Heitmeyer, 2012) und die Nachfolgestudien von Zick (2021). Neben ökonomischen Zugangsbarrieren wird durch diese Negativattributionen der Zugang zum sozialen und wirtschaftlichen Gut Wohnen (Mesoebene) und insgesamt zum marktwirtschaftlich orientierten Wohnungsmarkt (Makroebene) erschwert oder gar unmöglich gemacht.

Negative Zuschreibungsprozesse gegenüber wohnungslosen Menschen können darüber hinaus zu einem Othering führen. Darunter sind Prozesse der sozialen Konstruktion des „Anderen“ („den Anderen zum Anderen machen“) zu verstehen. Konzepte des Othering gehen auf Studien postkolonialer Kritiker\_innen, vor allem auf Edward Said zurück, der in seinem Werk „Orientalism“ Abwertungsmechanismen des Okzidents gegenüber dem Orient darlegt, indem er das Konzept „Orient“ bereits als ein orientalistisches (westliches) Konstrukt postuliert, dem ein Denken binärer Oppositionen, z.B. „wissenschaftlicher Okzident“/„mystischer Orient“ zugrunde liege (ebd., 1983), das eine Demarkationslinie in „wir“ und „andere“ konstruiere. Über Stigmatisierungs- und Etikettierungsprozesse werden Differenzzuschreibungen einer scheinbar homogenen Gruppe, „den Wohnungslosen“, festgeschrieben und eine Markierungsgrenze zwischen einem „Wir“ und einem „Anderen“ gezogen, wobei das „Wir“ mit gesellschaftlicher Normalität gleichgesetzt wird und das „Andere“ außerhalb dieser positioniert wird. Anhand dieser Mechanismen werden wohnungslose Menschen aufgrund ihrer Lebenslage zu einer homogenen Gruppe außerhalb der Normalität konstruiert (Heibrock, Lenz, 2022). Hinzu kommt, dass die Unterbringung in einer Obdachlosenunterkunft häufig mit einer stigmatisierenden Adresse verbunden ist, was weitere Integrationsprozesse, z.B. die Arbeitsplatzsuche, erschwert. Diskriminierung

---

4 Bezüglich der Thematik Ausgrenzung und Stigmatisierung wohnungsloser Menschen vergleiche Malyssek, J., Störch, K. (2021).

5 Zur Aktualität von Etikettierungstheorien vergleiche Widersprüche, Heft 153, 39. Jg, 2019.

aufgrund der Wohnadresse verläuft durch die Zuschreibung räumlicher Attribute auf die Bewohner\_innen eines Wohngebietes.

Die Stadt Karlsruhe hat bereits, wie oben beschrieben, in den 1970er Jahren begonnen, einer territorialen Stigmatisierung – entsprechend des Leitbildes sozialer Durchmischung – entgegen zu wirken, indem die marginalisierten, an den Rändern der Stadt gelegenen Siedlungen („Obdachlosenbaracken“) sukzessive aufgelöst wurden. Einer Verwobenheit sozialer und räumlicher Benachteiligung, wie sie Wacquant (2007) auf der Grundlage ethnografischer Forschungen für die Pariser banlieue und das Chicagoer Ghetto konzeptionalisierte, konnte durch die Karlsruher Programmatik einer dezentralen Wohnraumversorgung sozial Marginalisierter zumindest abgemildert werden. Diesbezüglich vermuten die Autor\_innen einen Wirkungszusammenhang hinsichtlich der von Helbig und Jähnen festgestellten geringen Segregation für die Stadt Karlsruhe.

Ein Erfolgsfaktor des Programms Wohnraumakquise ist, dass die potenziellen Mieter\_innen vorab die Möglichkeit erhalten, die akquirierte Wohnung vor einem Einzug zu besichtigen und selbst entscheiden können, ob dieser stattfindet, wie bei Anmietungen jenseits institutioneller Hilfen. Aus Sicht der Stadt Karlsruhe ist entscheidend, dass die Phasen des Programms von sozialer Arbeit begleitet werden. Probleme, die das Mietverhältnis gefährden, können so frühzeitig erkannt und gemeinsam angegangen werden. Die soziale Arbeit erfolgt auf freiwilliger Basis und so diskret wie möglich, um einer Stigmatisierung der neuen Mieter\_innen durch die Umgebung vorzubeugen. Die Mieter\_innen werden dabei begleitet, ihren Autonomiegrad und ihre Selbstbestimmung im Sinne des Lebenslagekonzepts zu erhöhen, was in einer zentralen Obdachlosenunterbringung, womöglich mit Mehrbettbelegung, kaum möglich wäre.

Wenngleich die Lebenslage „wohnungslos“ ein völlig heterogenes „Konstrukt“ darstellt, eint diese allerdings, dass wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen zu den Armen in Deutschland zählen, die aufgrund ihrer Lebenslage weniger Chancen zur (politischen) Partizipation als andere Personen haben. Somit haben sie auch geringere Möglichkeiten, die kommunalpolitische Agenda zu beeinflussen. Hier ist soziale Arbeit gefordert: „soziale Arbeit hat ein politisches Mandat und muss sich in sozial-, gesundheits-, wohnungs- und bildungspolitische Entscheidungen einmischen!“ (Gerull, 2011, S. 214). Deshalb ist es auch Aufgabe der sozialen Arbeit im Rahmen ihres sozialpolitischen Mandats, das Thema Wohnungsnotfälle auf die kommunalpolitische Agenda zu setzen, wie dies von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) gefordert wird (Specht, 2017, S. 59). Ziel eines solchen „Agenda-Setting-Prozesses“ (Nissen, 2002) auf stadtpolitischer Ebene im Kontext von lokaler Sozial- und Wohnungspolitik ist die nachhaltige Verankerung dieser Thematik, d.h. der sozialen Wohnraumversorgung. Dabei geht es, wie Nissen formuliert, um „The-

mensetzungspolitik“, die „sachlich und strategisch agiert“ (ebd., S. 222). Soziale Arbeit agiert als Teil eines sozialpolitischen Netzwerkes<sup>6</sup>, so dass mit Hilfe dieses Netzwerkes Probleme nicht nur benannt, sondern auch den Eingang in politisches Handeln finden.

## 5 Fazit

Mit einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt ist in den nächsten Jahren nicht zu rechnen, auch wenn der soziale Wohnungsbau derzeit eine Wiederbelebung auf politischer Ebene erfährt. An dieser Stelle setzt die kommunale Steuerung der sozialen Wohnraumversorgung an. Über die gezielte Wohnungsvergabe an wohnungslose Menschen wird verhindert, dass diese, wie bei anderen Belegungssteuerungen (z.B. über einen Wohnberechtigungsschein) immer wieder mit anderen Gruppierungen konkurrieren müssen und dadurch „durch das Raster“ fallen.

Ein sozialer Wohnungsmarkt bedarf wie der soziale Arbeitsmarkt einer ganzheitlichen Strategie auf lokaler Ebene (Lenz, Heibrock, 2022). Hierzu ist die Analyse des lokalen Wohnungsmarktes unverzichtbar, um an die jeweiligen Gegebenheiten anknüpfen zu können, wie das Programm Wohnraumakquise belegt. Der von Dangschat postulierte Umgang mit sozialräumlichen Konzentrationen sozialer Gruppen ist ein zentraler Schwerpunkt sozialer Wohnraumversorgung auf kommunaler Ebene. Denn: Soziale Durchmischung „fällt nicht vom Himmel“, gelingt nicht von allein, sie muss in der kommunalen Praxis vor Ort in Städten und Gemeinden erhalten oder erarbeitet werden. Wie dargelegt wurde, sieht Lenz (2022) in der Kommunalisierung eine Chance für die soziale Wohnraumversorgung, was einem Paradigmenwechsel in der bisherigen bundesdeutschen Förderlogik gleichkommt.

Das Karlsruher Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“ fungiert als Scharnier zwischen Makro- und Mikroebene. Die Vergabe einer Wohnung an wohnungslose Personen kann zur Dekonstruktion der auf der Mikroebene stattfindenden Zuschreibungsprozesse wie „Wohnungslos“ und damit verbundener Stigmatisierungen führen. In diesem Kontext wirkt das Programm als De-Labeling-Strategie, da es über eine dezentrale Wohnraumversorgung über das gesamte Stadtgebiet dazu beiträgt, sowohl der Stigmatisierung von Menschen ohne eigene Wohnung als auch einer Stigmatisierung von Stadtteilen, z.B. durch räumliche Segregation, vorzubeugen. Zudem trägt das beschriebene Programm der Wohnraumakquise maßgeblich dazu bei, dem staatlichen Abbau des öffent-

---

6 Beispielsweise fungiert der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. als Forum für alle Akteure in der sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts in Deutschland.

lich geförderten Sozialwohnungsbestandes mit Hilfe kommunaler Belegungssteuerung entgegenzuwirken.

Über ein sozialpolitisches Mandat kann es gelingen, das Thema Wohnungslosigkeit auf der lokalpolitischen Agenda einer Kommune nachhaltig zu verankern. Im Zuge von Agenda Setting werden in Karlsruhe die Themen Armutsbekämpfung und Wohnungslosigkeit dauerhaft auf der lokalpolitischen Ebene verankert. Dazu bedarf es des Zusammenspiels von Sozialplanung, sozialer Arbeit und Sozialpolitik. So kann sich ein kommunaler Problemdiskurs auf einen breiten Erfahrungshorizont aus der Praxis stützen, was für einen Agenda-Setting-Prozess nur von Vorteil sein kann. „Etwas als soziales Problem zu bezeichnen, drückt die Erwartung oder Forderung aus, dass es behoben werden soll“ (Groenemeyer et al., 2012, S. 117). In diesem Sinne ist davon auszugehen, „dass das, was als Problem einer Stadt in der lokalen (politischen) Öffentlichkeit erkannt wird, sich diskursiv aus Praktiken unterschiedlicher Akteure ergibt“ (Barbehön et al., 2015, S. 9).

Dieser Diskurs stellt den Startpunkt für eine strategische Armutsbekämpfung dar. Hieran schließt sich eine Gesamtstrategie auf der Basis des Lebenslagekonzepts an, das umfassende Teilhabemöglichkeiten für aus gesellschaftlichen Teilbereichen Exkludierte anbietet. Für den Bereich Arbeit oder soziale Teilhabe wurden ein Sozialer Arbeitsmarkt oder Sozialpässe installiert. Für den Bereich Wohnen ist dies in Karlsruhe das Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe. Es bildet die Grundlage eines integrierten lokalen Hilfesystems für Wohnungsnotfälle, das von der Prävention im Wohnungsnotfall bis zur Wohnraumversorgung reicht (Heibrock, 2020; Lenz, 2023).

Über die regelmäßige Berichterstattung in Sozialausschuss und Gemeinderat der Stadt ist zum einen die Transparenz über die Weiterentwicklung der Hilfen gewährleistet. Zum anderen werden über das Agenda-Setting die über den Gemeinderat legitimierten finanziellen Ressourcen – bei stark gestiegenen Wohnungslosenzahlen innerhalb der letzten Jahre – akquiriert. Aufgrund der ausschließlich sozialpolitischen Dimension der beschriebenen sozialen Wohnraumversorgung ist die klassische Wohnungspolitik im hier dargestellten Zusammenhang untergeordnet. Das Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe `97 ist dokumentiert in der Karlsruher Schriftenreihe „Wohnungssicherung am angespannten Wohnungsmarkt“. Ziel der Schriftenreihe ist es, „den kommunalen Umgang mit ihre Bewohnerinnen und Bewohnern benachteiligenden Wohnbedingungen zu reflektieren – sowohl praxisbezogen als auch theoretisch“ (Bernart, Lenz, 2009).

Ein Großteil der sozialen Arbeit wird auf kommunaler Ebene von öffentlichen und privaten Träger\_innen geleistet. Um die Zusammenarbeit der Dienste zu ermöglichen, sind sozialpolitische Abstimmungsprozesse im kommunalen Raum erforderlich. Sozialplanung ist zu einer elementaren Aufgabe der öffentlichen Trä-

ger\_innen und der kommunalen Sozialverwaltung geworden. Der Verschränkung sozialer Arbeit mit der Sozialplanung kommt bei der Armutsbekämpfung als strategischem Prozess eine besondere Bedeutung zu. Mit der in der Regel öffentlich verantworteter Sozialplanung wird eine soziale Infrastrukturplanung geleistet, bei der der Lebensraum und die Lebensverhältnisse von verschiedenen Zielgruppen analysiert werden, um die Teilhabechancen mit Hilfe von passgenauen Angeboten zu verbessern. Kooperationspartner\_innen hierbei sind neben der öffentlich getragenen sozialen Arbeit auch die freien Träger\_innen, vertreten durch die Liga der Freien Wohlfahrtspflege, wobei die kooperative, partizipative Sozialplanung diese im Sinne einer neuen lokalen Governance (Schubert, 2012) horizontal in Planungsprozessen einbezieht (und nicht nur auf der Umsetzungsebene). Mit Hilfe des breiten Netzwerkes kann es gelingen, erschwingliches Wohnen jenseits von sozialer und territorialer Stigmatisierung zu gewähren.

## Literaturverzeichnis

- Barbehön, M. (2015): Die Europäisierung von Städten als diskursiver Prozess, Baden-Baden: Nomos.
- Bernart, Y./Lenz, M. (Hrsg.) (2009): Karlsruher Schriftenreihe „Wohnungssicherung am angespannten Wohnungsmarkt“, Göttingen: Cuvillier.
- Brühl, H./Echter, C.-P. (Hrsg.) (1998): Entmischung im Bestand an Sozialwohnungen, Berlin: Eigenverlag.
- Dangschat, J. (1994): Segregation – Lebensstile im Konflikt, soziale Ungleichheiten und räumliche Disparitäten, in: Dangschat, J./Blasius, J. (Hrsg.): Lebensstile in den Städten – Konzepte und Methoden, Opladen: Leske + Budrich, 426–445.
- Dangschat, J. (1997): Sag' mir wo du wohnst, und ich sag' Dir wer du bist! Zum aktuellen Stand der deutschen Segregationsforschung, in: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 23(2), 619–647. <https://doi.org/10.32387/prokla.v27i109.866>
- Farwick, A. (2012): Segregation, in: Eckardt, F. (Hrsg.): Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: Springer, 381–419.
- Friedrichs, J. (1995): Stadtsoziologie, Opladen: Leske + Budrich.
- GdW/Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.) (1998): Überforderte Nachbarschaften: Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern, Köln: Eigenverlag.
- Gerull, S. (2011): Armut und Ausgrenzung im Kontext Sozialer Arbeit. Weinheim/München.
- Goffman, E. (1975): Stigma. Über Techniken der Bewältigung beschädigter Identität. 1. Auflage Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Groenemeyer, A. et al. (2012): Die Politik sozialer Probleme. In: Albrecht, G./Groenemeyer, A. (Hrsg.): Handbuch soziale Probleme, Wiesbaden: Springer, 117–191.
- Heibrock, R./Lenz, M. (2016): Soziologie in kommunaler sozialwirtschaftlicher Praxis am Karlsruher Beispiel sozialer Wohnraumversorgung benachteiligter Personen am angespannten Wohnungsmarkt, in: Stark, C. (Hrsg.): Sozialwirtschaft, Norderstedt: Book on Demand, 91–120.

- Heibroock, R./Lenz, M. (2020): Wohnungsnotfallhilfe als Akteurin strategischer Armutsbekämpfung. In: Lenz M. & Langewitz, O. (Hrsg.) Karlsruher Schriftenreihe Wohnungssicherung am angespannten Wohnungsmarkt Band 5, Cuvillier: Göttingen.
- Heibroock, R./Lenz, M. (2022): Die Karlsruher Wohnraumakquise als De-Labeling-Strategie; in: Sowa, F. (Hrsg.) Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen, Beltz: Juventa, S. 797–815.
- Heibroock, R./Lenz, M. (2023): Wohnungslosenhilfe in der Corona-Pandemie, ein Praxisbericht aus der Stadt Karlsruhe, in: Sowa, F. (Hrsg.) Obdach- und Wohnungslosigkeit in pandemischen Zeiten – Interdisziplinäre Perspektiven, transcript, im Druck.
- Heitmeyer, Wilhelm (2012): Deutsche Zustände. Das entscherte Jahrzehnt. Presseinformation zur Präsentation der Langzeituntersuchung Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, [https://bagkr.de/wpcontent/uploads/2018/07/IKG\\_2012\\_Pressehandout\\_Deutsche-Zust%C3%A4nde.pdf](https://bagkr.de/wpcontent/uploads/2018/07/IKG_2012_Pressehandout_Deutsche-Zust%C3%A4nde.pdf) (abgerufen am 27.09.2021).
- Helbig, M./Jähnen, S. (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Berlin: WBZ.
- Herlyn, U. (1974): Soziale Segregation, in: Pehnt, W. (Hrsg.): Die Stadt in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart: Reclam, 89–106.
- Holm, A. (2011): Wohnung als Ware: Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung. Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, 31 (121), 9–20. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-402388> (abgerufen am 15.05.2022).
- Holm, A. (2018): Rückkehr der Wohnungsfrage. [www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216869/rueckkehr-der-wohnungsfrage/](http://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216869/rueckkehr-der-wohnungsfrage/) (abgerufen am 15.05.2022)
- Janson, M. (2021): Immer weniger Sozialwohnungen in Deutschland, Hamburg 2021. <https://de.statista.com/infografik/12473/immer-weniger-sozialwohnungen-in-deutschland/> (abgerufen am 15.05.2022).
- Krätke, S. (1995): Stadt – Raum – Ökonomie – Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel: Birkhäuser.
- Lenz, M. (2007): Auf dem Weg zur sozialen Stadt – Abbau benachteiligender Wohnbedingungen als Instrument der Armutsbekämpfung, Wiesbaden: DUV.
- Lenz, M. (2022). Soziale Wohnraumversorgung innovativ. Kommunalisierung als Chance. Baden-Baden: Nomos.
- Lenz, M./Heibroock, R. (2018): Strategische Armutsbekämpfung, in: Sozialmagazin 43 (9), S. 83–92.
- Lenz, M./Heibroock, R. (2019): Zur Stabilisierung sozialer Architekturen. Eine Antwort auf die Frage „Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte?“; in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., 99(12), S. 71–76.
- Lenz, M./Heibroock, R. 2022: Sozialer Wohnungsmarkt. Beitrag zur Armutsprävention, in: SOZIALWirtschaft 1/2022, S. 21–23.
- Lenz, M./Schäfer S. (2017): Wohnraumakquise durch Kooperation – Zehn-Jahres-Bilanz 2005–2015, in: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hrsg.): Dokumentation der Bundestagung 2015, Berlin: Eigenverlag, 53–48.
- Malyssek, J./Störch, K. (Hrsg.) (2021): Wohnungslose Menschen. Ausgrenzung und Stigmatisierung. 2. Auflage 2021, Freiburg i.B.: Lambertus.
- Nissen, S. (2002): Die regierbare Stadt, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Rink, D./Egner, B. (Hrsg.) (2020): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos.

- Said, E. W. (1983): *The world, the text, and the critic*, Harvard: Harvard University Press.
- Schöber, K. (2022): in: Sowa, F. (Hrsg.) *Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen*, Beltz, Juventa, S. 73–97.
- Schönig, B. et al. (2017): *Paradigmenwechsel in der kommunalen Politik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat*, in: Barbehön, M./Münch, S. (Hrsg.) 2017, S. 25–62.
- Schubert, H. (1995): *Soziale Infrastruktur*; in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, S. 847–851.
- Schubert, H. (2012): *Kooperative Sozialplanung. Gute Beispiele der Zusammenarbeit von Kommunen und Kreisen mit der Freien Wohlfahrtspflege*. Düsseldorf.
- Sowa, F. (Hrsg.) (2022): *Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen*, Beltz, Juventa
- Specht, T. (2017): *Die Entwicklung integrierter lokaler Systeme der Hilfen in Wohnungsnotfällen – eine Aufgabe kommunaler Sozialpolitik*, in: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hrsg.): *Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen*. Berlin, S. 59–72.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (1964): *Niederschrift über die 28. Plenarsitzung des Karlsruher Gemeinderats*, Karlsruhe.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (1974): *Rahmenprogramm zur Rehabilitation sozialer Randgruppen in Karlsruhe – Obdachlosenprogramm*, Karlsruhe: Eigenverlag.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (1993): *Sozialbericht '93 – materiell und sozial benachteiligte Gruppe in Karlsruhe – Daten und Fakten in Karlsruhe sowie Strategien ihrer Bekämpfung*, Karlsruhe: Eigenverlag.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (1997): *Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97*. Karlsruhe: Eigenverlag.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2021). *Stadtentwicklungsstrategie 2035 – Wohnen und Bauen. 9. Sachstandsbericht*. Karlsruhe: Eigenverlag.
- Wacquant, L. (2007): *Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality*. In: *Thesis Eleven* (91), S. 66–77.
- Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*. Verlag Westfälisches Dampfboot, Heft 153, 39. Jg 2019.
- Zick, Andreas (2021): *Herabwürdigungen und Respekt gegenüber Gruppen in der Mitte*. In: Zick, Andreas/Küpper, Beate (Hrsg.) (2021): *Die geforderte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2020/2021*, S. 192 f. Bonn: Dietz.

## **Regina Heibroek**

M.A., Sozialplanerin bei der Stadt Karlsruhe, Schwerpunkt strategische Armutsbekämpfung und konzeptionelle Wohnungsnotfallhilfe. Aktuelles Projekt: Befragung von ehemals wohnungslosen Menschen zu möglichen Integrationseffekten einer eigenen Wohnung.

## **Martin Lenz**

Dr.phil., Dipl.-Päd., Bürgermeister der Stadt Karlsruhe, Promotion 2007 im Bereich Stadtsoziologie. Forschungsfelder: Sozialplanung und soziale Wohnraumversorgung.

# BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung

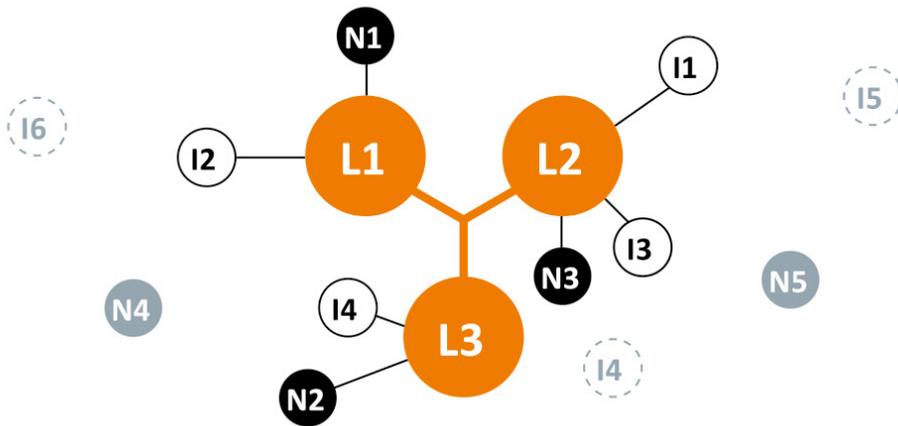
Karin Harather, Katharina Tielsch, Carla Schwaderer

## 1 Ein Labor für innovative Bildungsräume

Mit dem *BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung* wird die Bedeutung von Räumen und Umgebungen in schulischen und außerschulischen Bildungsprozessen thematisiert und mit ästhetisch-künstlerischen Methoden und Werkzeugen beforscht. Die Sensibilisierung der Lernenden und Lehrenden für die sie physisch umgebenden Räume, für vorhandene (räumliche) Qualitäten, Potenziale oder auch Defizite – sowohl in den Schulgebäuden selbst als auch in den umgebenden halböffentlichen und öffentlichen Bereichen – stellt dabei einen zentralen Aufgabenbereich dar. Über die Teilhabe der Lernenden, Lehrenden und etwaiger anderer Nutzer\_innen an gemeinschaftlichen Raumaneignungs- und Raumgestaltungsprozessen in unterschiedlichen Labor-Settings können (räumliche) Bedürfnisse erkannt und ausverhandelt sowie weiterführende gestalterische Maßnahmen entwickelt werden. Der Beitrag liefert eine Projektbeschreibung der seit Herbst 2021 gestarteten Aktivitäten, die im Wesentlichen Vernetzungsarbeit im Zuge des Aufbaus von Laborsituationen beinhalten.

Das Projekt wird im Rahmen des Programms der Forschungsförderungsgesellschaft (FFG) „Innovationslabore für Bildung“ durchgeführt, aus Mitteln der Innovationsstiftung für Bildung gefördert, von einem Forschungsteam des „Arbeitsraum Bildung“ der Technischen Universität Wien (TUW) aufgebaut und betrieben sowie von einem Forschungsteam der Kirchlich Pädagogischen Hochschule Wien/Krems (KPH) wissenschaftlich begleitet. In einem breit angelegten dreijährigen Kooperationsprozess werden bis September 2024 in Wiens größter Gemeindebausiedlung, der Per-Albin-Hansson-Siedlung im 10. Bezirk, neue Modelle von kreativen Denk-, Handlungs- und Gestaltungsräumen entwickelt, die das Programm der bestehenden (Bildungs-)Strukturen ergänzen sollen. In einem Prozess der analytischen und zugleich niederschwellig-spielerischen Auseinandersetzung mit den vorhandenen räumlichen Gegebenheiten und durch das gemeinsame Experimentieren und Forschen des BiB-Lab-Teams (bestehend aus Lehrenden und Studierenden der Bereiche Kunst, Architektur und Raumplanung) mit Schüler\_innen und Pädagog\_innen der vier Projektpartnerschulen sowie interessierten Anwohner\_innen, soll Schritt für Schritt eine Vernetzung entstehen, die im Sinne der Wiener „Bildungsgrätzl“ funktioniert. Dabei geht es weniger um

die Realisierung kostenintensiver Umbaumaßnahmen, sondern um die Veränderung des „Mindsets“, um Bewusstmachungs- und Umdenkprozesse, um das Hinterfragen von Routinen und Wertigkeiten: Etwa um das Erkennen von räumlichen Potenzialen der 1970er-Jahre-Schularchitektur, der großzügigen Außen- und Grünflächen im Siedlungsgebiet und der vielfältigen, gemeinschaftsfördernden Raumaneignungs- und Raumgestaltungsmöglichkeiten – vor allem auch für die Nachmittagsbetreuung. Mit dem mobilen BUS-LABOR, den SCHULRAUM-LABOREN in den Partnerschulen und einem GRÄTZL-LABOR im Kleinen EKA-ZENT werden innovative Bildungsräume partizipativ entwickelt und im Rahmen von Innovationsvorhaben getestet, um Modelle einer nachhaltig wirksamen Bildungsraumkultur im (stadt)räumlichen Bestand zu etablieren (Abbildung 1).



**Abbildung 1:** Labore (L), Netzwerkpartner\_innen (N), Innovationsvorhaben (I).

Grafik: © BiB-Lab, Anja Aichinger

## 2 Ausgangssituation und Bedarf

### 2.1. Bildungsauftrag

Schulen sind gesellschaftliche Einrichtungen, die einer staatlichen oder kommunalen Verordnung folgen (RIS 2022a, Österreichisches Schulorganisationsgesetz). Lernen findet hier in formalen Zusammenhängen statt. Der festgelegte Bildungsauftrag, bei dem die Inhalte definiert sind und der durch strukturierte Lernziele erreicht wird, der zu strukturierten Lernzeiten erfolgt und bei dem die Qualifikationen mittels anerkannter Abschlüsse belegt werden, ist Spiegel der jeweiligen Gesellschaft. Jedoch: der Bildungsbegriff und damit der Bildungsauftrag

mit den angewandten Methoden verändert sich gleichermaßen wie die Gesellschaft selbst und ist somit einem in Wechselwirkung stehenden Wandel unterzogen.

Wie etwa der Bildungsexperte Ken Robinson konstatierte, passen viele Zielsetzungen und Strukturen des Bildungswesens einer Gesellschaft, die sich von der industriellen zu einer postindustriellen transformiert, nicht mehr: Schule sollte heutzutage daher Bildungskonzepte anbieten, die nicht orientiert sind an Schlagworten wie Separation, Exklusivität, Linearität, Konformität und Standardisierung, sondern vielmehr durch Begriffe wie Dynamik, Kreativität, Vielfältigkeit etc. charakterisiert werden können, und die den Schüler\_innen die Entwicklung von Fähigkeiten wie Anpassungsbereitschaft, Mobilität, Selbstständigkeit und Unsicherheitsbewältigung ermöglichen (Robinson, 2001, S. 41–45). Doch (bestehende) Schulbauten und Klassenzimmereinrichtungen, die entsprechend einer industriellen Bildungslogik und der sich daraus ableitenden pädagogischen Prinzipien gestaltet sind, erschweren oder verunmöglichen zeitgemäße Lehr- und Lernformen (Rosenberger, 2018, S. 95f.). Nach wie vor ist daher das Gros der Schulräumlichkeiten auf frontale Lernsettings hin ausgerichtet, wo der/die Lehrer\_in als Instruktor\_in und Kontrollinstanz vorne einer Gruppe von Schüler\_innen gegenübersteht (Kühn, 2022). Gegenwärtige und zukünftige Anforderungen an die Schulen, wie ganztägige Betreuung, Inklusion, kollaborative Lernformen, Teamteaching und Zusammenarbeit multiprofessioneller Teams, sind ohne die Bezugnahme auf Raumbeschaffenheiten nicht zu lösen (Rosenberger 2018, S. 96).

Konzepte für räumliche Flexibilität sind daher gefordert, die es auch (und vor allem) im Schulalltag ermöglichen, Bezug auf die drei Schlüsselqualifikationen zu nehmen, die bereits 2003 in der von der OECD vorgelegten Studie über „Schlüsselqualifikationen für ein erfolgreiches Leben und eine gut funktionierende Gesellschaft“ formuliert wurden und denen es gilt, entsprechenden Raum zu geben: Diese sind „selbständiges Handeln“, „Kooperation in heterogenen Gruppen“ und der „interaktive Einsatz von Werkzeugen“ (Rychen, Salganik, 2003, S 63ff; auch: OECD, 2003).

## **2.2. Schulbau in Wien**

In Wien kommt dem Schulneubau im Zuge des Schulentwicklungsprogramms besondere Bedeutung zu. Hier wird laut Prognose bis 2025 mit 100 zusätzlichen Klassen/Jahr gerechnet (Stadt Wien, 2022a). Im Gegensatz zu den Bestandschulen, die größtenteils als Gangschulen mit genormten Klassenraumgrößen von 9 x 7 Metern angelegt sind (Rosenberger, 2018, S. 95), hat sich im Schulneubau die Clusterschule mit offenen Grundrissen und altersmäßiger Durchmi-

schung der Schüler\_innen durchgesetzt. So werden didaktische, pädagogische und organisatorische Erfordernisse räumlich mitgedacht und umgesetzt.

Auch um den Wechsel von einer Bildungseinrichtung in die nächste zu erleichtern, wurde das Wiener „Campus plus“-Konzept entwickelt. Es baut auf das bisher angewandte Wiener Campusmodell auf und sieht eine noch stärkere, auch räumliche, Vernetzung von Kindergarten, Schule und Freizeit vor. Mehrere altersübergreifende Bildungsbereiche mit Kindergartengruppen und Schulklassen sowie gemeinsame zentrale pädagogische Sport-, Kreativ- und Therapiebereiche werden zusammengefasst (Stadt Wien, 2022b).

Doch von den 380 öffentlichen Pflichtschulen in Wien, die von 112.000 Schüler\_innen besucht werden, sind zwei Drittel dieser Schulen in Gebäuden untergebracht, die zwischen 1855 und 1991 errichtet wurden. Viele dieser Bestandsbauten entsprechen hinsichtlich wärmetechnischer Anforderungen, akustischer Gegebenheiten, technischer Ausstattung, Barrierefreiheit, räumlicher Flexibilität etc. nicht mehr den heutigen Anforderungen. Substanzsichernde Maßnahmen werden mit großen Geldsummen in zwei Schulsanierungspaketen seit 2007 vorgenommen und umfassen wärmetechnische Maßnahmen, Barrierefreiheit, Substanzerhaltung und technische Ausstattung (Stadt Wien, 2022c). Die Ansprüche zeitgemäßer Pädagogik, sowie der Umstand der Ganztagsnutzung, die durch ganztägige Schulformen bzw. im Rahmen der Nachmittagsbetreuung in vielen Schulen gegeben ist, werden bei den Umbaumaßnahmen der Bestandsbauten allerdings nur in Ausnahmefällen baulich umgesetzt (Schule im Park, 2022). Daher gilt es speziell für diese Bedarfslagen in Bestandsschulen modellhafte und innovative Gestaltungsansätze zu entwickeln.

### **2.3. Bildungsgrätzl**

Die Magistratsabteilung 56 – Wiener Schulen begegnet seit 2016 den o.a. veränderten Bildungsanforderungen – mit der Etablierung von sogenannten „Bildungsgrätzln“. Darunter versteht man dauerhafte, in einem Stadtteil verankerte Kooperationen von Schulen und Kindergärten mit außerschulischen Einrichtungen aus den Bereichen (Erwachsenen-) Bildung, Jugend- und Sozialarbeit, Sport, Kultur und Gesundheit. Sie sollen für ein vielseitiges Bildungs-, Freizeit- und Beratungsangebot im unmittelbaren Lebensraum der Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen sorgen. Fachlicher Austausch und übergreifende Fortbildungen sollen die Pädagog\_innen unterstützen. Der Leitsatz für die Zusammenarbeit lautet: „It takes a Grätzl to raise a child“ (Stadt Wien, 2022d). Um vor allem für Kinder und Jugendliche offene und vernetzte Lernangebote zu schaffen, Grundkompetenzen weiterzugeben, Mehrsprachigkeit zu fördern und diese zum selbstständigen sowie selbstbestimmten Handeln zu befähigen, Inklusion zu ermöglichen,

Geschlechterrollen aufzubrechen und soziale Gerechtigkeit zu garantieren, gibt es in Wien mittlerweile 18 ausgewiesene Bildungsgrätzl. Aus deren unterschiedlichen Organisationsstrukturen, Programmen und bisherigen Erfahrungswerten lassen sich für das BiB-Lab wichtige Erkenntnisse ableiten.

## 2.4. Kinder- und Jugendstrategie

Mit der „Werkstadt Junges Wien“ startete die Stadt Wien im Jahr 2019 einen in dieser Art und diesem Umfang noch nie dagewesenen Beteiligungsprozess zur Erarbeitung einer Kinder- und Jugendstrategie mit dem Ziel, den Bedürfnissen der jungen Menschen in Wien mehr Platz zu geben (Magistrat der Stadt Wien, 2020, S. 1). Wien wächst und ist demografisch gesehen das jüngste Bundesland Österreichs, 2018 war jede\_r fünfte Wiener\_in unter 19 Jahre alt (Magistrat der Stadt Wien, 2020, S. 6). Rund 300.000 unter 16-jährige Kinder und Jugendliche sind noch nicht wahlberechtigt, weshalb Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten von jungen Menschen abseits von Wahlen im Sinne einer aktiven Demokratieerfahrung für sie gleichermaßen bedeutsam sind wie für die Zukunft der Stadt und diese zur Sicherung des sozialen Friedens beitragen. Die Stadt Wien betont die Wichtigkeit von Partizipation und begründet diese damit, dass Kinder und Jugendliche „durch Mitsprache und Mitgestaltung Veränderungen herbeiführen, ihre Lebenssituation verbessern und ihre Lebensqualität steigern können. Partizipation vermittelt politische Bildung, macht Eigen- und Fremdverantwortung bewusst, fördert die Bereitschaft, sich zu engagieren und erhöht die Identifikation mit Schule, Park, Jugendzentrum, Bezirk und Stadt.“ (Magistrat der Stadt Wien 2020, S. 10).

Zur Durchführung dieses Beteiligungsprozesses wurde ein Werkzeugkoffer mit Moderationsleitfaden an Schulen, Kindergärten, Jugendzentren, Horte, sozialpädagogische Wohngemeinschaften, Erwachsenenbildungseinrichtungen, Jugendorganisationen und andere Vereine, die in Wien mit Kindern und Jugendlichen zu tun haben, ausgegeben. 22.500 junge Menschen konnten dieserart in die Befragung miteinbezogen werden, und auf Grundlage der Rückmeldungen wurden neun Ziele und Themen formuliert. Im Juni 2020 beschloss der Wiener Gemeinderat die Umsetzung der Kinder- und Jugendstrategie (Magistrat der Stadt Wien 2020, S. 15–17), die auch für das BiB-Lab vielfältige Anknüpfungspunkte bietet.

## 2.5. Baukulturelle Bildung

Speziell das österreichweite Baukulturnetzwerk (BINK), das sich aus Initiativen der Architekturhäuser, der Kammern und auch Vereinen der Bundesländer zu-

sammensetzt, hat sich die baukulturelle Bildung für Kinder und Jugendliche im außerschulischen Kontext zur Aufgabe gemacht (BINK, 2022). In den dort gesetzten Aktivitäten wird den jungen Menschen Beurteilungskompetenz für qualitätsvolle Architektur und Gestaltung verfügbar gemacht. Mit unterschiedlichen Schwerpunkten und in diversen Formaten mit teils künstlerischen Mitteln und Methoden wird so auch Umweltbildung, Nachhaltigkeitsbildung, politische Bildung und Demokratiefähigkeit bewirkt. Aufbauend auf die Expertisen des Projektteams (<https://www.bildungslandschaften.at/ueberuns>) wird der (bau)kulturellen und künstlerischen Bildung eine zentrale Rolle beim Aufbau und Betrieb der BiB-Lab-Innovationslabor-Settings zukommen.

## 2.6. Bildung und Innovation

Schlagworte wie „Lebenslang lernen“, „flexibel sein“, „kreative Lösungen finden“ und „Innovationen entwickeln“ sind selbstverständliche Anforderungen, die sich heute in den Beschreibungen vieler Unternehmenskulturen wiederfinden (z.B. in der XPLR: Media Innovationsstudie, 2021; XPLR: MEDIA in Bavaria, 2021). Im Arbeitskontext werden die Räume, in denen kreatives Denken und Handeln stattfinden kann, als „Maker Spaces“, „Innovation Labs“, „Ideenlabore“ oder „Think Tanks“ bezeichnet. Der Wert der Kreativität wird erkannt und das assoziative und vernetzende Denken als unabdingbare Grundlage für das Ingangsetzen von Innovationsprozessen angeregt. Dabei rückt die Bedeutung von sozialen Innovationen zunehmend in den Blickpunkt. Als soziale Innovationen werden neue Formen praktischen Handelns von Individuen, Gruppen und Organisationen zur Veränderung von Lebens- und Arbeitsbedingungen in Teilen oder der Gesamtheit einer Gesellschaft verstanden (Hochgerner, 2016). Das Zentrum für soziale Innovation (ZSI) entwickelte den „4-i-Prozess“, wonach Innovation gekennzeichnet wird vom Durchlaufen der vier Stufen Idee > Intervention > Implementierung > Impact. In Innovationsprozessen sind Kooperation und Reflexion wichtige Bestandteile, denn oft entsteht Innovation erst durch das Zusammenwirken von Personen in einem kreativen und lernfördernden Umfeld (ZSI, 2022). Diese Experimentierräume bieten in ihrer jeweils spezifischen Ausrichtung die Möglichkeit, „abwegige“, noch nicht etablierte Konzepte, die für den Wandel notwendig sind, durchzuspielen, zu testen und einsatzbereit zu machen.

Zusammenfassend kann vermerkt werden, dass die Verfasserinnen der Überzeugung sind, dass innovative Prozesse dann einen nachhaltigen Beitrag zur Bildung leisten, wenn Menschen mit unterschiedlichen Sichtweisen, Bildungsbiografien und Wissenskulturen gemeinsam neue Lösungen für die zuvor gemeinsam definierten Aufgabenstellungen erarbeiten. Eine gute Vernetzung von

engagierten Partner\_innen aus dem formalen und informellen Bildungsbereich ist auch essenziell für das Funktionieren eines Bildungsgrätzls.

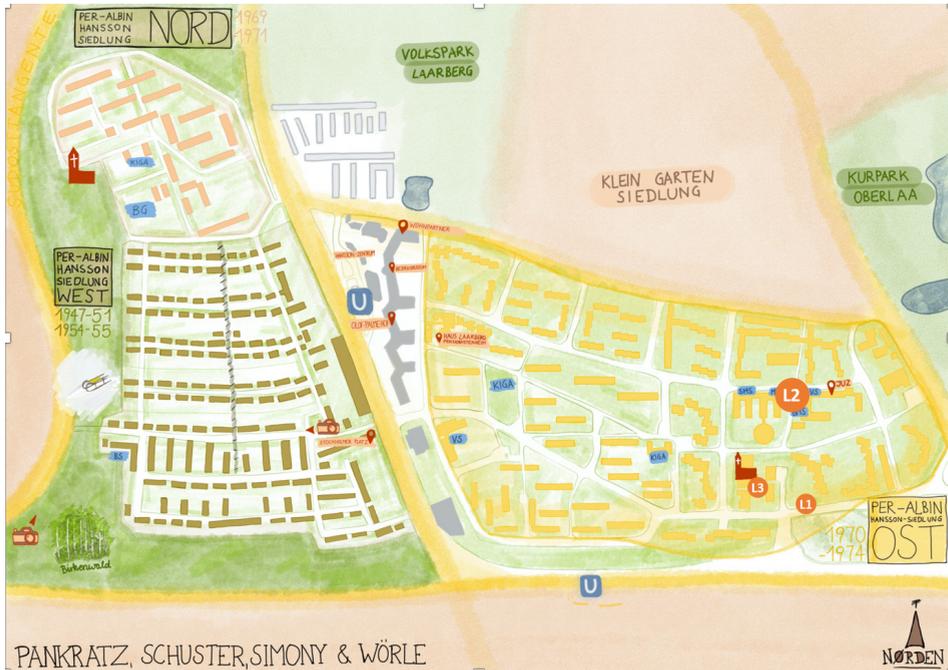
Um ein Innovationslabor für Bildung aufzubauen wurde ein Projektgebiet gesucht, das zahlreiche formale Bildungsstandorte in unmittelbarer Nähe zueinander und mit einer guten Vernetzung aufweist, eine heterogene Bewohner\_innenstruktur bezüglich Alter und Herkunft hat und in dem dennoch Handlungsbedarf festgestellt wurde.

### 3 Projektgebiet Per-Albin-Hansson-Siedlung

Die Per-Albin-Hansson-Siedlung (PAHS) im 10. Wiener Gemeindebezirk ist mit ihren 6.000 Wohnungen und den rund 14.000 dort lebenden Bewohner\_innen die größte Gemeindebausiedlung in Wien und Wiens erster kommunaler Wohnbau nach dem 2. Weltkrieg. Die Siedlung wurde zwischen 1947 und 1974 in drei unterschiedlichen Bauabschnitten errichtet und gliedert sich in einen Nord- (1969–71), West- (1947–51, 1954–55) und Ost-Teil (1970–74) (Reinprecht, 2019). Bei der Betrachtung der demographischen Daten zeigt sich eine Besonderheit in der Per-Albin-Hansson Siedlung: Im Vergleich zu der Gesamtheit der Wiener Gemeindebauten ist hier der Anteil an Bewohner\_innen im Alter 60+ größer (in Zahlen: Gemeindebauten in Wien gesamt: 23,79 % der Bewohner\_innen sind 60+, PAHS: 32,37 % der Bewohner\_innen sind 60+) (MA23, 2022).

Wie bei allen Gemeindebauten wurden und werden die Wohnungen von Wiener Wohnen vermittelt und betreut, allerdings sind die Vergabekriterien heute andere als zur Zeit der Entstehung der Siedlung. Während die Erstbewohner\_innen der Siedlung eine österreichische Staatsangehörigkeit nachweisen mussten und aufgefordert waren, relativ hohe Baukostenzuschüsse zu zahlen, um eine Wohnung zu erhalten, haben sich die Vergaberegulungen heute verändert (Stadt Wien, 2022e). Freiwerdende Wohnungen werden an junge, sozialökonomisch eher schwächere Familien mit Kindern zugeteilt, wodurch sich die Bevölkerungsdichte erhöht und die Bewohner\_innenschaft sowohl kulturell als auch sozial heterogener wird. Der aktuell stattfindende Generationenwechsel bringt einerseits Veränderung und Innovationsbedarf, aber auch unterschiedliche Konflikte zwischen den Anrainer\_innen mit sich. Diese Konflikte werden vor allem im öffentlichen Raum ausgetragen, wo trotz der großzügigen Grünflächen ein hoher Nutzungsdruck, vor allem auf für Kinder und Jugendliche vorgesehene Bewegungs- und Freizeitflächen, besteht. In der gesamten PAHS sind nur rund 400.000 m<sup>2</sup> von 1.500.000 m<sup>2</sup> bebaut (IBA\_Wien, 2021), während die Siedlung im Westen kleinteilig organisiert ist, wird der Ostteil geprägt von bis zu 14-ge-

schoßigen Bauten und von großzügigen öffentlichen Grünflächen zwischen den Wohngebäuden (Abbildung 2).



**Abbildung 2:** Lageplan Per-Albin-Hansson Siedlung. © Carla Schwaderer (Illustration auf Grundlage einer Plandarstellung von Pankratz, Schuster, Simony & Wörle)

Der *Aktionsplan Stadterneuerung Per-Albin-Hansson-Siedlung* verweist bereits 2015 auf die Notwendigkeit der Stadtteil- und Sozialraumentwicklung mittels partizipativer Beteiligungsprozesse, um damit auf die demografischen und sozialökonomischen Veränderungen der Bewohner\_innenschaft zu reagieren (Lammerhuber et al., 2015). Aktuell ist die Siedlung Zielgebiet der Internationalen Bauausstellung IBA\_Wien, die sich von 2016 bis 2022 dem Thema „Neues Soziales Wohnen“ widmet. In der Tradition der „Sanften Stadterneuerung“ soll auf Veränderungsprozesse in einem funktionierenden Stadtteil reagiert werden. Entlang von sechs Handlungsfeldern – Grünraumnutzung, Nachbarschaft, Neue Mobilität, Sicherheit, Barrierefreiheit und Hitzeschutz – wird der Fokus auf die Weiterentwicklung und Verbesserung der Lebensqualität in der Großwohnsiedlung gelegt (IBA\_Wien, 2021). Im Gebiet östlich der Favoritenstraße – der PAHO – werden mit lokalen Partner\_inen abgestimmte „Maßnahmen bis 2022 umgesetzt, evaluiert und auf ihre Replizierbarkeit geprüft. Die PAHO wird damit zu einer Art ‚Labor für Innovationen‘ für Großsiedlungen der 70-er Jahre.“ (IBA\_Wien, 2021). Hier setzt das Projekt BiB-Lab an, es baut auf Erkenntnissen

zum Thema Bildung, die aus Erhebungen über die Siedlung gesammelt wurden, auf und führt Initiativen der IBA-Wien fort.

So war auch das künstlerische Raumforschungsprojekt ICH BRAUCHE PLATZ!, ein Kooperationsprojekt von TUW, Kunst im öffentlichen Raum Wien (KÖR) und IBA\_Wien, in den Jahren 2019/2020 Teil des IBA-Programms. Im Juni und Juli 2020 wurde am Standort PAHO gemeinsam mit den Kindern und Jugendlichen vor Ort, und speziell mit Mädchen, zu bestehenden Bedarfen – wie neuen Nutzungskonzepten für den Grün- und Freiraum, Verbesserung der Infrastrukturausstattung für Kinder und Jugendliche, Verankerung von zusätzlichen Kreativ- und Kulturangeboten (IBA\_Wien, 2021) – spielerisch-partizipativ geforscht (Harather, 2021b, S. 113–143). Ergebnisse dieser Forschungen, etwa, dass es nicht nur spezifische Raumangebote sondern vor allem auch Mitsprachemöglichkeiten, Ermutigungen zum Kreativsein und Materialien für das gestalterische Experimenten braucht, werden in den Aufbau und Betrieb des BiB-Labs einfließen.

Der öffentliche Raum in der PAHO ist sehr großzügig gestaltet und birgt damit viel Potenzial, dennoch konnten im Rahmen der ICH BRAUCHE PLATZ!-Aktivitäten Defizite bei Aneignungs- und Aufenthaltsflächen für Kinder und Jugendliche, die im Sinne der Bewegung und Begegnung genutzt werden sollen, aufgedeckt werden. Dabei zeigte sich, dass die großzügigen Grünflächen ein enormes Aneignungs- und Nutzungspotenzial für alle Altersgruppen bieten könnten, es jedoch durch Wiener Wohnen nicht eindeutig geregelt ist, ob und wie die Grünflächen betreten und genutzt werden dürfen, wodurch sehr schnell Konfliktsituationen entstehen. Andererseits ist beim öffentlich zugänglichen Angebot von Ballspielplätzen der hohe Nutzungsdruck gut zu beobachten, wenn Mädchen und jüngere Kinder tendenziell von älteren Buben verdrängt werden. Mit einem breiteren Angebot von Bewegungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum könnte diesen Verdrängungsmechanismen entgegengewirkt und allen Kindern und Jugendlichen in der Siedlung Raum zur Aneignung ermöglicht werden. Dieser im Rahmen des Generationenwechsels entstandene Bedarf wurde sowohl von der IBA\_Wien als auch von Wiener Wohnen erkannt und gemeinsam wird, wie bereits angeführt, an neuen Angeboten in der Siedlung gearbeitet. So ist beispielsweise am Bergtaidingweg, der autofreien Hauptschlagader der Siedlung, ein *Mehrgenerationenplatz* sowie das *Quartierszentrum Bergtaidingwiese* im Entstehen begriffen.

Das BiB-Lab wird mit seinen drei unterschiedlichen Laborstandorten und -typologien *im* und *um* das Kleine EKAZENT, das einen zentralen Begegnungsort in der PAHO darstellt, angesiedelt, um die bestehende Bildungslandschaft der Siedlung mit experimentellen Lernorten und neuen Möglichkeitsräumen zu ergänzen (Abbildung 2).

Um auf diesen Forschungsansätzen sowie den bereits in Umsetzung befindlichen und noch geplanten IBA-Maßnahmen aufzubauen und bereits vorhandene bzw. über das Vorprojekt entstandene Vernetzungen weiter zu nutzen, wurde die PAHO als Projektstandort für das BiB-Lab gewählt: In der Wendstattgasse befinden sich, unmittelbar benachbart, vier Schulstandorte und das Jugendzentrum. Mit der im Süden angrenzenden mächtigen Rundsporthalle, einer Kirche und einem Einkaufszentrum, dem Kleinen EKAZENT, wird hier das öffentliche Zentrum dieses Siedlungsteils gebildet. Das zur Errichtungszeit gültige städtebauliche Prinzip der strukturellen Stadt ist heute noch durch die klare Trennung von Wohnen und Arbeiten erkennbar, das Erscheinungsbild ist geprägt von Plattenbauten der 1970er Jahre und von großzügigen Grünflächen: das Leitbild der aufgelockerten und durchgrünten Stadt wurde hier beispielhaft umgesetzt.

## 4 Zentrale Zielsetzungen des BiB-Labs

Mit dem *BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung* sollen sowohl schulische als auch außerschulische Lernsettings in Form von Innovationslaboren im Schulumfeld etabliert werden, in denen Bildung, im Gegensatz zum zielgerichteten Lernen, als offener und kreativer Prozess der selbstreflexiven Auseinandersetzung verstanden wird.

Langfristiges Ziel ist es, mit partizipativ gestalteten Denk- und Handlungsräumen kreatives Arbeiten zu fördern und so Innovationsprozesse im Bildungsbereich anzuregen – sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für die Bewohner\_innen der Siedlung. Mit dem Aufbau und der Etablierung der Innovationslabor-Settings sollen Ideen, Handlungsanleitungen und Modelle für zukünftige Bildungsgrätzl erarbeitet werden, die Teilhabe und Mitgestaltung ermöglichen.

Die Forschung fokussiert sich sowohl *während des Aufbaus der Labore als auch bei Durchführung der Innovationsvorhaben* auf die Veränderung der Raumwahrnehmung bei Laien nach Beschäftigung mit der eigenen Siedlung, auf das Zusammenwirken von formalen und informellen Bildungsinstitutionen, um nachhaltige Bildungsziele zu formulieren und umzusetzen, auf die Akzeptanz *von* und die Identifikation *mit* partizipativ gestalteten Bildungsraum-Settings seitens der Zielgruppen, auf mögliche Auswirkungen von partizipativ entwickelten und gestalteten Räumen auf das Lehr- und Lernverhalten so wie auch auf die Auswirkungen von Teilhabeprozessen ganz allgemein.

Die Kooperation mit vier Bestandsschulen in der Wendstattgasse bietet für das BiB-Lab die Chance, mit seinen Aktivitäten im Aufbau der Schulraumlabore wie auch bei Betrieb der Innovationsvorhaben die Aufmerksamkeit auf gegebene räumliche Potenziale, aber auch auf vorhandene Defizite zu lenken und mit

niederschweligen Interventionen (Installationen, temporären Maßnahmen) zu sensibilisieren und sprachfähig zu machen. Durch die Vernetzung formaler und informeller Bildungsräume werden im Rahmen der Projektaktivitäten Bildungslandschaften entstehen, die sowohl eine Öffnung der Schule nach außen als auch eine verstärkte Nutzung und Miteinbeziehung der umliegenden (Raum-) Angebote in den Schulbetrieb ermöglichen sollen. Denn neben dem formalen Lernen und dem Bildungserwerb zur Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht, die an den Besuch von öffentlichen oder mit dem Öffentlichkeitsrecht ausgestatteten Schulen gekoppelt ist (RIS, 2022b, Schulpflichtgesetz), spielt das informelle Lernen in der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen eine große Rolle. Neben den außerschulischen Bildungsräumen im privaten familiären Bereich stellen diverse Vereine und Institutionen (wie Kirche, Sportvereine, Jugendklubs, Volkshochschule, ...) außerschulische Bildungsräume und -angebote, teils auch kostenlos, zur Verfügung. Ein wichtiger außerschulischer Bildungsraum, vor allem für Kinder und Jugendliche, in dem informelles Lernen stattfindet, ist der öffentliche Raum (Straßen, (Spiel-)Plätze, Grünflächen, ...). Im Projekt BiB-Lab wird für die kreative bildungsspezifische Aktivierung des öffentlichen Raumes speziell das nachfolgend ausführlicher beschriebene Bus-Labor eingesetzt.

Aber nicht nur Kinder und Jugendliche als Nutzer\_innen von Bildungsräumen sind im BiB-Lab-Projekt mitbedacht, sondern mittels sehr niederschwelliger, generationenübergreifender Programmangebote wie z.B. Sommerkino und Fantasie-Bus-Reisen, werden auch Siedlungsbewohner\_innen jeden Alters eingeladen, sich zu beteiligen.

Das Netzwerk der BiB-Lab-Projektpartner\_innen vor Ort (bisher vier Schulen, diverse Vereine für Siedlungsbelange und für die Jugend, zwei Pädagogische Hochschulen) soll im weiteren Prozessverlauf kontinuierlich erweitert und gestärkt werden, um die nachfolgend näher beschriebenen zentralen Zielsetzungen auf breiter Basis zu erarbeiten:

#### **4.1. Experimentelles Gestalten und künstlerisch-gestalterische Forschung**

„Lern- und Experimentierräume haben es inzwischen geschafft, als Element für die Auseinandersetzung mit den Grand Challenges – den großen Herausforderungen unserer Gesellschaft – verstanden zu werden. Sie regen an, ein Gefühl für die Möglichkeiten, ein Verständnis für die Risiken und eine dringende Verpflichtung zur Beschleunigung des Fortschritts zu entwickeln.“ (Weissenberger-Eibl, 2019, S. V)

Wie Weissenberger-Eibl, die Leiterin des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI) weiter anmerkt, gibt es zahlreiche Signale für die Ver-

änderung des Zusammenwirkens, wie etwa neue Akteurskonstellationen, neue Anforderung an Innovationen und ein neues Grundverständnis von Innovation, das beispielsweise explizit auch soziale Innovation thematisiert. Vor diesem Hintergrund gelte es jedoch Fragen zu stellen:

„... Wie vereinbaren wir die für Innovationen notwendige Risikobereitschaft mit unserem Bedürfnis nach Sicherheit? Wie können Experimentierfreudigkeit und (Selbst-)Vertrauen gestärkt werden? Wie können alle Akteur\_innen im Innovationssystem befähigt werden, Innovationen systemisch zu denken und konkret umzusetzen? Was bedeutet eine systemische Orientierung für das Erproben und Erlernen von spezifischen Kompetenzen? [...] Wie kann Partizipation, Kommunikation und Einstellung zu Innovation in der Gesellschaft gefördert werden? [...] Um sich diesen und weiteren Fragen zu stellen bedarf es Mut und Vorstellungskraft – um nicht Fantasie zu sagen – damit das Neue in die Welt kommen kann, darf und verstanden wird.“ (Weissenberger-Eibl, 2019, S. VI)

Und genau hier setzt die programmatische BiB-Lab-Ausrichtung an: Damit das von Weissenberger-Eibl angesprochene Neue in die Welt kommen kann, darf und verstanden wird, werden Methoden des künstlerischen Denkens und Handelns und der experimentellen Co-Creation eingesetzt. Mit Vorprojekten wie DISPLACED (Harather, Stuefer, 2016), PLACE of IMPORTANCE (Harather et al., 2019) und ICH BRAUCHE PLATZ! (Harather, 2021) liegt in diesem Bereich der künstlerischen Forschung bereits umfassende Expertise des BiB-Lab-Projektteams vor. Die gezielte Einbindung von kunst- und architekturbasierter Lehre und Forschung in die, an den jeweiligen Projektstandorten vorzufindenden Alltagsrealitäten, ist ein wesentliches Moment, um innovative Prozesse wie das BiB-Lab-Vorhaben durchzuführen.

Grundsätzlich ist das künstlerische und architektonische Schaffen seit jeher geprägt vom Erkunden des Sichtbaren ebenso wie des Nicht-Sichtbaren, von der Suche nach Erkenntnis und dem Experimentieren mit (neuen) Praktiken und Ausdrucksformen. So gesehen ist das Forschen dem künstlerischen Tun immanent (Harather, 2021, S. 34). Wie die Kunstgeschichte zeigt, haben viele Künstler\_innen im Zuge ihres Schaffens spezifische und zunächst sehr individuelle Methoden entwickelt, haben als sog. „Avantgarde“ Vorreiterrollen übernommen und innovative, richtungsweisende Entwicklungen angestoßen (Beyme, 2005). Einst radikal neue Zugänge wie das experimentelle Filmen, die Performance und Aktionskunst, das skizzenhafte zeichnerische Festhalten subjektiver Befunde, sind im Laufe der Jahrzehnte zum Mainstream und zu gesellschaftlich akzeptierten, gebräuchlichen Praktiken auch abseits des Kunstgeschehens geworden.

Zur Bedeutung des künstlerischen Arbeitens in Bildungs- und Veränderungsprozessen hat der deutsche Soziologe und Kulturpädagoge Michael Brater wich-

tige Beiträge geliefert. Wie er betont, sind künstlerische Prozesse charakteristischerweise offene Prozesse, d.h. Prozesse ohne klare Zielvorgabe. Künstlerisch zu handeln heißt, „etwas entstehen lassen“ (Brater, 2012, S. 200), „[...] aus sich heraus anzufangen, auch ohne zu wissen, wohin die Reise genau gehen wird. [...] wahrnehmungsfähig zu werden für das, was eine Situation verlangt oder ermöglicht – aus dem zu handeln, was ich an oder in der Situation erkenne, aus dem, was hier und jetzt ist, und nicht aus dem, was ich mir wünsche, einbilde oder in den Kopf gesetzt habe. [...] ein Handeln ohne bestimmte Vorgaben, ein Handeln unter Ungewissheit und Unsicherheit.“ (Brater, o. Jg.). Das pädagogische Potenzial künstlerischer Prozesse kann seiner langjährigen Erfahrung nach nur durch die eigene, selbstgeführte künstlerische Aktivität, also das praktische künstlerische Tun, die „Bildung durch Kunst“ zum Tragen kommen. Vor allem bei Prozessen, in die Kinder und Jugendliche eingebunden sind, ist es essenziell, dass „sie fragen, ausprobieren, ‚spielen‘, suchen und einen ganz eigenen Weg finden können, der nicht durch Lehrvorgaben und -anleitungen ver- oder behindert wird“ (Brater, 2012, S. 186).

Wie Anne Bamford, die Verfasserin von „The Wow-Factor“, einer ersten weltweiten Studie zur Qualität von künstlerischer Bildung analysiert hat, fördern die Künste das ganzheitliche Denken sowie das freie Flottieren und kreative Zusammenführen von Ideen – und das sind wichtige Voraussetzungen für zukünftige Entwicklungen und Innovationen. So gesehen sind die Künste in der Bildung ein grundlegendes Mittel, um (junge) Menschen mit den sozialen und intellektuellen Qualifikationen auszustatten, die sie für die unvorhersehbare Zukunft brauchen (Bamford, 2010, S. 33).

Wie eingangs erwähnt, ist es eine zentrale Zielsetzung des BiB-Labs, mit Methoden des künstlerischen Denkens und Handelns und der experimentellen Co-Creation zu arbeiten. Dies erfolgt auf drei Ebenen in unterschiedlichen Ausprägungen:

#### **4.1.1. Auf- und Ausbau der Labore als offener künstlerisch-experimenteller Prozess**

Schon in der Konzeption der Einreichung war es den Autorinnen dieses Beitrags wichtig, den Aufbau eines „Bildungsraumlabors“ nicht als zeitlich abgeschlossenes Bau- bzw. Raumgestaltungsvorhaben zu sehen, sondern vielmehr den Konzeptions- und Entstehungsprozess der Laborsettings als gemeinsamen Schaffens- und Forschungsprozess von Nutzer\_innen und Betreiber\_innen zu definieren. Die Konzeptionen der Laborumgebungen selbst sind somit bereits als Innovationsprozesse angelegt, die im besten Fall Innovation generieren. In der Bespielung durch Innovationsvorhaben kann in weiterer Folge ebenso For-

schung betrieben werden. In unserem Forschungsverständnis handelt es sich also um einen ineinander verzahnten, fortschreitenden Prozess. Die künstlerisch-forschende Auseinandersetzung mit Raumqualitäten und Raumatmosphären, mit Raumwahrnehmung und Raumerleben, mit Raumaneignung und Raumnutzung soll vielfältige Innovationspotenziale freisetzen, ebenso wie die kreative Beschäftigung mit Gestaltungsmöglichkeiten und -variationen.

#### **4.1.2. Innovative Raumgestaltung und Raumnutzung als Co-Creations-Prozess**

Die räumlichen ebenso wie die pädagogischen Konzepte und Praktiken sind bestimmend für die Bildungsräume und deren Qualitäten. Insofern muss beides immer zusammen und aufeinander abgestimmt betrachtet und entwickelt werden. In künstlerischen Co-Creations-Prozessen kann unter den Beteiligten ein wechselseitiges Verständnis für die unterschiedlichen, vielleicht auch gegensätzlichen Belange, Problemstellungen und Bedürfnisse der/des anderen sehr praxisorientiert, spielerisch und, wenn erforderlich, sogar nonverbal gemeinsam entwickelt werden. Ziel ist es, über das aktive gemeinsame Tun auf Augenhöhe, etwa über performative und/oder gestalterische 1:1-Experimente, echte Teilhabe am Prozessgeschehen zu gewährleisten. Forschende und Beforschte sollen also gemeinsam agieren und gegenseitig von ihren Expertisen lernen. Die Beforschten sind in diesem Fall die Bewohner\_innen der Siedlung bzw. die Schüler\_innen der Partnerschulen, die als Nutzer\_innen Expert\_innen ihres Lebensraumes sind.

#### **4.1.3. Nachhaltige Lerneffekte durch künstlerisches Denken und Handeln**

In der raumbezogen-künstlerischen Projektarbeit mit Kindern zeigt sich immer wieder, wie sehr sie bereits im Volksschulalter auf Wertigkeiten wie „richtig“ und „falsch“, „schön“ und „schlecht“ konditioniert sind. Oft haben sie zunächst große Hemmungen, etwas zu zeichnen, da sie befürchten, schlecht beurteilt zu werden. Es gilt somit, den Bann im Zuge der gemeinsamen Projektarbeit zu brechen und eine Vertrauensbasis herzustellen. Die Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten zeigen, dass die Freiheit des künstlerischen Arbeitens, ohne Zeit- und Leistungsdruck, sehr motivierend sein kann und die Lernbereitschaft sowie das vernetzende Denken dadurch gefördert wird. Auch die positive Erfahrung der Eigenwirksamkeit und die Gewissheit, tatsächlich „etwas geschafft zu haben“, tragen zu nachhaltigen und persönlichkeitsbildenden Lerneffekten bei. Die Einbindung von Studierenden in das gemeinsame Raumforschen und -gestalten mit Kindern und Jugendlichen hat sich in den bisher durchgeführten Projekten stets als sehr positiv erwiesen – sowohl für die beteiligten Schüler\_innen als auch für die Studierenden: Wie sich in Reflexionsgesprächen immer wieder zeigt, können

über das partnerschaftliche Mit- und Voneinanderlernen vielfältige fachliche und soziale Lernerfahrungen gemacht werden.

## 4.2. Teilhabe und Teilnahme

Die Qualität der Lebensumwelt kann nach räumlichen und sozialen Komponenten beurteilt werden. Es ist anzunehmen, dass in demokratischen Gesellschaften emanzipierte Menschen leben, die über Veränderungen im Lebensumfeld nicht nur informiert werden wollen, sondern auch aktiv an der Gestaltung der Lebensumwelt teilhaben wollen. Eine wichtige Voraussetzung für Partizipation im Sinne von Mitsprache und Mitentscheidung bis hin zur Selbstverwaltung ist es nach Meinung der Verfasserinnen, Interesse zu wecken und Meinungsbildung zuzulassen.

In partizipativen Planungsprozessen kann „das Potential der Vielen“ genutzt werden, um *mit* Nutzer\_innen tragfähige Konzepte für ein langfristig lebendiges Umfeld zu entwickeln (Nonconform, 2022). Erfolgreich durchgeführte Partizipationsprozesse zeigen, dass sowohl die Planer\_innen als auch die (zukünftigen) Nutzer\_innen davon profitieren. Denn unerheblich, ob es sich dabei um die Gestaltung des öffentlichen Raumes, um Neubauvorhaben oder Sanierungen handelt, können über die Möglichkeit der Teilhabe und Teilnahme schon *vor* Planungsbeginn Bedürfnisse frühzeitig sichtbar gemacht und auf Bedarfe entsprechend reagiert werden. In jedem Fall lernen Auftraggeber\_innen, Planer\_innen und Nutzer\_innen voneinander und partizipativ gestaltete Räume werden schlussendlich besser von den Nutzer\_innen angenommen. Wesentlich ist es, unterschiedliche Grade, Formen und Methoden von Partizipation der jeweiligen Situationen bzw. Planungsaufgabe entsprechend zu wählen und anzuwenden.

Partizipation, gefasst unter dem Schlagwort „Beteiligung“, ist aus Sicht der Interessensvertretung der Kinder und Jugendlichen wie folgt zu verstehen: Es handelt sich um die Mitbestimmung von Entscheidungen, die das eigene Leben betreffen und kann sich in der aktiven Mitgestaltung des Lebensbereiches äußern (Bundes Jugend Vertretung, 2006, S. 1). Nach Sturzbacher und Waltz (2003) können Partizipationsmöglichkeiten nur in Freiräumen zur Selbstentfaltung von Kindern umgesetzt werden, die die Fähigkeit fördern, sich frei zu artikulieren und eigene Interessen diplomatisch zu vertreten (Sturzbacher, Waltz, 2003, S. 21). Dementsprechend bietet es sich an, Partizipationsprojekte im außerschulischen Kontext anzusiedeln und auch von Externen zu betreuen.

Um projektorientierte Verfahren der Partizipation für Kinder und Jugendliche zu ermöglichen, müssen diese dazu motiviert, befähigt und ermächtigt werden. Neben einer gezielten thematischen Information (in Bezug auf Gestaltungsfra-

gen zum Lebensumfeld) ist es wichtig abzuklären, wie und auf welche Weise partizipiert werden kann. Die Ideenfindung und die kreativen Prozesse bedürfen der Unterstützung und Anleitung und nicht zuletzt sind die sichtbaren Ergebnisse entscheidend für die Kinder und Jugendlichen (Bundes Jugend Vertretung, 2006, S. 3).

Ein wichtiges Ziel des BiB-Labs ist es, Teilnahme und Teilhabe bei Projekten der unmittelbaren Lebensbereiche wie Wohnumfeld und Schule zu initiieren und zu begleiten. Kinder und Jugendliche sollen lernen, kritisch zu denken, Gegebenes zu hinterfragen, eigene Bedürfnisse zu erkennen, diese zu äußern und damit ermutigt und befähigt werden, sich bei Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen aktiv einzubringen. Diese Kompetenzen ermöglichen individuelle Selbstermächtigung auf persönlicher Ebene und intellektuelle Emanzipation auf gesellschaftspolitischer Ebene. Dabei werden mit den BiB-Lab-Settings nicht nur für Schüler\_innen Teilhabe- und Teilnahmeoptionen geschaffen, sondern mit bereits bewährten Methoden (Harather et al., 2019, S. 63ff.; Harather, Schwaderer, 2021, S. 38ff.) auch die Nachbar\_innenschaft generationenübergreifend aktiviert, um gemeinsam Bedarfe im Grätzl zu erheben und gemeinsam neue Konzepte zu entwickeln und auszutesten.

Da Kinder und Jugendliche einen wesentlichen Teil ihrer Zeit in den Schulgebäuden verbringen und sich die Anforderungen an Schule vom Lehr- und Lernraum auch hin zum Lebensraum ausweiten, ist es naheliegend, Partizipationsprozesse zur Umgestaltung von Bestandsschulgebäuden zu starten. Hier gilt es, neben den Schüler\_innen auch die Lehrer\_innen, Direktion und weiteres Schulpersonal (wie etwa den/die „Schulwart\_in“) mit einzubeziehen. Die genannten Nutzer\_innen können als Expert\_innen der Schulgebäude betrachtet werden. Das BiB-Lab widmet sich dieser Aufgabe im nachfolgend näher beschriebenen Schulraum-Laborsetting.

### **4.3. Kommunikation und Vernetzung**

In Zeiten von veränderten Bildungsansprüchen ist der Slogan „Bildung ist mehr als Schule!“, der 2002 aus den „Leipziger Thesen“ (Bundesjugendkuratorium u.a., 2002) hervorgegangen ist, allgemeiner Konsens. Es gilt also, die Bildung ganzheitlich im Kontext Schule und ihrem umgebenden Stadtraum mit seinen Bildungsangeboten zu betrachten. Bildungsbauten sind als Arbeits- und Lernlandschaften im Netzwerk von Gemeinwesen- und Kultureinrichtungen zu konzipieren (PLATTFORM schulUMBau, 2010). Was in einer der elf Leitlinien

der 2010 von der Plattform SchulUMbau<sup>1</sup> formulierten „Charta für die Gestaltung von Bildungseinrichtungen des 21. Jahrhunderts“ für den Neubau von Schulen postuliert wird, hat natürlich auch seine Gültigkeit in bestehenden gewachsenen Strukturen, wo allerdings oftmals die einzelnen formalen und informellen Bildungsinitiativen nicht miteinander, sondern nebeneinander entstanden sind und dementsprechend agieren. Kommunikation und Austausch untereinander fehlen mancherorts.

Bildung passiert somit an vielen Orten und in verschiedenen Einrichtungen, solche die verpflichtend zu besuchen sind und solche die aus Interesse freiwillig aufgesucht werden. Damit Bildung gelingt, bedarf es einerseits Schulen, die für ganzheitliche Bildung und vielfältige Bildungsgelegenheiten offen sind, andererseits außerschulischer Kooperationspartner\_innen und „dritter Lernorte“, die laut Definition von Ray Oldenburg neben dem Ort der Familie und dem Ort des Arbeitslebens Orte der Gemeinschaft sind (Oldenburg, 1999). Diese Einrichtungen zusammen bilden eine Bildungslandschaft, die es zu organisieren, zu verwalten und mit Leben zu füllen gilt.

Mit diesem Gedanken sind in Wien seit 2016, wie bereits zuvor erwähnt, 18 Bildungsgrätzl gegründet worden, wo Vernetzung von Trägerorganisationen und Einrichtungen kultureller Bildung mit den Orten der formalen Bildung, etwa mit Schulen, Kindergärten und Horten, stattfindet. Das bedeutet, dass es einerseits organisatorische und inhaltliche Abstimmungen gibt, und andererseits auch gemeinsame Initiativen und Aktivitäten gesetzt werden. Zumeist werden die Bildungsgrätzl auf Initiative der formalen Bildungseinrichtungen gegründet und getragen.

Aufbauend auf diesem bestehenden Modell der Wiener Bildungsgrätzl ist es eine zentrale Zielsetzung des BiB-Lab, die Vernetzung der bestehenden Bildungseinrichtungen in der Per-Albin-Hansson Siedlung modellhaft zu aktivieren, um so eine sozialräumliche Bildungslandschaft im Sinne eines innovativen Bildungsgrätzls aufzubauen. Dabei geht es darum, ein Netzwerk von Bildungsverbündeten und Kooperationen zu schaffen und gleichzeitig die öffentlichen Räume, also die Straßen, Wege, Plätze und Freiflächen der Siedlung als erweiterten Bildungsraum zu sehen und zu nutzen.

Über ein niederschwelliges Angebot sollen Kinder, Jugendliche und Erwachsene für die sie umgebende gebaute Umwelt sensibilisiert werden, also für die eigene Siedlung sensibilisiert. Ziel ist eine baukulturelle Bildung, in der die Umgebung als Lerngegenstand und als Lernort genutzt und mitgestaltet wird. Die Nutzung von Gebäuden, Orten und Räumen ist somit der Inhalt und gleichzeitig

---

1 Gründungsmitglieder der Plattform SchulUMbau und Erstunterzeichner der Charta sind 25 österreichische Personen aus den akademischen, praktischen, vermittelnden und (schul-)behördlichen Bereichen der Architektur, Pädagogik und Politik.

der Lernkontext, in welchem der Inhalt vermittelt wird. Dabei wird die Vermittlung der baukulturellen Aspekte als eine gesamtgesellschaftliche und disziplinübergreifende Aufgabe verstanden und als solche auch gestaltet. Die so erreichte kulturelle Bildung weist Potentiale für ganzheitliches Lernen, für Kompetenz- und Persönlichkeitsentwicklung *mit* und *in* den Künsten auf (Bamford, 2010).

Als Resultat wird die Kritik- und Urteilsfähigkeit der Teilnehmenden gestärkt, ein Verständnis für das Bauen und das Planen und damit verbundene Entscheidungsprozesse entwickelt sowie ihre Einflussmöglichkeiten auf die (zukünftige) Gestaltung der Umwelt vergrößert. Die Querschnittsmaterie weist viele Überschneidungen und Überlagerungen mit anderen Bildungsbereichen auf (Million et al., 2019, S. 10–20). Gleichzeitig gehen baukulturelle Bildungsprozesse oftmals Hand in Hand mit baukulturellen Beteiligungsprozessen (Nonconform, 2022).

## 5 Labor-Settings des BiB-Lab

Um mit dem Innovationslabor für Bildungsräume in den nächsten Jahren möglichst unterschiedliche Test-Settings zu schaffen und für Innovationsvorhaben zur Verfügung zu stellen, die in Kooperationen mit externen Projektpartner\_innen entwickelt und durchgeführt werden, wurde das BiB-Lab mit drei Laboren konzipiert.

### **BUS-LABOR – mobiles Labor mit wechselnden Standorten im Projektgebiet**



**Abbildung 3:** BiB-Lab, Norbert Lechner



**Abbildung 4:** Team IBP

Das Bus-Labor ist ein umgebauter ehemaliger Linienbus, der im Projektgebiet der Per-Albin-Hansson-Siedlung temporär eingesetzt wird. Dieses Labor ist mobil und wird impulsgebend stationiert, um das BiB-Lab-Projekt im Stadtteil sichtbar zu machen, zu informieren und mit künstlerisch-kreativen Programmen und Architekturvermittlungsangeboten ein, speziell über die Sommermonate saisonal nutzbares, zusätzliches Raumangebot für den Innovations- und Partizipationsprozess zu schaffen. Der multifunktionale Innenausbau dieses Bus-Labors

wurde bereits im Wintersemester 2016/17 im Rahmen eines design.build-Masterentwerfens von Architekturstudierenden hergestellt (Leitung: Peter Fattinger, gemeinsam mit Karin Harather und Renate Stuefer). Finanziert wurden Busausbau und -infrastruktur mit dem Preisgeld der „SozialMarie 2016 – Preis für soziale Innovation“.<sup>2</sup>

Ab Mai 2017 diente dieses Bus-Labor, das sogenannte „Studio.DISPLACED“, als Raumressource für experimentelles Gestalten: Zunächst war es im Stadtlabor „OPENmarx“ der Fakultät für Architektur und Raumplanung der TUW stationiert und kam 2019/2020 im Rahmen des Projekts ICH BRAUCHE PLATZ! in drei Wiener Stadtentwicklungs-Zielgebieten der Internationalen Bauausstellung IBA\_Wien zum Einsatz, um als Plattform und Basisstation für künstlerische Raumforschung mit Kindern und Jugendlichen zu dienen.

Im BiB-Lab-Projekt wird das Bus-Labor als „Pop-up Stadtlabor“ eingesetzt, sowie als gut sichtbare, niederschwellige Informationsplattform und Anlaufstelle, um die im Siedlungsgebiet reichlich zur Verfügung stehenden öffentlichen Außenräume, insbesondere die Grünflächen, als frei zugängliche und generationenübergreifend nutzbare Bildungsräume ins Bewusstsein zu rücken, sichtbar und erlebbar zu machen. Das Bus-Labor fungiert dabei als Treffpunkt und Anlaufstelle für kreative Raum-Erkundungs-, -Aneignungs- und -Vermittlungsangebote: Neben Wissenswertem zum BiB-Lab, wird ein multifunktional ausgestatteter Basisraum und ein Materialfundus für das kreativ-künstlerische Tätigwerden zur Verfügung gestellt. In Absprache und Koordination mit Projektpartnerorganisationen (Partnerschulen, Jugendzentrum, wohnpartnern, Seniorenheim) wird ein individuell und niederschwellig nutzbares Programm ausgearbeitet und entsprechende Betreuung und Ansprechpartner\_innen für kreativen Input zur Seite gestellt. Die Zielgruppen sind zum einen die Schulklassen der Partnerschulen und zum anderen die Anwohner\_innen der Siedlung jeden Alters.

---

2 Die Lehrveranstaltungsinitiative „DISPLACED. Space for Change“, mit der ab Herbst 2015 in der Flüchtlingsunterkunft Vordere Zollamtsstraße Coworking-Prozesse in Gang gesetzt wurden, um gemeinsam mit den dort lebenden Asylsuchenden sozialräumliche Aufenthaltsqualitäten zu schaffen, wurde 2016 mit dem Hauptpreis der „SozialMarie – Preis für soziale Innovation“ ausgezeichnet.

## SCHULRAUM-LABORE – Bestandsräumlichkeiten der vier Partnerschulen



Abbildung 5: BiB-Lab, Anja Aichinger



Abbildung 6: BiB-Lab, Harather, Lechner

Vier Partnerschulen in der Per-Albin-Hansson-Siedlung werden zu Schulraum-Laboren, mit dem Ziel, Bildung und Raum (formelle und informelle Räume) gemeinsam zu denken, ihre Wechselwirkung anzuerkennen und Bildungsprozesse nachhaltig und innovativ zu gestalten. Denn das Um- und Neugestalten von Räumen braucht nicht immer ein *Umbauen*, sondern oft nur ein *Umdenken*. So wird mit dem Aufbau bzw. der Installation und dem Betrieb der Schulraum-Labore zunächst die Zielsetzung verfolgt, das *Mindset* der Zielgruppen, in diesem Fall der Schulnutzer\_innen, von der Schulleitung, über Pädagog\_innen und Schüler\_innen bis hin zu den Reinigungskräften auf räumliche Fragestellungen, Bedürfnisse und (Veränderungs-)Potenziale hin zu fokussieren, anzuregen, zu bereichern und gegebenenfalls zu verändern: Die gezielte und reflexive Auseinandersetzung mit dem Schulraum und dem Schulumfeld wird zum Lernthema, und die Querschnittsmaterie Architektur und Stadtraum wird über vielfältige, fächerübergreifende Themenfelder sowohl für Pädagog\_innen als auch für Schüler\_innen greifbar gemacht. Mittels gestalterischer Improvisationen und (temporärer) Gestaltungen in den bestehenden räumlichen Strukturen der vier Partnerschulen werden bislang brachliegende (Raum-)Ressourcen und Möglichkeiten der kollektiven wie individuellen Raumeignung über das gemeinsame kreative Forschen mit den Zielgruppen erkundet und ihre Potenziale analysiert. Hier fließt einerseits die wissenschaftliche und künstlerische Expertise des BiB-Lab-Projektteams ein, und andererseits werden auch Studierende im Zuge der universitären Lehre in den gemeinsamen Forschungs- und Gestaltungsprozess aktiv miteinbezogen. Über Innovationsvorhaben (in Zusammenarbeit mit der Kirchlichen Pädagogischen Hochschule Wien/Krems und der Pädagogischen Hochschule Steiermark) wird getestet, wie diese prototypischen Settings, die die schulischen Bestandsräume nicht nur als Lern- sondern auch als Lebensräume mit entsprechenden Bewegungs- und Aufenthaltsqualitäten für die Nachmittagsbetreuung weiterdenken und -gestalten, sich im konkreten räumlichen Kontext bewähren und auch auf andere Bestandsschulen übertragen werden können. Die Zielgruppen sind

die Nutzer\_innen der jeweiligen Partnerschulen sowie externe Schulklassen, die im Rahmen von Innovationsvorhaben in das Projekt eingebunden werden.

### **GRÄTZL-LABOR – Ladenleerstandsaktivierung im Einkaufszentrum**



**Abbildung 7:** BiB-Lab, Norbert Lechner

**Abbildung 8:** BiB-Lab, Norbert Lechner

Zwei leerstehende Geschäftslokale im Kleinen EKAZENT der Per-Albin-Hansson-Siedlung, an der Alma-Rosé-Gasse gelegen, wurden als BiB-Lab-Projekt-räume angemietet. Sie bilden die räumliche Basis und kreative Plattform für bildungsrelevante Test-Settings und Innovationsvorhaben außerhalb der bestehenden Schulräumlichkeiten der vier Partnerschulen, die sich in unmittelbarer Nähe, in der Wendstattgasse, befinden.

Das Grätzl-Labor bietet im Rahmen der zeitlich befristeten Zwischennutzung bis Mitte 2024 fix verortete Arbeits- und Experimentier-räume für Bildungsinnovation, und soll im weiteren Projektverlauf zugleich als eine niederschwellige Anlaufstelle, ein Veranstaltungs- und Begegnungsort für Jung und Alt etabliert werden: Ziel ist es, mit dem Grätzl-Labor Synergien durch die Vernetzung von bestehenden Bildungs- und Freizeitangeboten im Stadtteil zu bündeln und bislang fehlende Angebote neu zu etablieren. Mittels generationenübergreifenden und multikulturellen Raumgestaltungs- und -nutzungsprogrammen werden Schüler\_innen der umliegenden Schulen sowie Anwohner\_innen jeden Alters eingeladen, sich als Expert\_innen ihres Grätzls und ihres Alltagslebens in den gemeinsamen Forschungs- und Gestaltungsprozess einzubringen und mit- und voneinander zu lernen. Mit dieser Leerstandsaktivierung wird ein außerschulisches Raumangebot an einem frequentierten Ort im Siedlungsgebiet und in unmittelbarer Nähe zu den Partnerschulen zur Verfügung gestellt, damit das BiB-Lab-Gesamtvorhaben, sukzessive ein innovatives Bildungsgrätzl unter Einbindung möglichst vieler Beteiligten aufzubauen, öffentlichkeitswirksam und in direktem Kontakt mit den Zielgruppen umgesetzt werden kann.

Da das Grätzl-Labor aus zwei voneinander separierten Erdgeschoss-Geschäftslokalen besteht, die auch miteinander verbunden werden können, eignen sich die Räumlichkeiten sehr gut als Arbeitsraumbasis des BiB-Lab-Teams vor

Ort. Andererseits kann durch die Präsenz des BiB-Lab-Teams auch die notwendige Offenheit und Zugänglichkeit bzw. Nutzbarkeit des Projektraums für die Zielgruppen gewährleistet werden. Die Zielgruppen sind auch hier die Schulklassen der Partnerschulen sowie interessierte Anrainer\_innen jeden Alters.

## 6 Innovationspotenziale

Innovationspotenziale, die über das BiB-Lab generiert und auch auf andere Bestandssituationen übertragen werden können, sehen wir vor allem in den Bereichen der Raum-, Architektur- und Stadtgestaltung, der Pädagogik und des Sozialen.

Hier werden diese im Überblick nochmals kurz aufgelistet:

### **Bestehendes als Grundlage für Innovation erkennen und nutzen**

- Bestehende Netzwerke, Zielgruppen und Akteurskonstellationen werden eingebunden, erweitert, aktiviert bzw. neu kombiniert.
- Bestehende (räumlichen) Strukturen (Schulen, Einkaufszentrum, Freiflächen im öffentlichen Raum) werden hinsichtlich ihrer Potenziale analysiert, neu interpretiert und genutzt, um ressourcenschonend neue Möglichkeitsräume für Innovation zu schaffen.
- Mit der Aktivierung bislang leerstehender Geschäftslokale in der Siedlung als Grätzl-Labor und mit dem mobilen Bus-Labor werden offene, gemeinschaftsfördernde Anlaufstellen und Treffpunkte geschaffen, die als experimentelle Projekt- und Bildungsräume gestalterische und soziale Innovation ermöglichen sollen.

### **Ästhetische, künstlerische und kulturelle Bildung als Katalysator für Innovation**

- Niederschwellige Methoden und Praktiken der Architektur- und Baukulturvermittlung schaffen sowohl für Kinder und Jugendliche wie auch für Anwohner\_innen jeden Alters ein neuartiges Lernfeld.
- Die Querschnittsmaterie Architektur- und Stadtgestaltung wird als fächerübergreifendes und unmittelbar praxisbezogenes Themenfeld in den Blickpunkt gerückt.
- Spielerische, künstlerisch-ästhetische Bildungsangebote im Zuge des BiB-Lab-Aufbaus und darüber hinaus werden zum Mittel der Teilhabe.
- Interkulturelles und generationsübergreifendes Lernen wird über die entsprechenden Labor-Settings sowohl im schulischen wie auch im außerschulischen Kontext ermöglicht.

- Die handlungsorientiert-forschende, analytische und reflexive Auseinandersetzung mit dem Schulraum und mit dem Schulumfeld erweitert die schulische Lehr- und Lernpraxis – sowohl für die Schüler\_innen als auch für die Pädagog\_innen.
- Teammitglieder des BiB-Lab-Teams schlüpfen ebenso wie Architekturstudierende in die Vermittlerrolle und arbeiten direkt mit Schüler\_innen, Lehrer\_innen, Nachmittagsbetreuer\_innen, und im Rahmen von Innovationsvorhaben auch mit Lehrenden und Studierenden der Pädagogik, zusammen.

### **Vernetzung, gemeinsames Forschen und Wissenstransfer als Motor für Innovation**

- Universitätsinterne und -externe Expert\_innen aus unterschiedlichen Fachbereichen, und Studierende forschen gemeinsam und auf Augenhöhe mit Schulangehörigen der Partnerschulen und Bewohner\_innen der Siedlung (also den Expert\_innen des Alltags und ihrer jeweiligen Lebensrealität).
- Wissenstransfer und Austausch von unterschiedlichen Wissenskulturen findet über die Kooperation und Co-Creation statt.
- Die unterschiedlichen Labor-Settings ermöglichen das gemeinsame Arbeiten an Projekten und schaffen die Gelegenheit, niederschwellig zu forschen, mit- und voneinander zu lernen und sich gegenseitig zu inspirieren.
- Kreative Angebote für das gemeinsame Tun auf Augenhöhe bieten Anreize für persönliche Begegnungen, besseres Kennenlernen und informellen Austausch. Vorurteile können abgebaut und gegenseitige Wertschätzung erfahr- und erlebbar gemacht werden.
- Unterschiedliche Standpunkte und Bedürfnisse können über gemeinsame Zielsetzungen und konkrete Projektvorhaben thematisiert und verhandelt werden, bestenfalls fördert dies die Toleranz.

## **7 Bisherige Umsetzungen und Ausblick (Stand: Mai 2022)**

Im Fokus des ersten Projekthalbjahres stand der inhaltliche Austausch zu Aufbau und Betrieb der unterschiedlichen Labor-Settings sowie zu den geplanten Innovationsvorhaben und deren wissenschaftlicher Begleitung. Dazu wurde ein Scientific Board mit Expert\_innen aus der Pädagogik, der Architektur und der Raumplanung installiert. Die Vernetzung mit den Projektpartner\_innen vor Ort, zunächst mit den Schulleitungen und Schüler\_innen, mit Wiener Wohnen, IBA\_Wien und den wohnpartnern wurde kontinuierlich auf- und ausgebaut. Die Instandsetzung des Bus-Labors nach einer schweren Vandalismusattacke in einem

Zwischenquartier und noch vor Projektbeginn konnte erfolgreich durchgeführt werden. Seit Mitte April ist es am Standort Franz-Koci-Straße, Ecke Alma-Rosé-Gasse stationiert und wurde bereits für Workshop-Aktivitäten im schulischen sowie außerschulischen Kontext genutzt. Das ab März 2022 neu angemietete Grätzl-Labor im Kleinen EKAZENT, bestehend aus zwei Geschäftslokalleerständen, die nun als Labor-Raum und als Büro-Raum fungieren, wird bereits intensiv als Besprechungs-, (Lehr-)Veranstaltungs-, Projekt- und Ausstellungs-Location genutzt, die über die großen Schaufensterflächen auch in den Außenraum des bislang kunst- und kulturfreien Einkaufszentrums wirkt. Mit wöchentlich wechselnden künstlerisch-experimentellen Raum-Settings, die von unserem Improvisationsdesign-Experten mit vorhandenen Einrichtungselementen und Materialien arrangiert werden und auch von außen gut sichtbar sind, transportieren wir unseren Bildungsauftrag gleichermaßen niederschwellig wie subversiv. Mit der Vernetzungs-Veranstaltung „Stadtalon Bildung“, die Teil des Programms „Architektur und Bildung: Leben Lernen Raum“ der Architekturtage 2021/22 war (BiB-Lab, 2022), wurde das Grätzl-Labor Ende April einer Fachöffentlichkeit präsentiert. Ein weiterer gemeinsamer Programmpunkt wird im Rahmen des Architekturtage Finales im Juni stattfinden.

Bereits im Wintersemester 2021/22 waren in den Aufbau der Labore drei Lehrveranstaltungen eingebunden: Im Rahmen eines Wahlseminars wurden Recherchen zum Thema Bildungsgrätzl sowie Analysen zur Per-Albin-Hansson-Siedlung durchgeführt und auf Basis wissenschaftlicher Fragestellungen bearbeitet. In einem Stegreifentwerfen wurden erste analytische Annäherungen an konkrete Gestaltungsmaßnahmen in Form von Farbraumgestaltungskonzepten für die BiB-Lab Partnerschulen erstellt. Und in einem Transferable-Skills-Fach kam die Universität in die Schule, um mit Schüler\_innen der 4. Klassen der Partner-Volksschule zusammenzuarbeiten: Über spielerisch-kreative Aufgabenstellungen wurde die kindliche Raumwahrnehmung in Bezug auf die ihnen vertrauten Schulräumlichkeiten und den Schulweg erkundet.

Im Rahmen des studienrichtungsübergreifenden Master-Moduls „Bildungslandschaften“ und mehrerer themenbegleitender bzw. -ergänzender Lehrveranstaltungen wird im Sommersemester 2022 besonderes Augenmerk auf die projektbezogene forschungsgeleitete Lehre gelegt. So werden beispielsweise, im Zuge der Realisierung von IBA\_Wien Maßnahmen, Studierende gemeinsam mit unserer Partnerorganisation wohnpartner, sowie mit Schüler\_innen der kooperierenden Schulen und interessierten Anwohner\_innen den Gemeinschaftsgarten im neu errichteten Quartierszentrum am Bergtaidingweg mitgestalten und auch bei der Gestaltung und Aktivierung des in Umsetzung befindlichen Generationenplatzes mitwirken und damit schulische Nutzungen ins städtische Umfeld, ins Grätzl, bringen.

Mit den drei Partner-Mittelschulen wird das Schulraum-Labor weiter aktiviert, indem Potenziale und Defizite der jeweiligen Schulgebäude von Studierenden gemeinsam mit den Schüler\_Innen identifiziert, analysiert und gestalterisch bearbeitet werden. Mit der Partner-Volksschule wurde die im Wintersemester begonnene Zusammenarbeit mit den 4. Klassen fortgesetzt, es wurden Videos zu ihren Lieblingslernorten erstellt und im Zuge eines Intensiv-Workshoptags Raumeignungs- und Veränderungsexperimente an allen drei BiB-Lab-Standorten durchgeführt.

Im Sommer 2022 werden das Bus-Labor sowie das Grätzl-Labor mit wöchentlich stattfindenden, generationenübergreifenden partizipativen Angeboten und im Zuge von Sommer-Lehrveranstaltungsaktivitäten offen stehen, die ersten Innovationsvorhaben in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule Steiermark (PHS) und dem Institut für Schul- und Sportstättenbau (ÖISS) starten im Herbst 2022.

## Literaturverzeichnis

- Bamford, A. (2010). *Der Wow-Faktor. Eine weltweite Analyse der Qualität künstlerischer Bildung* (Engl. Originalausgabe 2006). Waxmann Verlag.
- Beyme, K. (2005). *Das Zeitalter der Avantgarden. Kunst und Gesellschaft. 1905–1955*. C. H. Beck Verlag.
- BiB-Lab (2022). *Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung*. <https://bib-lab.at/> (abgerufen am 12.05.2022).
- Bildungslandschaften (2022). *Bildungslandschaften in Bewegung*. <https://www.bildungslandschaften.at/> (abgerufen am 12.05.2022).
- Binder, C., Harather, K., Kühn, C., Kuhlmann, D., Peer, C., Semlitsch, E.; Stuefer, R., Tielsch, K. & Walther, C. M. (2018). *Bildungslandschaften in Bewegung. Positionen und Praktiken*. Verlag Sonderzahl.
- BINK (2022). *Initiative Baukulturvermittlung für junge Menschen*. <https://www.bink.at> (abgerufen am 12.05.2022).
- Brater, M. (2012). Kunstprojekte mit benachteiligten Kindern und Jugendlichen. In U. Eller-Rüter et al. (Hrsg.), *Was kann Kunst? Der erweiterte Kunstbegriff im pädagogischen und soziokulturellen Kontext* (S. 177–230). Peter Lang Verlag.
- Brater, Michael (o. Jg.). *Was hat künstlerisches Handeln mit beruflicher Alltagspraxis zu tun?* Vortrag, Toihaus Theater Salzburg.
- Bundesjugendkuratorium (BJK)/Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht/ Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (2002). *Bildung ist mehr als Schule. Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte*. BJK Verlag.
- Bundes Jugend Vertretung (2006). *Positionspapier von mehr Partizipation von Kindern und Jugendlichen*. [https://bjv.at/wp-content/uploads/2014/06/bjv\\_position\\_partizipation\\_2006\\_neu1.pdf](https://bjv.at/wp-content/uploads/2014/06/bjv_position_partizipation_2006_neu1.pdf) (abgerufen am 12.05.2022).

- FFG Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft (2022). *Innovationslabore für Bildung – Das Programm*. [https://www.ffg.at/Innovationslabore\\_fuer\\_Bildung](https://www.ffg.at/Innovationslabore_fuer_Bildung) (abgerufen am 12.05.2022).
- Girardi-Hoog, J., Lukas, K., Reinprecht, C., Skudnigg, H., Sumnitsch, F. & Zeitlinger, R. (2020). Spaziergang. Per-Albin-Hansson-Siedlung. In IBA\_Wien 2022 (Hrsg.) & future.lab (Hrsg.), *Neues Soziales Wohnen. Positionen zur IBA\_Wien 2022* (S. 264–271). Jovis Verlag.
- Guttman, E., Kaiser, G. & Leeb, F. (2021). *Architektur in Niederösterreich 2010–2020* (Band 4), ORTE Architekturnetzwerk Niederösterreich. Park Books.
- Harather, K. & Stuefer, R. (2016). DISPLACED – Participatory action research: Urbane Bildungsräume für junge Flüchtlinge. *future.lab, magazin, TU Wien, Fakultät für Architektur und Raumplanung. 2016/04*, S. 18.
- Harather, K., Peer, C. & Semlitsch, E. (2019). *Place of Importance. Gestaltung sozial-integrativer Bildungsräume im Kontext von Flucht und Asyl*. TU Wien Academic Press. <https://resolver.obvsg.at/urn:nbn:at:at:ubtuw:3-4560>
- Harather, K. (2021a). PAUSENFÜLLERWand. *Schule & Sportstätte. Fachmagazin des österreichischen Instituts für Schul- und Sportstättenbau.*, 01&02/2021, S. 24–25.
- Harather, K. (Hrsg.) (2021b): *ICH BRAUCHE PLATZ! Künstlerische Co-Creation und Raumforschung mit jungen Menschen in drei Wiener Stadtentwicklungsgebieten. Beiträge zur IBA\_Wien 2022* (Band 11). IBA\_Wien – Internationale Bauausstellung.
- Harather, K. & Schwaderer, C. (2021). Methodensammlung. In Harather, K. (Hrsg.), *ICH BRAUCHE PLATZ! Künstlerische Co-Creation und Raumforschung mit jungen Menschen in drei Wiener Stadtentwicklungsgebieten. Beiträge zur IBA\_Wien 2022* (Band 11) (S. 38–45). IBA\_Wien – Internationale Bauausstellung.
- Hochgerner, J. (2016): *Soziale Innovationen. Wertvolle „Störungen“ in Wirtschaft und Gesellschaft*. Vortrag im Rahmen der SozialMarie Herbstveranstaltung 2016 am 16.11.2016 im Impact Hub Wien.
- IBA\_Wien (2021). *Per-Albin-Hansson-Siedlung Ost (PAHO)*. *Per-Albin-Hansson-Siedlung*. <https://www.iba-wien.at/paho> (abgerufen am 24.03.2022).
- Innovationsstiftung für Bildung (2021). *Innovationslabore für Bildung*. <https://innovationsstiftung-bildung.at/de/schwerpunkte/ab-2020-schule-lernt-lernen/innovationslabore-fuer-bildung> (abgerufen am 12.05.2022).
- Kühn, C. (2022). *Die Schule als Raum für Teams*. [https://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat\\_205730.pdf](https://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat_205730.pdf) (abgerufen am 12.05.2022).
- Lammerhuber, C., Rajek, I. & Schenekl, M. (2015). *Stadterneuerung Per-Albin-Hansson-Siedlung. Grundsätze zur sozialen Stadtentwicklung und qualitativen Aufwertung des Gebäudebestandes des sozialen Städtebaus nach 1945. Aktionsplan*. Im Auftrag der MA 50 Wiener Wohnbauforschung.
- Ludl, H. (HG) (2017). *Integration im Wohnbau. Modelle für ein soziales Zusammenleben*. Birkhäuser Verlag.
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2020). *Die Wiener Kinder – und Jugendstrategie 2020–2025. Wien*. [https://werkstadt.junges.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/48/2020/06/Strategiebrochure\\_A4\\_Download.pdf](https://werkstadt.junges.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/48/2020/06/Strategiebrochure_A4_Download.pdf) (abgerufen am 27.06.2022)

- MA23 Magistrat der Stadt Wien – Wirtschaft, Arbeit und Statistik (2022). *Bevölkerung – Statistiken*. <https://www.wien.gv.at/statistik/bevoelkerung/index.html> (abgerufen am 03.01.2022).
- Million, A., Coelen, T., Bentlin, F., Klepp, S., Zinke, C. (2019). *Bildungsorte und Lernwelten der Baukultur. Momente und Prozesse baukultureller Bildung von Kindern und Jugendlichen*. Wüstenrot Stiftung.
- Nonconform (2022): *Wir schaffen Möglichkeitsräume*. [www.nonconform.at](http://www.nonconform.at) (abgerufen am 05.03.2022)
- OECD (2003). *OECD Studie identifiziert Schlüsselkompetenzen für persönliches, soziales und ökonomisches Wohlergehen*. <https://www.oecd.org/innovation/research/oecdstudieidentifiziertschlüsselkompetenzenfürpersonlichessozialesundökonomischeswohlergehen.htm> (abgerufen am 13.05.2022)
- Oldenburg, R. (1999). *The Great Good Place*. Da Capo Press.
- PLATTFORM schulUMbau (2010). *Charta für die Gestaltung von Bildungseinrichtungen des 21. Jahrhunderts 2010*. [www.lernwelt.at](http://www.lernwelt.at) (abgerufen am 01.03.2022)
- Reinprecht, C. (2019). *Einführung – Die gute Siedlung*. In Wohnservice Wien (Hrsg.), *Die gute Siedlung. ZeitzugInnen erzählen ihre Geschichte der Per-Albin-Hansson- Siedlung. Zusammengetragen vom wohnpartner-Team 10*. Wohnservice Wien.
- RIS Rechtsinformationssystem des Bundes (2022a). *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Schulorganisationsgesetz, Fassung vom 12.05.2022*. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009265> (abgerufen am 12.05.2022).
- RIS Rechtsinformationssystem des Bundes (2022b). *Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Schulpflichtgesetz 1985, Fassung vom 12.05.2022*. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009576> (abgerufen am 12.05.2022).
- Robinson, K. (2001). Mind the gap: the creative conundrum. *Critical Quarterly* 43(1), S. 41–45. <https://doi.org/10.1111/1467-8705.00335> (abgerufen am 04.04.2023).
- Rosenberger, K. (2018). Pädagogische Anforderungen an moderne Schulräume. In Binder, C. et al., *Bildungslandschaften in Bewegung. Positionen und Praktiken* (S. 95–97). Verlag Sonderzahl.
- Rychen, D. S. & Salganik, L. (Hrsg.) (2003). *Key competences for a successful life and a well-functioning society*. Hogrefe-Verlag.
- Schule im Park (2022). *Schule im Park online*. <https://vs-park.schule.wien.at/unsere-schule/rundgang/> (abgerufen am 12.05.2022).
- Stadt Wien (2022a). *Schulen für die wachsende Stadt*. <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/bildungsinfrastruktur.html> (abgerufen am 12.05.2022).
- Stadt Wien (2022b). *„Campus plus“ für gemeinsame Kindergärten und Schulen*. <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/campus/campus-plus.html> (abgerufen am 12.05.2022).
- Stadt Wien (2022c). *Schulsanierung – Maßnahmen und Sanierungen*. <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/sanierung/index.html> (abgerufen am 12.05.2022).
- Stadt Wien (2022d). *Wiener Bildungsgrätzl*. <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/bildungsgratzl/> (abgerufen am 12.05.2022).

Stadt Wien (2022e). *Wiener Wohnen*.

<https://www.wienerwohnen.at/interessentin/sozialewohnungsvergabe.html> (abgerufen am 12.05.2022).

Sturzbacher, D. & Waltz, C.(2003). Partizipation – ein Begriff mit vielen Facetten. In H. Großmann & D. Sturzbacher (Hrsg.), *Soziale Partizipation im Vor- und Grundschulalter. Grundlagen* (S. 13–44). Ernst Reinhardt Verlag.

Weissenberger-Eibl, M. A. (Hrsg.) (2019). *Zukunftsvision Deutschland. Innovation für Fortschritt und Wohlstand*. Springer Verlag.

XPLR:MEDIA in Bavaria (2021). *Studie 2021 zur Medieninnovation*. <https://www.xplr-media.com/de/studien.html> (abgerufen am 12.05.2022).

Zentrum für Soziale Innovation ZSI (2022). *Zentrum für Soziale Innovation*. [www.zsi.at](http://www.zsi.at) (abgerufen am 05.03.2022)

### **Karin Harather**

Mag.a Dr.in, Assistenzprofessorin am Institut für Kunst und Gestaltung, TU Wien. Leiterin des FFG-Projekts „BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung“. Forschungsfelder: Künstlerische Raumforschung und Co-Creation; künstlerische, ästhetische und kulturelle Bildung in Reallabor-Settings.

### **Katharina Tielsch**

Dipl.-Ing.in Dr.in., Dekanat für Architektur und Raumplanung der TU Wien. Senior Scientist an der TU Wien, Lektorin an der FH Campus Wien, Baukulturvermittlerin, Gründungsmitglied des Arbeitsraum Bildung der TU Wien, Fachbereichsleiterin des ÖIAV (Österreichischer Ingenieur- und Architektenverein).

### **Carla Schwaderer**

Dipl.-Ing.in, MA, M.A., Projektassistentin im FFG-Projekt „BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung“ (Institut für Kunst und Gestaltung, TU Wien). Master in Architektur und Sozialraumorientierte Soziale Arbeit. Forschungsfelder: Gender Planning, Raumaneignung von Kindern und Jugendlichen mit Genderschwerpunkt sowie feministische Stadtplanung.

# Gender Planning im Schulbau

Carla Schwaderer

## 1 Einleitung

Das Bildungsniveau in Österreich war noch nie so hoch wie zum gegenwärtigen Zeitpunkt, was aber auch damit verbunden ist, dass Druck, Erwartungshaltung und Stress bei Schüler\_innen steigt (Eichler, 2021). Psychische Probleme, Lernrückstände, Motivations- und Konzentrationsprobleme zählen u.a. zu den erheblichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Schulalltag der Kinder und Jugendlichen (Dale et al., 2021). Abseits der Corona-Maßnahmen verbringen Schüler\_innen oft den gesamten Tag bis zum späten Nachmittag in der Schule, womit das Schulgebäude zu ihrem (sozial-)räumlichen Lebensmittelpunkt wird und großen Einfluss auf ihre Sozialisierung nimmt. Unterschiedliche Arten der Diskriminierung im Schulalltag erschweren das Leben der Schüler\_innen zusätzlich und können durch räumliche Settings und architektonische Gestaltung reproduziert oder im besten Fall abgebaut werden. Diskriminierung aufgrund von Geschlecht (neben anderen Diskriminierungsarten wie Klasse, Behinderung, Zuwanderungsgeschichte uvm.) betrifft ca. die Hälfte der Schüler\_innenschaft (Statistik Austria, 2021) und stellt damit ein aktuelles und wichtiges Thema dar.

Obwohl die allgemeine Unterrichtspflicht in Österreich durch Maria Theresia verhältnismäßig früh für Buben\* und Mädchen\* eingeführt worden ist, haben sich die pädagogischen Ansätze zwischen dem Schulunterricht der beiden Geschlechter stets unterschieden (Jakobi, 2013). Dabei hat sich die Genderungleichheit in der Bildung auch in den räumlichen Gegebenheiten niedergeschlagen (Kleinau, Opitz, 1996). Mit der neuen Frauenbewegung und der Einführung der verpflichtenden Koedukation 1975 wurde erstmals eine gendergerechte Schule angestrebt (Brehmer, Simon, 1997). Doch um dieses Ziel zu erreichen, müssen auch die räumlichen Gegebenheiten des Schulwesens überprüft und angepasst werden, da Mädchen\* und Buben\* Raum für verschiedene Aktivitäten different nutzen und daher unterschiedliche Anforderungen an ihr räumliches Umfeld stellen (Löw, 2019).

Generell ist die Forderung des *Gender Mainstreaming*, die Gleichberechtigung von Frauen\* und Männern\* in allen Lebensphasen durch Politik, Organisationen und Institutionen voranzutreiben und sie führte über die feministische Stadtkritik zum *Gender Planning*, welches gendergerechtes und bedürfnisorientiertes Planen und Bauen einfordert. In dessen Rahmen wurden bereits umfassende

Studien und Abhandlungen zu genderspezifischer Raumwahrnehmung, -nutzung und -aneignung vor allem in Bezug auf den öffentlichen Raum und Freiflächen publiziert (Flade, Kustor-Hüttl, 1993; Flade, Kustor, 1996; Burdewick, 1999; Kail, 2002; Diketmüller, Studer, 2007; Löw, 2019 uvm.). In Bezug auf den Schulraum selbst besteht aber noch Forschungsbedarf. Dieser ist ein Ort, an dem Kinder und Jugendliche einen Großteil ihrer Zeit verbringen und der sich daher prägend auf ihr Leben auswirkt. Soziale Ungleichheiten, Diskriminierung, Ausgrenzung und Geschlechterrollen können hier reproduziert oder aber aufgebrochen werden.

Ein Widerspruch feministischer Forschung besteht darin, einerseits die Stereotypen des binären Geschlechterdenkens aufbrechen zu wollen und andererseits die notwendige Unterscheidung in Geschlechter, um Diskriminierung überhaupt sichtbar und diskutierbar zu machen. Um alle Menschen, die sich weder dem einen noch dem anderen Geschlecht zuordnen wollen, in den Diskurs miteinzubeziehen, werden Geschlechterbezeichnung wie Mädchen\*, Frau\*, Buben\* etc. mit einem Stern markiert. Dadurch wird verdeutlicht, dass es sich dabei um gesellschaftliche Konstruktionen handelt, die durchaus zu hinterfragen sind, die als solche aktuell bestehen, zu Diskriminierung führen und ihre Benennung notwendig ist, um Diskriminierung in Bezug auf die Kategorie Geschlecht zu analysieren.

## **2 Aktuelle Herausforderungen des Gender Planning im Schulbau**

Aus den oben genannten aktuellen Herausforderungen des *Gender Planning* im Schulbau ergeben sich folgende Forschungsfragen: Welche Nachteile bestehen in Bezug auf die historische Entwicklung der Mädchen\*bildung in Österreich in pädagogischer als auch räumlicher Hinsicht weiterhin? Welche Kriterien des gendergerechten Planens muss Schularchitektur erfüllen?

Die vorliegenden Forschungsfragen wurden im folgenden Beitrag im Rahmen von qualitativen Interviews mit Planer\_innen und Expert\_innen des Schulbaus diskutiert, wodurch eine transdisziplinäre Betrachtungsweise des Themas ermöglicht wird. Die Erkenntnisse aus den Interviews werden in Ausnahmefällen mit Quellenverweisen aus der Literatur ergänzt, um kritische Aussagen zu untermauern oder zu verdeutlichen. Die Ergebnisse zeigen Handlungsempfehlungen für Gleichberechtigung von Mädchen\* und Buben\* in der Schule auf, welche durch inklusive Schularchitektur gefördert werden kann.

Das Thema des gendergerechten Planens in der Schularchitektur muss interdisziplinär bearbeitet werden, damit die Komplexität und die Ganzheitlichkeit des Themas erfassbar und allgemeingültig anwendbar werden. Dafür eignen sich

qualitative Forschungsmethoden, da sie die Entwicklung von allgemeingültigen und wissenschaftlich signifikanten Erkenntnissen aus Fachexpertise und individuellen Erfahrungen einer heterogenen Gruppe zu entwickeln, ermöglichen. Die eigentlichen Expert\_innen sind die Nutzer\_innen der Schularchitektur, also Schüler\_innen, Pädagog\_innen, Direktor\_innen und weiteres Schulpersonal.

Die leitfadengestützten Interviews mit sechs Expert\_innen des Schulbaus wurden alle zwischen Ende Januar und Anfang Februar 2022, pandemiebedingt online, abgehalten und dauerten zwischen 40 und 80 Minuten. Nach Einverständnis der interviewten Personen wurden die Interviews mit der Aufnahmefunktion von Zoom aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Als Basis des Gesprächs diente ein Leitfaden mit 50 Fragestellungen, die sich sowohl ganz allgemein auf das Thema sowie auch im speziellen auf die Expertise der Interviewpartner\_innen bezog.

Als Expert\_innen wurden Brigitte Rabl (Schulbau- und Schulfreiraum/ÖISS – Österreichisches Institut für Schul- und Sportstättenbau), Antje Lehn (Institut für Kunst und Architektur/Akademie der bildenden Künste Wien), Gertrud Simon (Institut für Erziehungs- und Bildungswissenschaft/Universität Graz), Maja Lorbek (Wissenschaftlerin TU Wien und Universität für angewandte Kunst Wien), Eva Rychli (Direktorin der Volksschule Wendstattgasse), sowie eine Person, die anonym bleiben möchte, befragt.

Als Auswertungsmethode des Interviewmaterials wurde die *Qualitative Inhaltsanalyse* nach Mayring angewandt, genauer die zusammenfassende Inhaltsanalyse mit induktiver Kategorienbildung. Aufgrund der umfassenden Materialmenge wurden im ersten Durchgang der Inhaltsanalyse die Schritte der Paraphrasierung, der Generalisierung, der Selektion und der Reduktion entsprechend den festgelegten Interpretationsregeln zusammengefasst (Mayring, 2015, S. 71ff.). Dabei konnten relevante Erkenntnisse herausgefiltert und wichtige Aussagen zusammengefasst werden. Im zweiten Durchgang wurde das Abstraktionsniveau erhöht und die Daten im Rahmen der induktiven Kategorienbildung weiter generalisiert, wobei die Kategorien direkt aus dem gewonnenen Material heraus entwickelt wurden (Mayring, 2015, S. 83ff.).

Dementsprechend wurden aus den Erkenntnissen des Interviewmaterials sechs Kategorien festgelegt, die jeweils in Unterkategorien gegliedert wurden: (1) historischer Hintergrund der Mädchen\*bildung in Österreich (Geschichte, Mädchen\*bildung), (2) sozialraumorientierte Aspekte (Demografie, Sozialisation, Diskriminierung, Inklusion und Barrierefreiheit, Raumaneignung, Schulumfeld), (3) gendergerechte Schulräume (Freiraum, Turnsaal, Garderobe, Toiletten, Aufenthaltsräume, Rückzugbereiche, Klassenzimmer), (4) Eigenschaften und Ausstattung der Räume (Angsträume, Belichtung und Akustik, Flexibilität, Bewegung,

Movement in Between), (5) planerische Aspekte (Wettbewerbe, Bestandschulen, Sanierung) und (6) Handlungsempfehlungen (*Gender Planning*, Leitfaden).

## 2.1. Historischer Hintergrund der Mädchen\*bildung in Österreich

Wenn beachtet wird, dass die Geschichte der Pädagogik bis in die griechische Antike zurückreicht, scheint die Idee der angestrebten Gleichberechtigung in unserem aktuellen Bildungssystem noch sehr jung. Historisch gesehen, wurde Mädchen\* und jungen Frauen\* lange gar keine Allgemeinbildung zugestanden, später wurde die Mädchen\*bildung auf „weibliche“ Fächer reduziert und die Ausbildungszeit war kürzer als jene der Buben\* (Brehmer, Simon, 1997). Mädchen\* waren die längste Zeit eine Minderheit in der Schule, wurden möglichst getrennt von den Buben\* unterrichtet und tendenziell vor allem in Hausarbeitstätigkeiten und Reproduktionsarbeit weitergebildet. Getrud Simon fasst folgendermaßen zusammen: „In dem Zusammenhang war die Bildung von Frauen immer eine Sekundäre. Also waren Frauen benachteiligt.“ (Interview Simon)

Dass im Mittelalter die Kirche zur wichtigsten Erziehungseinrichtung wurde und somit Mädchen\* und Frauen\* mit der Gründung von Frauenklöstern ab dem 7. Jh. erstmals institutionelle Bildung ermöglichte, hat bis heute bedeutenden Einfluss auf die Entwicklung der Mädchen\*bildung in Österreich. Bildung abseits der Reproduktionsarbeit war für Frauen\* zu dieser Zeit eigentlich nicht vorgesehen. Das Nonnenkloster war einerseits ein „weiblicher Mikrokosmos“ (Plakolm-Forsthuber, 2002, S. 75) sowie ein Rückzugs- und Möglichkeitsraum für Mädchen\* und junge Frauen\*, und andererseits ein geschlossener sozialer Raum und eine „totale Institution“ mit entsprechenden Verboten, Überwachung und Bestrafung (Foucault, 2019). Die Reformation brachte Vor- und Nachteile für die Mädchen\*bildung in Europa: Einerseits sollten alle Menschen das Lesen lernen, um die von Luther ins Deutsche übersetzte Bibel lesen zu können, wodurch Bildung für beide Geschlechter gleichermaßen wichtig wurde, andererseits wurden durch den Protestantismus Klöster geschlossen, was wiederum negative Auswirkungen auf die Bildung von Mädchen\* hatte (Interview Simon).

Die Allgemeine Schulordnung, die 1774 von Maria Theresia in Österreich erlassen wurde, war ein großer reformatorischer Schritt, der beiden Geschlechtern „gleichermaßen“ gegolten hat. Sie entspricht einer Unterrichtspflicht, nicht aber einer Schulpflicht, da höhere gesellschaftliche Schichten nicht gezwungen werden sollten, ihre Kinder in proletarische Schulen zu schicken, stattdessen wurde ihnen der Unterricht im privaten Raum mit einem Hauslehrer ermöglicht (ebd.). So wie auch schon der Zugang zu Klöstern und die damit verbundene Bildungsmöglichkeit überwiegend dem Adel vorbehalten war, bleibt auch bei der Allgemeinen Schulordnung der Zugang zu Bildung zwischen den gesellschaftlichen

*Klassen* ungerecht. Die proletarischen Mädchen\* und Buben\* waren zu der Zeit verpflichtet, gemeinsam die öffentlichen Trivialschulen (entspricht den heutigen Volksschulen) zu besuchen. Wie in dem Gemälde von Albert Ankers gut dargestellt, durften die Mädchen\* aber oft nicht gemeinsam mit den Buben\* frontal zum Lehrer\* in den Tischreihen sitzen, sondern saßen auf Bänken ohne Schreibunterlage an der Wand (Abbildung 1). Mädchen\* und Buben\* wurden nicht gleichbehandelt bzw. hatten nicht dieselben Möglichkeiten, obwohl die Unterrichtspflicht für beide "gleichermaßen" gegolten hat. Die weiterführenden Hauptschulen und die Normalschulen (zur Lehrerausbildung) waren vorerst den Buben\* vorenthalten und wurden erst mit der Zeit für Mädchen\* geöffnet. Die Gleichstellung von Mädchen\* und Buben\* wurde demnach zwar angestrebt, aber im Rahmen der Allgemeinen Schulpflicht in der Praxis nicht erreicht (ebd.).



**Abbildung 1:** Albert Anker, „Dorfschule von 1848“

Bildung stellte für Frauen\* immer eine Möglichkeit dar, sich durch Berufsausübung aus Abhängigkeiten zu befreien, eigenes kritisches Denken zu entwickeln und gewohnte Hierarchien zu hinterfragen. Gebildete Frauen\* gebären heute noch tendenziell weniger Kinder und kommen ihrem "eigentlichen gesellschaftlichen Auftrag", nämlich dem der Reproduktion und unbezahlten Hausarbeit, weniger oder nicht mehr nach. Das hat nicht nur Auswirkungen auf die Männer\*, sondern auf die Gesamtgesellschaft (Interview Simon). Um die Selbstermächtigung und Unabhängigkeit von Frauen\* sowie den damit verbundenen Geburtenrückgang zu verhindern, wurden Mädchen\* und Frauen\* in ihrer Bildung lange Zeit diskriminiert.

Selbst nach der Modernisierung, die das aufklärerische Denken vorantrieben und Frauen\* die Erwerbstätigkeit und die damit verbundenen Freiheiten

ermöglicht hatte, gab es im 19. Jh. vor allem in den Städten eine Phase der Wiedereinführung alter Wertevorstellungen, die mit einer Rückkehr verstärkter Geschlechtertrennung in Schulen darauf reagierte (ebd.). Getrud Simon beschreibt es in ihrem Interview folgendermaßen: „Bildung bedeutet aber auch die Basis für Autonomie, kritisches Denken und die Tendenz, Grenzen zu überschreiten (z.B. Geschlechtergrenzen und Klassengrenzen). So wurde Bildung generell auch als etwas „Gefährliches“ angesehen, besonders seit der Restauration und dem Aufstieg des Bürgertums im 19. Jahrhundert. Frauen\* sollen gebildet sein, aber ja nicht zu gelehrt, da sie sonst die Grenzen ihres Geschlechts und ihrer Rolle überschreiten könnten.“ (ebd.)

Noch bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war in österreichischen Städten die Trennung von Mädchen\* und Buben\* in den Gymnasien und weiterführenden Schulen üblich. Erst mit der 7. SchOG-Novelle von 1982 wurde die Koedukation für alle öffentlichen Schulen verpflichtend (ebd.). Doch seit den 1970er Jahren hat sich die Bildungssituation von Mädchen\* und Frauen\* stark verändert: Mädchen\* erzielen bessere Lern-Ergebnisse und sind in den allgemeinbildenden höheren Schulen stärker vertreten als Buben\* (ebd.). Denn Mädchen\* und andere in unserem Bildungssystem diskriminierte Gesellschaftsgruppen (Klasse, Zuwanderungsgeschichte, Behinderung etc.) mussten sich durch ein „besonders hartnäckiges Wissen-Wollen (...) den Platz in der Schule erkämpfen“ (Interview Lehn) und scheinen dann oft zielstrebig und ehrgeiziger als jene, die ihre Bildungsmöglichkeit als selbstverständlich hinnehmen.

Der Zeitraum der nahen Vergangenheit, in der angestrebt wurde, dass Mädchen\* und Buben\* in unserem Bildungssystem und seinen räumlichen Bildungsettings die gleichen Möglichkeiten haben, ist also verhältnismäßig kurz und in Bedacht auf die lange Geschichte der Diskriminierung von Mädchen\* und jungen Frauen\*, sowie anderen diskriminierten Gesellschaftsgruppen in Bezug auf Bildungsmöglichkeiten, gilt es daher zu klären, inwiefern auch heute noch pädagogische sowie räumliche Benachteiligung für Mädchen\* und andere Kinder mit Diskriminierungserfahrung besteht.

## 2.2. Sozialraumorientierte Aspekte

Kinder und Jugendliche werden von Geburt an von ihrer Familie, von den Bildungseinrichtungen, die sie besuchen, von ihren Freund\_innen und von sozialen Medien<sup>1</sup> sozialisiert. Bestehende Vorstellungen von Geschlechterrollen können

---

1 Soziale Medien wie Instagram, TikTok, uvm. sind in ihrem Einfluss auf die Sozialisierung von Kindern und Jugendlichen nicht zu unterschätzen. Peer-Groups vernetzen sich online, berühmte Influencer\_innen haben bedeutenden Einfluss auf die Denkweise der Nutzer\_innen und Mobbing findet überwiegend digital statt.

hier aufgebrochen, tendieren aber dazu reproduziert zu werden. Längst überholte Ideologien, von der männlich\* konnotierten Öffentlichkeit und dem weiblichen\* privaten Raum (Arendt, 2018) werden von Kindern und Jugendlichen subtil wahrgenommen und zeigen sich darin, dass Buben\* raumgreifenderen Sportarten nachgehen und sich den öffentlichen Raum mehr aneignen, während Mädchen\* dazu tendieren sich mit Vorliebe in Kommunikations- und Rückzugsräume zu treffen (Interview Lehn, Simon). Die Sozialisation und die damit in unserer Gesellschaft einhergehenden vorherrschenden Rollenvorstellungen<sup>2</sup> bestimmen die Raumeignung sowie auch die Art der Erziehung und Bildung der unterschiedlichen Geschlechter (Interview Simon, Lehn). Simon drückt es wie folgt aus: „Ganz klar ist, dass die Rollenbilder erhalten geblieben sind, dass sie sehr zäh sind und dass sie zum Teil sogar wieder stärker hervortreten.“ Gerade während der COVID-19-Pandemie werden Mädchen\* und Frauen\* in alte Geschlechterrollen zurückgedrängt (Azcona et al., 2020): Frauen\* sind mit Homeoffice, Kinderbetreuung und Haushaltsführung Doppelt- und Dreifachbelastungen ausgesetzt und leben ihren Kindern damit ein Rollenklischee vor (ebd.). Mädchen\* werden öfter in Hausarbeiten miteinbezogen und mit der Betreuung von ihren Geschwistern beauftragt, was dazu führt, dass sie in den privaten Raum zurückgedrängt werden und sich weniger im öffentlichen Raum aufhalten (Löw, 2019, S. 248ff.).

Das Phänomen des Gender-Pay-Gap, dem geringen Anteil an Frauen\* in Führungspositionen (und dem damit verbundenen hohen Gehalt) sowie die geringere Pension von Frauen\* (durch Teilzeitanstellungen zwecks Kinderbetreuung verursacht) zeigen, dass Frauen\* in ihrem Berufsleben diskriminiert werden. In welchem Punkt in der Karriere einer jungen Frau\* fängt diese Diskriminierung nun an und prägt nicht die Ausbildungszeit einen jungen Menschen für seine Entscheidungen im späteren Berufsleben?

Beispielsweise wird davon ausgegangen, dass Mädchen\* seit der Koedukation benachteiligt werden, weil Buben\* verhaltensauffälliger und lauter sind und dadurch mehr Aufmerksamkeit von Pädagog\_innen bekommen. Gerade in einem Klassenzimmer, das auf Frontalunterricht ausgerichtet ist, bekommen jene, die am lautesten sind, am meisten Aufmerksamkeit. Das muss gar nicht geschlechtsspezifisch sein. Ruhigere, introvertiertere Kinder kommen in derartigen räumlichen Settings generell zu kurz (Interview Lorbek). Neben der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, werden im Bildungssystem und den damit verbundenen Schulgebäuden auch Diskriminierung ausgehend von Klasse, Behinderung, Kultur (Kinder mit Zuwanderungsgeschichte) bzw. Sprache erkennbar<sup>3</sup>, womit

2 Wie Simone de Beauvoir bereits 1949 schrieb: „Man kommt nicht als Frau zur Welt, man wird es.“ (De Beauvoir, 1951) Was bedeutet, dass Mädchen\* zu Frauen\* sozialisiert werden, indem sie sich der gesellschaftlichen Erwartungshaltung anpassen.

3 Beispielsweise wird in die Sanierung einer Schule in Währing, einem bürgerlichen Stadtteil in Wien, mehr Budget investiert als in jene in Floridsdorf, einem Bezirk mit besonders hohem

das Bildungssystem die angestrebte Chancengleichheit, die eigentlich (beispielsweise in diversen Leitfäden für Schulgebäude) angestrebt wird, nicht erfüllt (Interview Lehn, Simon, Lorbek)<sup>4</sup>. Es mag sein, dass „zeitgemäß geplante“ Bildungseinrichtungen nicht diskriminieren (Interview Rabl), das Problem ist dabei, dass die wenigsten Schulgebäude in Wien tatsächlich zeitgemäß geplant sind (Kapitel 2.5).

Bestandsschulen erreichen oft nicht mal nach einer umfassenden Sanierung Barrierefreiheit, wodurch ein inklusiver Schulalltag erschwert wird (Interview Rychli). Die Volksschule Wendstattgasse beispielsweise wurde in den 1970er Jahren errichtet<sup>5</sup> und 2019 saniert. Eva Rychli, die Direktorin der Schule, beschreibt in ihrem Interview eindrücklich die Herausforderung, eine Inklusionsschule in einem dafür nicht vorgesehenen Bestandsgebäude zu führen. In jeder der vier Schulstufen gibt es eine Integrationsklasse<sup>6</sup>, in welcher Kinder mit und ohne Beeinträchtigung gemeinsam unterrichtet werden, was ein Mehrwert für alle darstellt, da sich die Kinder untereinander helfen und voneinander lernen können. Zusätzliche Integrationsräume, die wahrscheinlich in der ursprünglichen Planung als Klassenzimmer gedacht waren, dienen als Ausweichräume für Sonderunterricht und die Nachmittagsbetreuung. Die Schüler\_innen werden hier mit dem Raumangebot wertgeschätzt, ihre unterschiedlichen Bedürfnisse ernstgenommen und die Räume auf diese Bedürfnisse abgestimmt (Interview Rychli). Und obwohl Inklusion im Schulalltag gelebt wird, diskriminiert die Architektur durch lediglich über Stiegen erschlossenen fünf Etagen im Schulgebäude körperlich beeinträchtigte Schüler\_innen, die dadurch in ihren Möglichkeiten eingeschränkt werden.

Auf eine andere Weise werden Mädchen\* durch ihre Sozialisation in ihrer Raumeignung eingeschränkt, die vor allem im öffentlichen Raum oder im Schulfreiraum (Schulhof, Sportflächen etc.) beobachtbar ist und auch schon wissenschaftlich untersucht wurde (Flade, Kustor-Hüttl, 1993; Flade, Kustor, 1996; Burdewick, 1999; Diketmüller, Studer, 2007; Löw, 2019 uvm.). Dabei ist zu beachten, dass das geschlechtsspezifische Verhalten „draußen“ im Freiraum zwar

---

Ausländer\_innenanteil, weil die Elternvereine mehr Druck machen und die Politik darauf reagiert (Lorbek). Dabei brauchen gerade sozialschwächere Grätzl die besten Schulen, was das Erfolgserlebnis der Rütli-Schule in Berlin-Neukölln bestätigt, die sich von der skandalösen Brennpunktschule mit viel Engagement und finanzieller Unterstützung seitens der Politik zur besten Schule im Kiez entwickelte (Küpper, 2016).

- 4 Hierbei ist auf das Phänomen der Intersektionalität zu verweisen, die jene Menschen betrifft, die von mehr als einer Diskriminierungsform betroffen sind, wie beispielsweise Mädchen\* mit Zuwanderungsgeschichte oder Behinderung. Dabei addieren sich die Auswirkungen der Diskriminierung nicht, sondern multiplizieren sich.
- 5 Die Schule wurde interimsmäßig errichtet und sollte später zu Wohnungen umgestaltet werden. Wegen dem großen Bedarf an Volksschulplätzen wurde aus den Plänen nichts.
- 6 Integration bezieht sich hier auf die Inklusion von beeinträchtigten Kindern.

am deutlichsten erkennbar ist, sich aber durchaus im „Inneren“ des Schulgebäudes fortsetzt (Interview Rabl). Buben\* werden beispielsweise in den Pausen und Freizeiteinheiten bewegungsaktiver wahrgenommen, während Mädchen\* in der Klasse bleiben oder die Toilette als Rückzugsort für Kommunikation nutzen (Interview Rabl, Anonym, Lehn, Rychli).

Ausschlaggebend für die Raumaneynung ist auch die Gestaltung des städtischen Schulumfelds, welches in direkter Wechselwirkung mit den Schulräumen steht, von der Schule selbst aber nur bedingt beeinflussbar ist. Gerade bei Bestandsschulen in den innerstädtischen Bezirken Wiens fehlt oft der Schulvorplatz und der Übergang zwischen Schule und stark befahrenen Straßen ist nicht niederschwellig gestaltet, wodurch eine Grenze geschaffen wird (Interview Lehn, Lorbek). Vernetzung und Kooperation der Schule mit Institutionen und Organisationen aus dem Grätzl wirken dem entgegen, in dem sie, wie im Gender Mainstreaming gefordert, den Stadtraum und öffentliche Einrichtungen verschmelzen lassen. Die Volksschule von Eva Rychli beispielsweise befindet sich in unmittelbarer Nähe von einem Kindergarten und drei Neuen Mittelschulen, was ein städtebaulicher Zufall ist, da bei der Planung der Schulgebäude in den 1970er Jahren der Gedanke vom Campus-Modell<sup>7</sup> und seinen Vorteilen noch unbekannt war. Doch für die Kinder stellt die Kooperation mit den anderen Bildungseinrichtungen einen immensen Vorteil dar: durch schulübergreifende Projekte lernen sie das Umfeld kennen und der Schulwechsel fällt einfacher. Geschwister, die unterschiedliche Schulen besuchen, können sich am Schulweg gegenseitig begleiten. Auch außerschulische Kooperationen vernetzen die Schüler\_innen mit dem städtischen Umfeld und fördern Raumaneynung (Interview Rychli).

Generell wird räumliche Verdrängung von sozialen Gruppen durch hohen Nutzungsdruck ausgelöst. Das ist aus dem öffentlichen Raum bekannt, wenn im Fußball-Käfig hauptsächlich ältere Buben\* spielen und die Mädchen\* und jungen Buben\* nicht mitspielen dürfen, sondern zuschauen müssen. Gäbe es genug Käfige, hätten alle Platz zum Spielen. Das Prinzip ist auf das Schulgebäude umlegbar, denn auch hier, vor allem in den Bestandsschulen, herrscht chronischer Platzmangel. In den letzten 100 Jahren waren demografische Prognosen oft falsch und die knappe Bemessung von Raum führt in Wien zu einem „extremen demografischen Druck“ (Interview Lorbek). Weder der 2. Weltkrieg noch der Baby-Boom, die Suburbanisierung in den 1960er Jahren, die Fluchtbewegungen durch die Jugoslawienkriege, jene von 2015 oder 2022 wurden vorhergesehen und die Politik reagierte immer kurzfristig und leicht zeitverzögert. Mit entspre-

---

7 Beim Wiener Campusmodell werden Kindergarten-, Schul- und Freizeitpädagogik an einem gemeinsamen Schulstandort untergebracht und vernetzt. Dabei wird eine Verschränkung von Freizeit und Schule (Ganztagsschule) und eine optimale räumliche Nutzung ermöglicht.

chenden räumlichen Reserven im Schulbestand wäre das kein Problem gewesen (ebd.).

### 2.3. Gendergerechte Schulräume

Bei den Gesprächen über *Gender Planning* in Schulgebäuden mit diversen Expertinnen\* wurden ganz konkrete Räume in der Schule als ausschlaggebend für das Wohlbefinden von Schülerinnen\* genannt. Dazu gehören neben dem bereits bekannten Freiraum der Turnsaal, die Garderoben, die Toiletten und Sanitäranlagen, Aufenthaltsräume, Rückzugsbereiche und das Klassenzimmer. Verweist ein Leitfaden auf gendergerechtes Planen und Bauen, müssen diese Räume jedenfalls mitgedacht werden.

Wie alle Bildungsräume ist auch die Nutzung vom Turnsaal von der Wechselwirkung zwischen Architektur (was ist gegeben?) und der Pädagogik (wie wird es bespielt?) abhängig. Aus architektonischer Perspektive sind die Positionierung, Einsehbarkeit und Größe ausschlaggebend. Oft befindet sich der Turnsaal aus Platzgründen im Untergeschoß, was auf Kinder unübersichtlich und beängstigend wirken kann. Angsträume können durch entsprechende Belichtung, Übersichtlichkeit und Blickbeziehungen verhindert werden (Interview Anonym), worauf sich in Neubauten leichter reagieren lässt als im Bestand. Die Einsehbarkeit von Turnhallen kann von Mädchen\* als unangenehm empfunden werden. Während es bei Neubauten noch zu schulinternen Blickbeziehungen zwischen Turnsaal und Aufenthaltsbereichen kommt, haben bei Bestandsschulen oft Schulfremde von der Straße aus Einblick in die Sporthalle (Interview Rabl, Anonym), was von Schüler\_innen als unangenehm und von Pädagog\_innen als Problem wahrgenommen wird. Das Angebot unterschiedlich großer Sporträume, wie einer Normturnhalle und einem Gymnastikraum, kann basierend auf der immer noch bestehenden Annahme, dass Buben\* beim Sport mehr Platz für ihre raumgreifenderen Spiele brauchen, zu ungerechter Nutzung führen, was bedeutet, dass Mädchen\* vermehrt nur der Gymnastikraum zur Verfügung gestellt wird.<sup>8</sup> Dem könnte mit bewusster Anreizschaffung im Gymnastikraum, wie beispielsweise einer Kletterwand etc., entgegengewirkt werden (Interview Rabl, Anonym).<sup>9</sup>

---

8 Dies bezieht sich nicht auf Volksschulen, da hier der Turnunterricht noch gemischt stattfindet. Bei den Volksschulen besteht wiederum die Herausforderung, dass ihnen ausschließlich Gymnastikräume und keine Normturnhallen zur Verfügung stehen, was ein Nachteil für Kinder ist, die eine Aufnahmeprüfung bei NMS mit Sportschwerpunkt machen wollen und die entsprechenden Geräte kennenlernen müssen. Im Falle der VS Wendstattgasse dürfen sie die Turnhalle der nahegelegenen NMS mitverwenden (Interview Rychli).

9 Die Ausstattung des kleineren Turnsaals mit einer Kletterwand kommt bei Schulneubauten bereits vor und wäre auch bei einer Bestandsschule umsetzbar, wenn das entsprechende Budget dafür zur Verfügung stünde.

Sowohl die Turnsaal- als auch Zentralgarderoben können von Mädchen\* als unheimliche Orte wahrgenommen werden. Beide liegen meistens im Untergeschoß und können unüberschaubar, verwinkelt und nicht ausreichend beleuchtet sein (Rabl). In den aktuellen Campusschulen werden keine Zentralgarderoben, sondern nur mehr kleine Garderobeneinheiten gebaut, die dem Cluster oder dem BIBER<sup>10</sup> zugeordnet sind (Interview Anonym). In der Volksschule Wendstattgasse konnte beispielsweise während der Corona-Pandemie die Zentralgarderobe aus organisatorischen Gründen gar nicht genutzt werden. Aufgrund der Ausnahmesituation war es aus brandschutztechnischer Sicht möglich vorübergehend Einzelgarderoben vor den Klassen aufzustellen, was die Pädagog\_innen sehr begrüßen. Nach der Pandemie muss die Zentralgarderobe wieder verwendet werden (Interview Rychli).

Ein wichtiges Thema, wenn es um *Gender Planning* in Bildungsbauten geht, sind die Toiletten und Sanitäranlagen. Während sie einerseits gerade für Mädchen\* als sozialer Begegnungsort und Rückzugsbereich für private Kommunikation dienen, werden sie von Schülerinnen\* von nicht sanierten Bestandsschulen oft als unangenehm wahrgenommene Orte beschrieben (Interview Rabl). Andererseits bringen Überlegungen zu genderneutralen Toiletten das Thema der nichtbinären Geschlechtsidentität in den Architekturdiskurs. Der Aktualität des Themas entsprechend gibt es dazu aber noch kaum Forschungsergebnisse (Interview Anonym). Ein ausschlaggebender Vorteil von geschlechtsneutralen Toiletten wäre die Auflösung des binären Geschlechterdenkens, welches durch jeden Toilettenbesuch reproduziert wird. Nichtbinäre und beeinträchtigte Personen würden beim Besuch der Toilette nicht mehr von der Normgesellschaft räumlich abgetrennt und ihrer Ausgrenzung würde entgegengewirkt werden. Unisex-Toiletten haben aber auch sehr pragmatische Vorteile, wie beispielsweise, dass der langen Schlange vor Mädchen\*toiletten entgegengewirkt oder dass auf eine Änderung der Geschlechterverteilung in einer Schule reagiert werden kann, wodurch auch Flächen eingespart werden können (Interview Rabl, Anonym). Allerdings würde dadurch die Toilette ihre Bedeutung als geschlechtsspezifischer Rückzugsort verlieren, der für viele Mädchen\*, vor allem in Bestandsschulen wo alternative Rückzugsbereiche oft fehlen, im Schulalltag von großer Bedeutung ist (Interview Rabl, Lehn). Antje Lehn beschreibt das WC als "kleinstmöglicher Raum, der erlaubt ist, in dem man sich zurückziehen darf" (Interview Lehn) und verdeutlicht damit die Wichtigkeit der Intimität, die in einer Toilette möglich sein muss.

---

<sup>10</sup> Bei einem Cluster oder BIBER (Bildungsbereich) werden mehrere Klasseneinheiten in einem räumlichen Bereich zusammengefasst. Die 3–6 Klassenzimmer werden dabei um einen gemeinsamen Marktplatz, eine offene Lernlandschaft in der Mitte, angeordnet. Das Prinzip erfordert offene Grundrisse zum freien Lernen und ermöglicht es, eine große Anzahl von Schüler\_innen in der Campusschule zu bewältigen.

Ein Schulgebäude, welches mit ausreichend Rückzugsbereichen ausgestattet ist, würde demnach die Akzeptanz für genderneutrale Toiletten erhöhen, da das WC als geschlechtsspezifische Austauschmöglichkeit an Bedeutung verlieren würde. Vor allem bei Ganztagschulen und Schulen mit Nachmittagsbetreuung sind Rückzugsbereiche im Schulgebäude von besonderer Wichtigkeit für alle Schüler\_innen (Interview Rabl, Anonym, Lehn, Rychli). Doch Rückzugsbereiche und Kommunikationsräume werden erst in den letzten Jahren bei Schulneubauten beachtet und fehlen vor allem in Bestandsschulgebäuden, wobei für inklusive Pädagogik Rückzugsbereiche eigentlich unverzichtbar sind (Interview Anonym, Lehn, Rychli). Wie kann nun auf den Mangel von Rückzugsräumen in Bestandsschulen reagiert werden? Kleinteilige Interventionen im Schulgebäude könnten mit einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Transparenz, sozialer Kontrolle und Rückzug (Interview Rabl, Anonym, Lehn) – was auch bedeuten kann, dass das Lehrpersonal keine Einsicht in den Raum hat – bei Sanierungen auf Restflächen entstehen, wobei dies oft eine brandschutztechnische Herausforderung darstellt (Interview Lorbek).

Gendergerechtes und inklusives Planen und Bauen fordert in unterschiedliche Zonen unterteilte Aufenthaltsbereiche: Dazu gehören dann eben Rückzugsbereiche, aber auch bewegungsfördernde Zonen. Vor allem flexibel nutzbare Räume, die keine bestimmte Aktivitäten vorgeben, fördern die Raumeignung von Schüler\_innen (Interview Rabl, Lehn). Diese gibt es bei den Campusschulen zwar bereits (Interview Anonym), sind in Bestandsschulen jedoch kaum zu finden. Eine neue Art der Raumeignung durch Mädchen\* hat sich aktuell durch die Aufnahme von *Reels*<sup>11</sup> für Social-Media-Plattformen wie beispielsweise TikTok etabliert. Dabei studieren überwiegend Mädchen\* in kleinen Gruppen beispielsweise kurze Choreografien ein und nehmen sich beim Tanzen mit dem Handy auf. Die dadurch entstehende Vermischung der digitalen und analogen Welt ist sowohl im öffentlichen Raum aber auch in Schulen zu beobachten (Interview Lehn).

Der Schulraum, in dem die Schüler\_innen aber am meisten Zeit verbringen, ist das Klassenzimmer, welches eine interessante historische Entwicklung aufweist. Die Idee des Klassenzimmers spiegelt sich in seiner architektonischen Ausführung wider und basiert auf der Zuordnung einer Lehrperson pro Klasse, Frontalunterricht und möglichst vielen Schüler\_innen in einem Raum. Dies sind sozialräumliche Bedingungen, unter denen sich die Stärksten und Lautesten durchsetzen (Interview Lehn, Lorbek, Rychli). Das muss gar nicht geschlechtsspezifisch sein, denn ruhigere, introvertierte Kinder kommen in so einem räumlichen Setting generell zu kurz (Interview Lorbek). Klassen, die von der räum-

---

11 Als Reels werden kurze Videos bezeichnet, die mit unterschiedlichen Apps aufgenommen und bearbeitet werden können. Die Videos dauern nicht länger als 15 Sekunden und dienen zur Selbstdarstellung auf Social-Media-Plattformen wie beispielsweise Instagram oder TikTok.

lichen Hierarchisierung (frontal, hinten versus vorne, seitlich versus zentral etc.) abrücken und auf die individuellen Bedürfnisse der Kinder (Bewegung, Ruhe, Einzeltische etc.) eingehen, beispielsweise durch flexiblere Möblierung, wirken inklusiv und bauen Diskriminierung ab (Interview Rychli).

## 2.4. Eigenschaften und Ausstattung der Schulräume

Je diverser das räumliche Angebot auch in seinen Eigenschaften und seiner Ausstattung ist, desto individueller kann es auf die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen eingehen. Kurze Wege, ausreichende Belichtung, helle und freundliche Gestaltung, Blickbeziehungen, soziale Kontrolle durch Einsichtbarkeit und einfache Orientierung im Schulgebäude wirken Angsträumen entgegen, was nicht nur für Mädchen\* relevant ist, sondern im Fall von Mobbing-Situationen jede\_n betreffen kann (Interview Rabl, Anonym). Ausreichend natürliche Belichtung in allen Schulräumen fördert außerdem die Barrierefreiheit für Kinder mit Sehbeeinträchtigung und ist vor allem bei Ganztageschulen und Schulen mit Nachmittagsbetreuung relevant. Brigitte Rabl vom ÖISS macht in ihrem Interview außerdem darauf aufmerksam, dass durch unterschiedliche Belichtung, Ausleuchtung und Lichtatmosphären „verschiedene Raumqualitäten gebildet“ (Interview Rabl) werden können, wie beispielsweise durch Effekt- und Einzelplatzbeleuchtung. Unangenehme Orte, wie die Zentralgarderobe im Untergeschoß, können mit entsprechender Lichtstimmung entschärft werden (ebd.).

Die Eigenschaften und die Ausstattung des räumlichen Angebots bestimmt auch die Aktionsmöglichkeiten und Aktivitäten, die im Schulraum stattfinden können. Gerade bei Bestandsschulen ist zu beobachten, dass die Kinder in der Pause im Klassenzimmer bleiben, weil die Zeit zu knapp ist, die Klasse zu verlassen und in den Schulhof zu gehen, da es keinen nahegelegenen Aufenthaltsraum für die Pause gibt (Interview Lehn). Dabei braucht es gerade in den Pausen ein Raumangebot, das sowohl Bewegung als auch Rückzug und Erholung ermöglicht. Eva Rychli erzählt aus ihrem Schulalltag, dass zwar im Lehrplan steht, dass die Kinder „ein erhöhtes Bewegungsbedürfnis haben und dem Folge zu leisten“ ist, dass dies in einem Bestandsgebäude aus den 1970er Jahren aber eine räumliche Herausforderung darstellt (Interview Rychli). Generell bräuchte es mehr nutzungsoffene und flexible Räume in den Bestandsschulen, was ohne den bestehenden Nutzungsdruck einfacher wäre, weil dadurch eine Klasse aufgelöst werden könnte (Interview Lehn, Lorbek).

Ein neuer Ansatz, der in Bezug auf Bewegung im *Gender Planning* von Schularchitektur von Relevanz sein wird, ist das sogenannte „Movement in Between“, was gerade bei Neubauten vor allem in Dänemark getestet wird, aber auch Potenzial in der Anwendung bei Bestandsschulen hat. Dabei werden kleinteilige

Bewegungsangebote in den Gang- und Restflächen des Schulgebäudes angeboten, die informelle und nicht kompetitive Bewegung „zwischen durch“ anregen. Das gleichwertige Spiel- und Bewegungsangebot für mehrere Gruppen gleichzeitig wirkt dem Nutzungsdruck entgegen, der Diskriminierung fördert (Interview Anonym). Dabei können Geräte, wie beispielsweise Kletterstangen, -wände oder Balancespiele, angeboten werden, aber auch einfache Bewegungsanregungen gestalterischer Natur mit Hüpfmarkierungen auf dem Boden oder Ballspiel-Zielen an der Wand markiert werden. Die Geräte sind zwar nicht brennbar, können aber zu einer Reduktion der Fluchtwegbreiten führen, was ein Problem für den Brandschutz darstellt und der Umsetzung oft entgegensteht (Interview Rabl). Wird hier dennoch eine Lösung gefunden, können die Geräte gleichzeitig bei der Möblierung von offenen Lernzonen zum Einsatz kommen. „Bewegung und Spiel baut Stress ab“, bringt es Antje Lehn auf den Punkt, und betont, wie wichtig es ist, dass sich die Kinder in der Pause austoben und bewegen, damit sie sich dann im Unterricht wieder konzentrieren können (Interview Lehn). Gerade für Bestandsschulen, die zu Ganztageschulen werden, ist „Movement in Between“ ein passender Lösungsansatz, um gendergerechte Schularchitektur zu ermöglichen, wie auch Brigitte Rabl verdeutlicht: „Bewegung ist wirklich essenziell, wenn man bedenkt, dass die meisten Kinder und Jugendlichen jetzt ganztägig in der Schule sind. Dazu braucht ein klares Commitment, einen Stellenwert in der Planung“ (Interview Rabl).

## 2.5. Planerische Aspekte

Nachdem sich die Ansätze des *Gender Planning* im Schulbau in den letzten Kapiteln schon abgezeichnet haben, stellt sich nun die Frage, wo diese schon angewendet werden bzw. in welchen planerischen Prozessen gendergerechtes Bauen (noch) nicht berücksichtigt wird.

Bei Wettbewerbsausschreibungen für Campus-Schulen in Wien beispielsweise werden Gender Expert\_innen berücksichtigt und die „Charta für die Gestaltung von Bildungseinrichtungen des 21. Jahrhunderts“, welche von der Plattform schulUMbau 2010 ausgearbeitet wurde, ist bereits in den ÖISS Richtlinien verankert (Interview Rabl). In der Charta heißt es im Punkt 8 folgendermaßen: „Die Planung und Sanierung von Bildungsbauten hat nach den Kriterien von Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Schönheit zu erfolgen. Bildungseinrichtungen müssen barrierefrei, gendergerecht und ökologisch gestaltet sein und eine hohe Energieeffizienz aufweisen, wobei der jeweils aktuelle Stand der Technik und Wissenschaft heranzuziehen ist, um eine möglichst ganzheitliche Sicht der Nachhaltigkeit zu erreichen“ (Kühn et al., 2012, S. 95).

Wie genau gendergerechte Schularchitektur aussieht, ist aber weder in der Charta noch in den ÖISS-Richtlinien oder den Wettbewerbsausschreibungen der MA56 konkret beschrieben, weil davon ausgegangen wird, dass es allen Beteiligten bewusst ist (Interview Anonym). Abgesehen von den aktuellen Themen des „Movement in Between“ und geschlechtsneutralen Toiletten wird hier keine Notwendigkeit gesehen, sich mit innovativen Ansätzen des *Gender Planning* im Schulbau auseinanderzusetzen, da man bei Neubauten bereits im Gender Mainstreaming angekommen sei, und stattdessen auf den Bestandsschulbau verwiesen, bei dem gendergerechte Adaptionen notwendiger seien (ebd.).

Einer der Schwerpunkte in Wien liegt derzeit bei den Bildungscampus-Standorten, in deren Planung und Bau große finanzielle Ressourcen fließen und innovative Konzepte Möglichkeiten der Umsetzung finden. Anstatt aber mit den Neubauten lediglich einen geringen Prozentsatz der Wiener Schullandschaft zu verändern, sollte eher der Gesamtbestand betrachtet und ein langfristiges Konzept für die Schulgebäude (Bestand und Neubau) entwickelt werden (Interview Lorbek). Die finanziellen Mittel, die derzeit für Sanierungen bzw. für Neubauten von Schulen investiert werden, stehen in keinem Verhältnis: während zwischen 2008 und 2017 570 Millionen Euro für die Sanierung von 242 Bestandsschulen investiert worden ist, wird für den Neubau von 9 Bildungscampus-Standorten zwischen 2013 und 2023 ein Budget von 700 Millionen Euro zur Verfügung gestellt (Lorbek, 2020, S. 169; Rechnungshof Österreich, 2018: S. 7; Stadt Wien, 2022 a). Durch das großzügige Budget können innovative Konzepte für inklusive Schularchitektur im Neubau umgesetzt werden. Bei der Sanierung von Bestandsbauten fehlt es aber an Budget, um tatsächlich räumlich etwas (wie bspw. Barrierefreiheit oder Gender Planning) zu ändern (Interview Lorbek).

Dabei stellen sich dann folgende Fragen: Inwiefern können die Ansprüche gendergerechter Schularchitektur im Bestand umgesetzt werden? Welche Möglichkeiten gibt es und wie wurde bis jetzt damit umgegangen? Allein schon der große Anteil an Bestandsschulen in Wien verdeutlicht, wie wichtig ein Konzept wäre, um diese Schulen „zeitgemäß“ zu sanieren. Herausforderungen bei Bestandsschulen äußern sich meistens darin, dass die Räume stark gegliedert und hierarchisiert sind: vom Gang aus gehen die einzelnen Klassen, die dann mit auf Frontalunterricht angelegte Sitzreihen wieder innerhalb des Klassenzimmers Hierarchien (re-)produzieren. Dabei lässt sich die ursprüngliche Intension der Schule, welche die Schüler\_innen für das Militär oder die Industriearbeit vorbereiten sollte, gut erkennen (Foucault, 2019). Brandschutz- und Fluchtwegreglementierungen schränken die Nutzung der Gangbereiche zwar ein, selbst wenn es eigentlich den Platz gäbe, ermöglichen aber dennoch einen gewissen Spielraum für die Pädagog\_innen die Hierarchie der Architektur aufzuweichen und Barrieren, beispielsweise zwischen Klassenzimmer und Gang, abzubauen

(Interview Lehn). Das größte Problem von Bestandsschulen ist aber der Platzmangel, was vor allem während der Corona-Pandemie bei diversen Maßnahmen im Schulalltag zu spüren war (ebd.) und wenn auch im Bestand gendergerechte Schularchitektur ermöglicht werden soll, muss in dessen Erweiterung und Sanierung mehr finanzielle Ressourcen investiert werden, damit Nutzungsdruck abgebaut werden kann.

Das Schulsanierungspaket I (SUSA I) welches 2007 von der Stadt Wien gestartet wurde war laut Maja Lorbek zum damaligen Zeitpunkt längst überfällig und eine Reaktion auf Schulen, in denen teilweise der Putz von der Decke gefallen ist (Interview Lorbek). Beim SUSA I hat man sich auf die Substanzsanierung im baulichen Konsens konzentriert und keinen Fokus auf neue pädagogische Konzepte oder Gender Mainstreaming gelegt (Interview Anonym), wobei bei einer Sanierung eigentlich alle räumlichen Settings eines Schulgebäudes neu ausverhandelt werden könnten. Stattdessen gibt es bei den Substanzsanierungen von Schulgebäuden einen Maßnahmenkatalog, der festlegt inwiefern auf vorhandene Bauschäden reagiert werden soll (Interview Lorbek). Generalsanierungen, bei denen der gesamte Grundriss reorganisiert und die Nutzung unterschiedlicher Räume verändert werden könnte, werden in Wien kaum durchgeführt, da die finanziellen Ressourcen für die Maßnahmen einer Generalsanierung (Energieeffizienz-Richtlinien der EU und andere aktuelle Normen wie Brandschutz, Barrierefreiheit, Tragfähigkeit usw.) nicht aufgebracht werden (ebd.). Dies soll das Schulsanierungspaket II, welches seit 2018 parallel zum SUSA I läuft, ändern.

Das SUSA II beinhaltet einen Sonderfördertopf für Innovationsprojekte (Stadt Wien, 2022b) und „legt einen hohen Stellenwert auf Partizipation und räumlich-pädagogische Neuorganisation“ (Rabl).

Eva Rychli erzählt in ihrem Interview von der Sanierung der Volksschule Wendstattgasse, die 2015 gestartet wurde und bei der die Direktorin wenig in die Planung während der Sanierung einbezogen worden ist, weshalb die planerischen Entscheidungen nur zum Teil den Bedürfnissen der Schule entsprechen. Der Einbau einer Zentralgarderobe beispielsweise hat sich im Schulalltag nicht bewährt, da die Pädagog\_innen und Schüler\_innen viel lieber einzelne Garderoben vor den Klassen verwenden würden und diese auch barrierefreier wären<sup>12</sup>. Außerdem hätte sich die Direktorin gerne mehr Kommunikation und Beteiligung während dem Planungs- und Umbauprozess gewünscht (Interview Rychli). Wei-

---

12 Vor der Sanierung, als es noch keine Zentralgarderobe gab, bzw. während der Corona-Pandemie (aus organisatorischen Gründen), waren ihnen die Garderoben vor den Klassen gestattet. Nun müssen sie aus Brandschutzgründen wieder die vorgesehene Zentralgarderobe verwenden (Interview Rychli).

terhin wurde einiges geplant, das dann nicht umgesetzt worden ist (Lernoasen, Schwimmbad<sup>13</sup>, Aufstockung usw.).

„Partizipation ist ein wichtiges Instrument des gendergerechten Planens“, bringt es Brigitte Rabl vom ÖISS auf den Punkt. Würden genderspezifische Themen in den Workshops bei Partizipationsprozessen behandelt werden, müsse viel Wert auf die richtige Kommunikation gelegt werden, um bestehende Vorbehalte gegenüber dem Thema *Gender Planning* zu überwinden und die Vorteile für alle zu verdeutlichen (ebd.).<sup>14</sup>

Das Schulgebäude, vor allem bei Bestandsschulen, spiegelt die Machtverhältnisse und Hierarchien, auf denen unser Schulsystem aufbaut, wider. Diese Strukturen finden sich beispielsweise im Klassenzimmer und werden dort teilweise durch Sitzordnung reproduziert. Bei Nutzungsdruck setzen sich die Stärksten durch und bei partizipativen Prozessen werden jene gehört, die sich am aktivsten einbringen. Gendergerechte Partizipation geht daher explizit auch auf die Bedürfnisse der Mädchen\* ein und gibt ihnen den Raum, ihre Meinung zu äußern. Aus der eigenen Praxiserfahrung berichtet Antje Lehn, dass sich gerade Mädchen\* bei zeichnerischen Aufgaben mit besonders viel Spaß und Motivation einbringen (Interview Lehn). Partizipative Prozesse sind demnach auch eine Möglichkeit innerhalb der Schüler\_innenschaft Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen zu kommunizieren, sich auszutauschen, sich schlussendlich besser zu verstehen und die Bedürfnisse anderer zu respektieren. In einem solchen Prozess können auch genderspezifische Bedürfnisse thematisiert werden.

## 2.6. Handlungsempfehlungen

Noch gibt es keinen allgemeingültigen Kriterienkatalog zum Thema *Gender Planning*, der für alle Schulen angewendet werden kann und sowohl bei Wettbewerbsausschreibungen als auch bei Sanierungsprojekten mit und ohne partizipative Beteiligung *Gender Planning* thematisiert (Interview Anonym). Dabei stellt sich die Frage, welche Kriterien gendergerechtes Planen in Bezug Schularchitektur erfüllen soll bzw. ob es sich um einen Kriterienkatalog oder Leitfaden handelt, der ganz konkrete technische Ausformulierungen beinhaltet, oder sich stattdessen eine Handlungsempfehlung und Anleitung für Partizipation, um inklusive Schularchitektur zu ermöglichen, besser eignen würde. Weiterhin sollten die Dokumente, Statistiken und Umfragen, auf die sich genderspezifische Forschung

---

13 Tatsächlich war am Anfang der Sanierungs- und Umbauplanung ein Schwimmbad angedacht (Interview Rychli).

14 Siehe Kapitel „Partizipation und Beteiligung“ im Beitrag „BiB-Lab“ (in derselben Publikation)

und Berichte stützen, aktualisiert werden. Dokumente<sup>15</sup>, auf die sich beispielsweise die MA56 in Genderfragen beziehen, sind teilweise älter als 10 Jahre, reproduzieren manchmal Stereotype<sup>16</sup> und scheinen in ihren zentralen Aussagen überholt. Aktuelle und bis jetzt noch wenig erprobte, aber vielversprechende Themengebiete wie beispielsweise „Movement in Between“ und genderneutrale Toiletten sollten tiefergehend erforscht und die Ergebnisse in Wettbewerbs- und Sanierungsausschreibungen verbindlich einbezogen werden. Eine Voraussetzung dafür ist eine engere interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Pädagogik und Planung, wo einerseits die Pädagog\_innen bezüglich räumlicher genderspezifischer Nutzung geschult werden und Planer\_innen lernen auf die Bedürfnisse der Pädagog\_innen einzugehen. Beispielsweise ist das Alter der Schüler\_innen ausschlaggebend für das notwendige Ausmaß an gendergerechtem Planen, da Volksschulkinder andere Bedürfnisse in Bezug auf *Gender Planning* haben als Schüler\_innen der Oberstufe oder sich auch im Bedürfnis nach (un-)strukturiertem Raum unterscheiden<sup>17</sup> (Interview Lehn, Rychli).

### 3 Resümee

Die Ergebnisse zeigen konkrete Handlungsempfehlungen für Gleichberechtigung von Mädchen\* und Buben\* in der Schule auf, welche durch inklusive Schularchitektur gefördert werden kann. Die wichtigsten Erkenntnisse dabei sind, dass Forschungsbedarf bei den beiden Themen (1) *Movement in Between* (als noch unerforschtes Bewegungsangebot, dass alle im Schulalltag zu mehr Bewegung, Aktivität und Raumeignung anregt) sowie (2) *genderneutrale Toiletten* (die Bedürfnisse der Nutzer\_innen können im Rahmen von projektspezifischen Workshops gemeinsam untersucht und erarbeitet werden) besteht. Weiterhin ist (3) *Partizipation* ein wichtiges Instrument des *Gender Planning*, welche in Zukunft bei Schulsanierungen dringend mit der gesamten Schüler\_innenschaft angewandt werden muss. Der Fokus des *Gender Planning* liegt im (4) *Bestandsschulbau* und dessen Sanierung, da hier einerseits am meisten Handlungsbedarf besteht und andererseits direkte Partizipation am ehesten möglich ist. Dazu benötigt es

---

15 Humpert, Gisela (2006): Gender Mainstreaming für Planungswettbewerbe. Arbeitshilfe für die Auslobung und Teilnahme. Castrop-Rauxel: Zentrum Frau in Beruf und Technik

Schneider, Claudia (2005): Leitfaden für geschlechtssensible Pädagogik für Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Kinder im Alter von 0 bis 10 Jahren. Wien: Frauenabteilung der Stadt Wien (MA 57).

16 „naturnahe Bereiche sprechen Mädchen besonders an“ (Interview Anonym)

17 Ältere Schüler\_innen erfordern mehr räumliche Struktur in ihrem Schulalltag, beispielsweise wegen der Sonderräume oder aber auch dem spezifischen Lernen von Kernfächern, während Volksschüler\_innen öfter dem offenen Lernen nachgehen und dabei eher unstrukturierte Räume mit unterschiedlichem Raumangebot benötigen.

(5) *größeres Engagement* seitens der Politik und die Bereitschaft mehr finanzielle Ressourcen in die umfangreiche Sanierung von Bestandsbauten zu investieren, um diese inklusiv und damit auch gendergerecht zu gestalten. Schließlich muss, um gendergerechte Schularchitektur zu erreichen, (6) *dem Nutzungsdruck entgegen gewirkt* werden, was durch mehr Schulraum (Aufstockungen, Schulerweiterungen etc.) erreicht werden kann. Diese Erkenntnisse dienen als Forschungsgrundlage, um im weiteren Verlauf der Forschungsarbeit darauf zu reagieren und weitere Ergebnisse zu den sechs oben genannten Punkten zu akquirieren. Ziel dabei ist im gemeinsamen Austausch mit Schüler\_innen, Pädagog\_innen und Planer\_innen die Grundsätze des gendergerechten und inklusiven Planens und Bauens von Schularchitektur zu erarbeiten und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, so dass *Gender Planning* in Zukunft vermehrt Anwendung findet und Kindern und Jugendlichen einen diskriminierungsfreien Schulalltag ermöglicht.

## Literaturverzeichnis

- Azcona, G., Bhatt, A., Encarnacion, J., Plazaola-Castaño, J., Seck, P., Staab, S. & Turquet, L. (2020). *From insights to action: Gender equality in the wake of COVID-19*. UN Women Headquarters. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Gender-equality-in-the-wake-of-COVID-19-en.pdf>
- Arendt, H. (2018). Der Raum des öffentlichen und der Bereich des Privaten (1960). In J. Dünne, S. Günzel (Hrsg.), *Raumtheorie. Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften* (S. 420–433). Suhrkamp Verlag.
- Brehmer, I. & Simon, G. (1997). *Geschichte der Frauenbildung und Mädchenerziehung in Österreich*. Leykam Buchverlagsgesellschaft.
- Burdewick, I. (1999). Schulhofgestaltung und Geschlechtsspezifische
- Raumaneignung. In Niedersächsisches Kultusministerium (Hrsg.) *Bewegte Schule. Lernen mit Kopf, Herz und Hand* (S. 27–33). Eigenverlag. [https://www.schulentwicklung.nrw.de/q/upload/Gender/Schulhofgestaltung\\_geschlechtsspez.\\_Raumaneignung.pdf](https://www.schulentwicklung.nrw.de/q/upload/Gender/Schulhofgestaltung_geschlechtsspez._Raumaneignung.pdf)
- Dale, R., Jesser, A., O'Rourke, T., Probst, T., Humer, E. & Pieh, C. (2021). *Mental health burden of high school students 1.5 years after the beginning of the COVID-19 pandemic in Austria*. Department for Psychotherapy and Biopsychosocial Health, Danube University Krems, Austria. [https://advance.sagepub.com/articles/preprint/Mental\\_health\\_burden\\_of\\_high\\_school\\_students\\_1\\_5\\_years\\_after\\_the\\_beginning\\_of\\_the\\_COVID-19\\_pandemic\\_in\\_Austria/17260130/1](https://advance.sagepub.com/articles/preprint/Mental_health_burden_of_high_school_students_1_5_years_after_the_beginning_of_the_COVID-19_pandemic_in_Austria/17260130/1)
- De Beauvoir, S. (1951). *Das andere Geschlecht. Sitte und Sexus der Frau*. Rowohlt Verlag.
- Diketmüller, R. & Studer, H. (Hrsg.) (2007). *Schulfreiräume und Geschlechterverhältnisse. Abschlussbericht. Zentrum für Sportwissenschaft und Universitätssport*, Universität Wien, Abteilung Bewegungs- und Sportwissenschaft. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKhttps://www.bmbwf.gov.at/>

dam/jcr:6fbc8d99-e682-4fd5-b5c4-9e2390b17b35/schulfreiraeume\_gender\_bericht.pdf

- Eichler, U. (2021). Warum ist richtiges Durchatmen für schulisches Lernen und Lehren bedeutsam? Auswirkungen von Stress und präventive Wirkung von einfachen Entspannungs- und Achtsamkeitsübungen. In *Schule Verantworten | Führungskultur\_innovati-on\_autonomie*, 1(1), S. 15–24. <https://doi.org/10.53349/sv.2021.i1.a39>
- Flade, A. & Kustor-Hüttl, B. (1993). *Mädchen in der Stadtplanung. Bolzplätze – und was sonst?*. Deutscher Studienverlag.
- Flade, A. & Kustor, B. (1996). *Raus aus dem Haus. Mädchen erobern die Stadt*. Campus Verlag.
- Foucault, M. (2019). *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses* (21. Aufl.). Suhrkamp.
- Jacobi, J. (2013). *Mädchen- und Frauenbildung in Europa. Von 1500 bis zur Gegenwart*. Campus Verlag.
- Kail, E. (2002). Vom Malestream zum Gender Mainstream. Eine planungspolitische Herausforderung. In Stadtentwicklung Wien MA 18 (Hrsg.) *Werkstattbericht Nr. 50 Gender Mainstreaming in der Stadtplanung* (S. 29–37). <https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/content/pageview/4345474>
- Kleinau, E. & Opitz, C. (1996). *Geschichte der Mädchen und Frauenbildung. Vom Mittelalter bis zur Aufklärung*. Band 1. Campus Verlag.
- Kühn, C., Rabl, B. & Schwarz-Viechtbauer, K. (2012). Von anderen lernen. In Österreichisches Institut für Schul- und Sportstättenbau (Hrsg.) *Schulbau in Österreich 1996–2011. Wege in die Zukunft*. (S. 93–103). Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Küpper, M. (2016). Die „schlimme Rütli“ und was danach passierte. In P. Cachola Schmal, O. Elser, A. Scheuermann (Hrsg.) *Making Heimat. Germany, Arrival Country. Zur 15. Internationalen Architekturausstellung 2016 – La Biennale di Venezia vom 28. Mai bis 27. November 2016* (S. 235–241). Hatje Cantz Verlag.
- Lorbek, M. (2020). School Renovation Programme in Vienna. Exploring the Actions of Relevant Social Groups and the Potential for Interpretative Flexibility. In E. M. Froschauer (Hrsg.), W. Lorenz (Hrsg.) L. Rellensmann (Hrsg.), A. Wiesener (Hrsg.) *Vom Wert des Weiterbauens. Konstruktive Lösungen und kulturgeschichtliche Zusammenhänge* (S. 165–176). Birkhäuser.
- Löw, M. (2019). *Raumsoziologie* (10. Aufl.). Suhrkamp Taschenbuch Verlag.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Beltz.
- Plakolm-Forsthuber, S. (2002). Frauenklöster – Räume für Tugend und Ekstase? In D. Kuhlmann, Kari Jormakka (Hrsg.) *Building Gender. Architektur und Geschlecht* (S. 71–103). Edition Selene.
- Rechnungshof Österreich (2018). *Bericht des Rechnungshofes. Wiener Schulsanierungspaket 2008 bis 2017*. Reihe WIEN 2018/8. [https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Wiener\\_Schulsanierungspaket\\_2008\\_2017.pdf](https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Wiener_Schulsanierungspaket_2008_2017.pdf)
- Stadt Wien (2022a). „Campus plus“-Standorte. <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/campus/campus-plus-standorte.html>
- Stadt Wien (2022b). *Schulsanierung – Maßnahmen und Sanierungen*. <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/sanierung/>

Statistik Austria (2021). *Schülerinnen und Schüler insgesamt im Schuljahr 2020/21*.  
[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bildung/schulen/schulbesuch/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/schulen/schulbesuch/index.html)

## Interviewverzeichnis

*Anonym* (24.01.22); 70 Minuten

*Lehn, Antje* (26.01.22); 84 Minuten

*Lorbek, Maja* (03.02.22); 36 Minuten

*Rabl, Brigitte* (19.01.22); 44 Minuten

*Rychli, Eva* (04.02.22); 52 Minuten

*Simon, Getrud* (27.01.22); 48 Minuten

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: „Dorfschule von 1848“ von Albert Ankers (1895); aus: Brehmer, Ilse / Simon, Gertrud (Hrsg.) (1997): *Geschichte der Frauenbildung und Mädchenerziehung in Österreich*. Graz: Leykam Buchverlagsgesellschaft, 348.

### **Carla Schwaderer**

Dipl.-Ing.in, MA, M.A., Projektassistentin im FFG-Projekt „BiB-Lab / Innovationslabor für Bildungsräume in Bewegung“ (Institut für Kunst und Gestaltung, TU Wien). Master in Architektur und Sozialraumorientierte Soziale Arbeit. Forschungsfelder: Gender Planning, Rauman eignung von Kindern und Jugendlichen mit Genderschwerpunkt sowie feministische Stadtplanung.



# Lernen im Stadtteil

## Bildungscampus und Bildungsgrätzl als Modelle kooperativer Lernsettings und deren (sozialräumliche) Potenziale für die Bildungsstadt von morgen

Christian Peer, Emanuela Semlitsch

### 1 Einleitung

#### 1.1. Zur Vielfalt der Bildungslandschaften-Debatte

Bildungslandschaften gelten im deutschsprachigen Raum infolge einer gesellschaftlichen und politischen Debatte zur Räumlichkeit von Erziehungs- und Bildungsverhältnissen als zu gestaltende Ressource in einer offen und nicht von vornherein sozial differenzierend vorgestellten Bildungs- und Wissensgesellschaft. Vor allem in Deutschland ist die Landschaftsmetapher in der bildungspolitischen Debatte und Umsetzungspraxis seit vielen Jahren präsent (BJK et al., 2002; BMFSFJ, 2005; BMUB, 2009). Dabei variiert das Verständnis von Bildungslandschaften in Programmen, Formaten und lokalen Initiativen der bildungspolitischen Entwicklung erheblich, z.B. nach vertikaler oder horizontaler Verbindung von Bildungseinrichtungen, thematischer Schwerpunktsetzung und inhaltlicher Fragestellung, räumlicher Maßstabsebene, organisatorischer Umsetzung etc.

In Österreich ist der Begriff Bildungslandschaft hingegen weder in politischen Programmen noch in der Umsetzungspraxis prominent anzutreffen. Im Nationalen Bildungsbericht 2018 (NBB 2018 = BIFIE 2019) wird festgestellt, dass das Modell Bildungslandschaft in den österreichischen Diskurs bisher kaum Eingang gefunden hat und lediglich im Abschnitt über die Einführung von Schulclustern im lokal-regionalen Kontext und den damit verknüpfen Steuerungskonzepten wird ein Bezug zu Bildungslandschaften hergestellt (Brauckmann et al., 2019, S. 372). Im vorliegenden Beitrag wird versucht, die Bildungslandschaft nicht als Sammelbegriff zu übernehmen, sondern entlang spezifischer Aspekte verständlich zu machen, inwiefern diese in theoretisch-konzeptionellen Vorstellungen und in der Praxis der Bildungslandschaftsentwicklung auch in Österreich Fuß gefasst haben.

Nachdem die Bildungslandschaften-Debatte in den Anfängen vor allem die Modernisierung und Reorganisation von Schulen adressiert hat, ist in weiterer Folge zunehmend auch das räumliche und soziale Umfeld von Bildungseinrichtungen in die Überlegungen miteinbezogen worden. Themen wie Sozialraumorientierung, Stadtteilentwicklung, Ausbau von Ganztageschulen und die Kooperation mit außerschulischen Partner\_innen sind damit stärker in den Vordergrund gerückt. Dabei wird versucht, die Schule in vielseitigen Lernsettings und in ihrer Vernetzung mit anderen Bildungs- und Lernorten wie Kinderkrippen, Kindergärten, Jugendeinrichtungen, Familien, Erwachsenenbildung etc. zu denken – als sozial integrative Orte, die auch für den Stadtteil und die Stadt besonders relevant sind. Charakteristisch für die programmatische Öffnung der Bildungseinrichtungen ist der Wunsch nach langfristig wirksamen Kooperationen unterschiedlicher Akteur\_innen der Bildung, Erziehung, Betreuung und einer integralen kommunalen Entwicklung(ssteuerung).

## **1.2. Vernetzung als Mittel sehen**

Die noch junge Forschung zu Bildungslandschaften tastet sich schrittweise an diese experimentellen Entwicklungen in der Praxis heran. Nachdem mit der Erarbeitung programmatischer und konzeptioneller Grundlagen ein gewisses Fundament erarbeitet werden musste, begannen um die 2010er Jahre erste empirische Untersuchungen Fuß zu fassen (Schmachtel, Olk, 2017, S. 12). Parallel dazu wurde weiterhin daran gearbeitet, die verschiedenen normativen Rahmenbedingungen systematisch zu erfassen und analytische Zugänge zu entwickeln. Wissenschaftliche Perspektiven im Kontext von Bildungslandschaften werden beispielsweise bereits in der Educational Governance (Altrichter et al., 2007) sowie im Bildungs- und Sozialbereich (Kessl, Reutlinger, 2018) konsequent vertieft. Vor wenigen Jahren wurde allerdings noch festgestellt, dass eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Bildungslandschaften in der Raum- und Planungswissenschaft gänzlich fehlt (Coelen et al., 2016, S. 155). Dennoch mehren sich mittlerweile kritische Stimmen zur Bildungslandschaften-Praxis, die Defizite und Grenzen in der Planung und Umsetzung aufzeigen.

Zugleich schreitet auch die kritische Auseinandersetzung mit der Bildungslandschaften-Forschung voran und deckt konzeptionelle Mängel und Widersprüche auf. In der Educational Governance Forschung wird infolge dessen u.a. der Anspruch erhoben, analytische Ansätze und Zugänge klarer von theoretisch-konzeptionellen Annahmen über Bildungslandschaften zu unterscheiden und anstatt eines harmonischen Landschaftsbegriffs eine differenzierte und kritische Perspektive auf den Gegenstand lokaler Vernetzung in der Bildung zu richten (Maykus, 2017). In diesem Sinn sollen hier auch die für Wien spezifischen Bil-

dingsmodelle Bildungscampus und Bildungsgrätzl ausgehend von bereits vorliegenden kritischen Befunden der Bildungslandschaften-Forschung kontextualisiert und entlang eines eigenen analytischen Zugangs analysiert werden.

Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Struktur-, Prozess- und/oder Ergebnisqualitäten der Wiener Bildungsmodelle war bisher noch weitgehend ausständig. Untersuchungen fehlen etwa über die strukturellen Rahmenbedingungen sowie den Planungs- und Umsetzungs- bzw. Bauprozess. Im Falle der Campusanlagen gibt es in den meisten Fällen auch keine empirischen Evaluierungen nach der Fertigstellung der Projekte. Daher wissen wir noch wenig über die Voraussetzungen unter welchen diese sozialen Infrastrukturen entstehen, noch darüber, inwiefern sich die Ideen in der Praxis tatsächlich bewähren. Bestehende Bildungscampusanlagen werden in der Regel beschreibend (z.B. Ploner, 2015) oder nur als Einzelprojekte analytisch dargestellt (z.B. Rosenberger, 2020). Systematisch vergleichende wissenschaftliche Zugänge fehlen jedoch.

Der Forschungsfokus dieses Beitrags ist auf die Bildungsgovernance und deren sozialräumliche Orientierung ausgerichtet. Entsprechende theoretisch-konzeptionelle, systemtheoretische und empirische Forschungen in der deutschen Bildungslandschaften-Entwicklung aufgreifend adressiert diese Forschung die strukturelle wie auch die Handlungsebene: Welche Rolle spielen Merkmale wie das erweiterte Bildungsverständnis, die partizipatorische Gestaltung, der lokale Raumbezug und die Vernetzung und Kooperation als Entwicklungsmotor in den untersuchten Bildungsnetzwerken? Welche Akteur\_innen beteiligen sich mit welchem Interesse und welche Regulierungs- und Verteilungsmechanismen liegen der Planung und Umsetzung zugrunde?

Maykus' systemtheoretische Perspektive aufgreifend, wird bei der Betrachtung der kommunalen Bildungsinfrastruktur- und Bildungsnetzwerkentwicklung der Fokus auf Qualitätsmerkmale erfolgreicher Umsetzung gelegt und mit einer Reflexion über Herausforderungen und Konfliktpotenziale eine auf die Zukunft ausgerichtete Perspektive eingenommen. Als Qualitätsmerkmale werden Struktur- und Prozessqualitäten in den Blick genommen.<sup>1</sup>

Aufbauend auf der Studie „Lernen im Stadtteil“, die im Auftrag der AUVA durchgeführt worden ist, sollen in diesem Beitrag die beiden Wiener Modelle Bildungscampus und Bildungsgrätzl untersucht werden. Folgende Methoden, die für die Analysen und Reflexionen in diesem Beitrag relevant waren, kamen hierbei zur Anwendung: Desk Research, Dokumentenanalyse zu Leitbildern, Raumprogrammen, Gestaltungs- und Betriebsempfehlungen, Literaturrecherche im Bereich Städtebau, Schulbau, Bildungswissenschaft und Pädagogik, Expert\_innen

1 Ergebnisqualitäten konnten im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden, wenngleich im Bereich des systematischen Monitorings, der Evaluierung und Wirkungsanalyse, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen als Bildungsadressat\_innen ein umfassender Forschungsbedarf vorliegt.

Inputs im Rahmen der forschungsgeleiteten Lehre (Sondermodul „Bildungslandschaften in Bewegung“ 2018/19 an der TU Wien) zu Planung, Architektur und Bildung, Qualitative Interviews mit Stadtverwaltung, Schulverwaltung/Freizeitbetreuung und Bildungswissenschaft.

Im Beitrag werden zunächst gesellschaftliche Rahmenbedingungen sowie lokale Besonderheiten und Herausforderungen des demographischen Wandels skizziert, die in Österreich und Wien für die Bildungsentwicklung besonders relevant sind. Danach folgt eine Einführung in die lokale Bildungsinfrastrukturentwicklung als Bestandteil der Bildungspolitik und deren maßgebliche Akteur\_innen sowie Schnittstellen zur Stadtentwicklungspolitik. In einem weiteren Schritt werden die Modelle des Wiener Bildungscampus und des Wiener Bildungsgrätzls mit deren historischen Entwicklungen, sozialen Organisationen und Produktionen näher beleuchtet. Aus der Analyse von Struktur- und Prozessqualitäten werden Potenziale und Herausforderungen abgeleitet sowie Handlungsfelder aufgezeigt, welche sich aus dem konsequenten Zusammendenken von Bildungsentwicklung und Stadtentwicklung auf lokaler Ebene ergeben.

## **2 Bildungsinfrastrukturentwicklung im Spannungsfeld von nationalen und lokalen Rahmenbedingungen**

### **2.1. Lokale Ausprägungen und bildungspolitische Herausforderungen des demographischen Wandels**

In Städten bzw. urbanen Räumen mit Bevölkerungswachstum wird ein deutlicher räumlicher und personeller Mehrbedarf im Bildungsbereich erwartet. Als Großstadt zählt Wien zu den dicht bebauten Gebieten Österreichs. Im Nationalen Bildungsbericht 2018 (BIFIE, 2019) wird Bildungsadressat\_innen der Primär- und Sekundarstufe I in Wien ein Wachstum von rund 20 Prozent bis zum Jahr 2035 prognostiziert, ein nahezu doppelt so hoher Wert im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt von 11 Prozent (Oberwimmer et al., 2019, S. 26). Mit dem demographischen Wandel wird die Gesellschaft auch vielfältiger: In den Jahren von 2010 bis 2017 hat der Anteil an Schüler\_innen mit Migrationshintergrund im Alter von 6 bis 14 Jahren österreichweit bereits um rund 22 Prozent zugenommen, in Wien sogar um 43 Prozent (ebd., S. 26). Ein hoher Anteil an Schüler\_innen mit Migrationshintergrund (größtenteils 1. Generation) ist generell charakteristisch für dicht besiedelte Gebiete. In Volksschulen liegt dieser Anteil österreichweit bei circa 40 Prozent der Schüler\_innen mit Migrationshintergrund sowie bei 38 Prozent der Schüler\_innen mit einer nicht deutschen Umgangssprache, in Wien noch etwas höher bei 43 sowie 42 Prozent (ebd., S. 27). Im NBB 2018 wird insbesondere

auf die zunehmende Heterogenität der Sprachen sowie auf die großen Herausforderungen für das formale Bildungswesen im Kontext von Flucht und Asyl hingewiesen.

Eine weitere Besonderheit Wiens ist die höchste Verdichtung sozialer Risikofaktoren für den Bildungserfolg von Schüler\_innen, welcher im NBB 2018 anhand der Kriterien formale Bildung der Eltern, Berufsstatus der Eltern und nicht deutsche Muttersprache der Schüler\_innen bemessen wird (ebd., S. 46).

## **2.2. Zur gesellschaftspolitischen Relevanz von ganztägigen Bildungsangeboten und sanft gestalteten Übergängen zwischen Bildungsstufen**

Bildung in bestmöglicher Qualität zu erlangen, spielt für jede\_n von uns eine fundamentale Rolle, vor allem, um an gesellschaftlichen Entwicklungen teilhaben und individuelle Chancen wahrnehmen zu können. Universelle Bildung erfolgt dabei nur teilweise über formale Bildungssysteme und bedarf aus verschiedenen Gründen, wie bspw. der demokratiepolitisch wichtigen Systemkritik, der Relevanz vielfältiger Lernprozesse in offenen, pluralen Gesellschaften grundsätzlich immer ergänzender Angebote und Möglichkeiten.

Der Zugang zu formaler Bildung ist – im Gegensatz zur Demographie – eine im Bildungssystem steuerbare Ressource. Die Bildungschancen sind in dieser Hinsicht in Österreich aber ungleich verteilt. Bekanntermaßen werden gerade durch die regional unterschiedliche Streuung von Ganztagesangeboten und die frühen und restriktiven Übergänge zwischen Bildungsstufen (auf kommunaler Ebene insbesondere der Elementar- und Sekundarstufen) Selektionsmechanismen wirksam, die folgenschwer für Bildungswege und Berufskarrieren von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen sind. Für die Realisierung von Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung hat die kommunale Bildungspolitik einen begrenzten Handlungsspielraum, denn wichtige Rahmenbedingungen für den Pflichtschulbereich werden auch auf nationalstaatlicher Ebene festgelegt.

Die schlechten Ergebnisse bei internationalen Vergleichsstudien wie PISA haben Anfang des 21. Jahrhunderts in vielen Ländern Forderungen nach bildungspolitischen Reformen bestärkt. In Deutschland waren die zutage getretenen Schwächen des Schulsystems ein maßgeblicher Anlass für die sozialräumliche Neuausrichtung der Bildungslandschaften-Debatte. Eine wesentliche Konsequenz war, dass der Ausbau von ganztägigen Schulformen bildungspolitisch diskutiert und gefördert worden ist. Mit Ganztagesangeboten werden sowohl Bildungs- als auch Betreuungsziele verfolgt. Dabei sollen unter anderem die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtert, alle Schüler\_innen besser gefördert, sinnvolle Freizeitangebote bereitgestellt und soziale Ungleichheiten reduziert werden.

Die Diskussion um ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote und deren Förderung ist auch in Österreich infolge internationaler Bildungsstudien wiederbelebt worden und nach wie vor hochaktuell und gesellschaftspolitisch brisant. Schulversuche mit ganztägigen Organisationsformen gibt es hierzulande seit den Jahren 1974/75 als „Tagesheimschule“ mit getrennter Abfolge von Unterrichts- und Betreuungsteil und „Ganztageschule“ mit verschränkter Abfolge von Unterrichts-, Lern- und Freizeit (Hörl et al., 2013, S. 269–271): Nach einer positiven Evaluierung dieser Schulversuche begann mit der gesetzlichen Verankerung Mitte der 1990er Jahre der Ausbau der schulischen Tagesbetreuung in den öffentlichen Pflichtschulen und Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht. Durch eine Änderung des Schulorganisationsgesetzes wurden mit Beginn des Schuljahres 2006/2007 schließlich allgemeinbildende Pflichtschulen und die Unterstufen der allgemeinbildenden höheren Schulen zur Einrichtung von ganztägigen Schulformen verpflichtet.

Ganztagschul-Programme wurden auf nationaler Ebene (Österreich) insbesondere in den 2000er-Jahren forciert, während man ab den 2010er-Jahren dazu überging, im Rahmen der Schulautonomie die verschiedenen Formen (Ganztags-, Offene Schule, Campusbetreuung) auszubauen, und parallel das außerschulische Betreuungsangebot ebenfalls zu fördern. Im Volksbegehren der Bildungsinitiative „Österreich darf nicht sitzen bleiben“ (2011) ist das flächendeckende Angebot an Ganztageschulen bis zum Jahr 2020 eine zentrale Forderung. Als politischer Kompromiss im Ringen um eine Angleichung der Bildungsangebote in der ersten Sekundarstufe konnte in der nationalen Bildungsreform im Jahr 2017 (Bildungsreformgesetz 2017) die flächendeckende Einführung der (Neuen) Mittelschule erzielt werden. Im Zuge dieser Bildungsreform sind auch die Zuständigkeiten im Bildungswesen neu strukturiert worden. Seitdem gibt es österreichweit Bildungsregionen und Bildungsdirektionen. Wien wurde in zwei Bildungsregionen gegliedert, die administrativ einer zentralen Bildungsdirektion (früher Stadtschulratbüro) zugeordnet sind.

Bildungsinfrastrukturen sind für Architektur und räumliche Planung von besonderem Interesse, wobei hier Klassengröße und Betreuungsschlüssel relevante pädagogische Faktoren darstellen.<sup>2</sup> Schon vor der Verbreitung von Bildungslandschaftsdiskursen im deutschsprachigen Raum hat in Wien ein Modernisierungsschub in Richtung vernetzter Bildungsinfrastrukturen begonnen und sich unter den Vorzeichen eines Bevölkerungswachstums in den 1990er-Jahren intensiviert. Die Wiener Bildungspolitik bekennt sich seit Jahrzehnten zum Ausbau des Ganztagesbetriebs im Bildungsbereich und möchte die Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche bis zur ersten Sekundarstufe mehr und mehr verschrän-

---

2 Auf die Thematik der Digitalisierung als Bildungsinfrastruktur wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen.

ken (z.B. in Stadtentwicklungsplänen 1984, 1994, 2005, 2025 (2014) oder in den Regierungsübereinkommen der Jahre 2010, 2015 und 2020).

Ähnlich wie im kommunalen Bildungswesen ist auch in der räumlichen Steuerung und Planung der kommunale Handlungsspielraum oft begrenzt. Die Stadtentwicklung ist an der Koordination der räumlichen Verteilung städtebaulicher Strukturen und an der Definition und Überprüfung der Qualitäten von Nutzungen und Infrastrukturen beteiligt. Die Schaffung von Qualitäten städtischer Räume wird aber auch wesentlich von Rahmenbedingungen wie Bodenpreise, Eigentumsverhältnisse, Mietrecht und Förderbedingungen beeinflusst. Hier sind die Steuerungsmöglichkeiten der Stadtentwicklung oft nur im informellen Rahmen, in bereichsübergreifenden Kooperationen oder anderen Multi-Akteurs-Konstellationen gegeben.

### **2.3. Lokale Bildungsinfrastrukturentwicklung unter Modernisierungsdruck**

Die Einrichtungen für Elementar- und Pflichtschulbildung sind in Österreich von den Gemeinden zu erhalten. Wien verfügt als einziges österreichisches Bundesland über eine voll ausgebaute Schulstruktur (Oberwimmer et al., 2019, S. 51), eine Vollversorgungsquote bei Kindergartenplätzen von über 80 Prozent der 3–6-Jährigen (Chlup, 1995, S. 17) sowie einen Versorgungsgrad beim elementaren Bildungsangebot für unter 3-Jährige von knapp 50 Prozent (47,8 % im Jahr 2020, vgl. Stadtregierung Wien 2020, S. 45). Allerdings haben Volksschulen und (Neue) Mittelschulen in Gemeinden mit voll ausgebaute Schulstruktur zugleich erhöhte Klassenschüler-Zahlen, dies gilt insbesondere für Wien. Hier stehen tendenziell weniger Ressourcen pro Schüler\_in zur Verfügung, obwohl gerade in städtischen Regionen aufgrund sozioökonomischer Benachteiligung ein erhöhter Ressourcenbedarf vonnöten wäre.

Im Vergleich zu gesamt Österreich ist beispielsweise der Schüler\_innenanteil pro Klasse in Wiener Volksschulen um ca. 20 Prozent und in NMS/HS (heute MS) um ca. 10 Prozent höher. Auch in puncto Schulgröße hebt sich Wien vom österreichischen Durchschnitt ab: in den insgesamt 276 Wiener Volksschulen sind im Durchschnitt 255 Schüler\_innen in 11,6 Klassen mit 22 Schüler\_innen pro Klasse. Die durchschnittliche Schüler\_innen-Zahl pro Klasse ist um rund 23 Prozent höher als der österreichische Vergleichswert für Schulen mit mehr als 100 Schüler\_innen außerhalb Wiens. In der Sekundarstufe I hat Wien 141 Schulen mit je durchschnittlich 220 Schüler\_innen in 10,1 Klassen. Die daraus resultierende Schüler\_innen-Zahl pro Klasse liegt mit 21,8 um ca. 9 Prozent über dem österreichischen Vergleichswert (Oberwimmer et al., 2019, S. 74). Der Anteil an Privatschulen in der Primar- und Sekundarstufe I ist in Wien ebenfalls überdurchschnittlich hoch (ebd., S. 78).

Auch wenn Wien insgesamt über eine „voll ausgebaute Schulstruktur“ verfügt, stellt die bedarfsgerechte kleinteilige Versorgung im Stadtgebiet eine permanente Herausforderung dar. Das gilt einerseits dort, wo städtebauliche Entwicklungen einen zusätzlichen Bedarf auslösen und das vorhandene Versorgungspotenzial aus dem Gleichgewicht bringen und andererseits dort, wo die Bestandssanierung und -erneuerung die Entwicklungslücke zu aktuellen baulichen und bildungspolitischen Qualitätsstandards schließen muss. Faktoren wie Bevölkerungszuwachs und neuartige Tagesbetreuungsformen lassen den Bedarf an Elementarpädagogik- und Pflichtschulplätzen weiter steigen.

Der Modernisierungsdruck hat in den vergangenen Jahrzehnten in mehreren Schüben zu neuartigen Steuerungsinstrumenten, Strukturpaketen bzw. -programmen, Finanzierungsmodellen, Kooperationsformen und Kooperationspartnerschaften geführt. Der Bevölkerungsrückgang wurde in den 1980er-Jahren zunächst als Chance erkannt, um die bauliche Substanz zu sanieren und vermehrt Freiflächen zu schaffen. Tatsächlich ist damals ein Ausgleich des Flächenmangels bei Schulen im dicht bebauten Gebiet allerdings nicht gelungen, wie im Stadtentwicklungsplan 1994 mit Blick auf die gesetzlich vorgeschriebenen ganztägigen Betreuungsformen an Pflichtschulen schmerzlich festgestellt werden musste (Stadt Wien, 1995, S. 288). Eine der ersten Ganztagschulen im Regelbetrieb wurde in Wien im Jahr 1990 fertiggestellt (Ganztagsvolksschule Köhlergasse). Anfang der 1990er-Jahre startete die Stadt Wien infolge des Bevölkerungswachstums eine umfangreiche städtebauliche Entwicklungsoffensive und das Schulbauprogramm 2000 für Neu-, Zu- und Umbauten. Ein weiterer struktureller Modernisierungsschub setzte etwa Mitte der 2000er-Jahre ein und lässt sich an mehreren markanten Ereignissen ablesen. In dieser Zeit beginnen Bevölkerungsstatistiken für die Stadt Wien eine Wachstumsdynamik auszuweisen, die längerfristig anhalten und die städtische Infrastrukturentwicklung maßgeblich beeinflussen wird. Zugleich werden damals massive Schadensfälle in Wiener Schulen bekannt, woraufhin das Kontrollamt der Stadt Wien im Jahr 2006 eine Überprüfung der sicherheitstechnischen Aspekte vornimmt und einen erheblichen Sanierungsrückstand konstatiert (StRH, 2006). Noch während des Überprüfungszeitraumes initiiert die Stadt Wien ein erstes Schulsanierungspaket zur Sicherung der Bausubstanz (SUSA I), das ab dem Jahr 2007 zur Umsetzung gelangt. Substanzsichernde Maßnahmen und Generalsanierungen an Wiener allgemeinbildenden Pflichtschulen werden in weiterer Folge über die beiden mit jeweils 570 Millionen Euro budgetierten Schulsanierungspakete SUSA I (2007–2022) und SUSA II (ab 2018) finanziert (Stadt Wien, o.J.). Neben der Erweiterung und Modernisierung bestehender Schulen werden neue Schulen in Abstimmung mit dem Bau neuer Wohnbauten entwickelt. Ein wesentlicher Baustein zur Bewältigung des zusätzlichen Bedarfs an Bildungsinfrastruktur sind die „Bildungseinrichtungen Neubauprogramme I und II“ (BIENE I und BIENE II). Schwerpunkt ist hier die Umsetzung des „Campus plus“-Konzeptes in großen Stadtentwicklungsgebiete-

ten (Kapitel 3), wobei für BIENE I in den Jahren 2012 bis 2023 Investitionen von insgesamt 700 Millionen Euro und für BIENE II in den Jahren 2019 bis 2034 noch größere Investitionsvolumina vorgesehen sind (Stadt Wien, o.J.f). Kritisiert wird, dass der Neubaubereich bei der Verteilung von finanziellen Mitteln bevorzugt wird, weil eine räumliche Verschränkung von verschiedenen Bildungseinrichtungen im Schulaltbaubestand schwer umsetzbar ist und dessen Defizite wie Sanierungsstau, Raummangel, fehlende barrierefreie Erschließung auch mittelfristig nicht behoben werden (Lorbek, 2020, S. 128).

In der Bildungsinfrastrukturentwicklung ist die Bedarfsplanung analytisch von jener der Umsetzungsplanung und Projektdurchführung zu unterscheiden – und das einerseits in der Bestandserneuerung und -sanierung und andererseits im Neubau. Damit liegen hier komplexe Konstellationen im Hinblick auf Zuständigkeiten, Instrumente und Prozesse vor (Abbildung 1). In politischer Hinsicht werden die rechtlich unverbindlichen Policy-Ziele von Regierungsübereinkommen oder generellen Leitbildern im politischen Prozess durch verbindliche Vereinbarungen wie Gemeinderatsbeschlüsse zur Umsetzung gebracht. Rechtsstaatliche Kontrollen, qualitätssichernde Monitoringinstrumente, wissenschaftliche Evaluierungen sind begleitende Maßnahmen, die für Transparenz und Effizienz sorgen und laufende Anpassungen ermöglichen können.

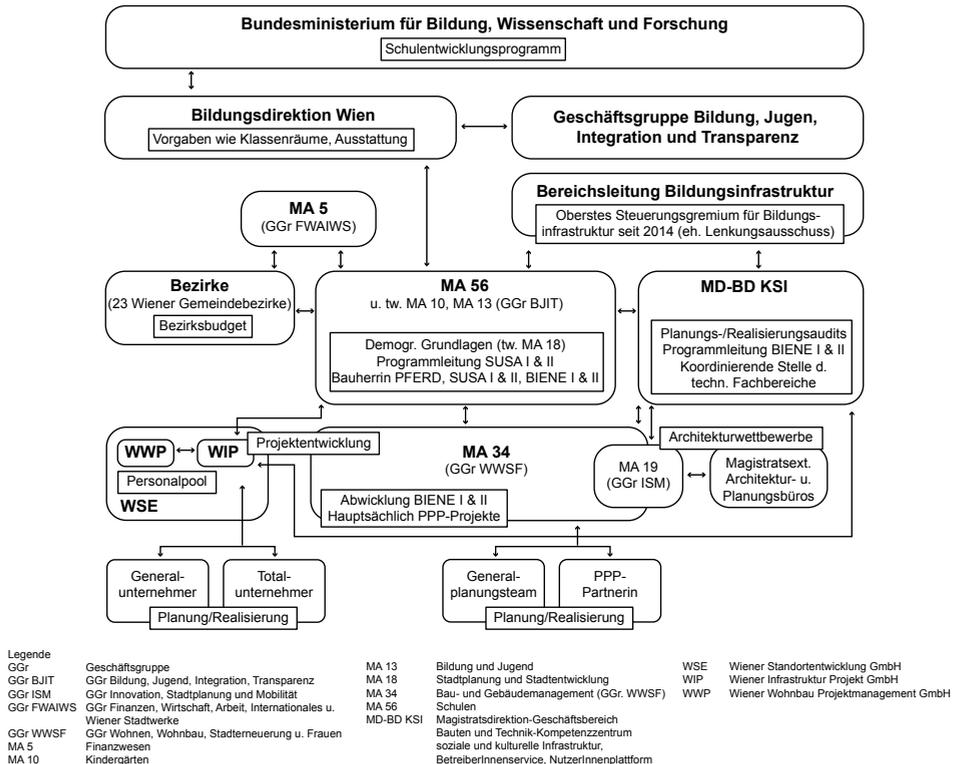
## **2.4. Wiener baukulturelle Leitsätze für den Bildungsbau im Zeichen der Bildungslandschaftsdebatte**

Übergeordnete Leitlinien, wie der Stadtentwicklungsplan 2025 (Stadt Wien, 2014), das Fachkonzept Öffentlicher Raum (Stadt Wien, 2018), das Handbuch Partizipation (Stadt Wien, 2012) und der Masterplan Partizipation (Stadt Wien, 2015) stärken den Ansatz der Vernetzung im Stadtteil und der Teilhabe an Stadtentwicklung ideell und zeigen verschiedene methodische Ansätze für eine gelingende Umsetzung auf. Während es sich dabei jedoch um rechtlich unverbindliche Leitvorstellungen handelt, werden insbesondere mit dem Instrument der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung rechtlich verbindliche Tatsachen geschaffen.

Mit baukulturellen Leitsätzen zur Bildung möchte die Stadt Wien in Ergänzung zu ihren allgemeinen baukulturellen Leitsätzen ein möglichst hohes, bedarfsbezogenes Qualitätsniveau für Baukultur im Bildungsbereich erzielen (Stadt Wien, o.J.d). Als baukulturelle Leitsätze zur Bildung für die Stadt Wien gelten:

- Planungspartizipation sowohl in der Sanierung als auch im Neubau von Bildungsbauten und für deren Umfeld einsetzen und als Ressource für den Raum und für die Nutzer\_innen anwenden: mit PädagogInnen und Schüler\_innen, mit Selbstnutzer\_innen und Stellvertreter\_innen

- Auf Evaluierung und das Lernen vom Vorhandenen bei der Planung und Nutzung von Bildungsbauten setzen
- Nutzungsoffene, aneignbare, gestaltbare Räume und Möbel als Rahmen und Thema für das Lernen einsetzen
- Die Potenziale von Raum für die Pädagogik bei Neubau, Umbau und Sanierung nützen
- Die Potenziale pädagogischer Konzepte für die Planung nützen; Wechselwirkungen zwischen Pädagogik und Architektur untersuchen und nützen
- Flexible und vielfältige Raumangebote realisieren, um inklusive pädagogische Konzepte zu unterstützen
- Bildungsbauten als Identifikationspunkte im Stadtraum stärken sowie verstärkt öffnen und mit dem Stadtraum vernetzen, um Synergien zu schaffen
- Diversität und Zielgruppenorientierung als Grundlage für die Planung etablieren
- Durch Mehrfachnutzung von Bildungsbauten Mehrwert für die Bevölkerung schaffen: durch Bildungsbauten als Identifikationsangebot, durch nutzbare Frei- und Innenräume, durch spezifische Nutzungsangebote



**Abbildung 1:** Organigramm Stakeholder kommunale Bildungsinfrastruktur Wien (eigene Darstellung nach StRH, 2020, S. 15)

### **3 Wiener Modelle kooperativer Lernsettings: Bildungscampus und Bildungsgrätzl**

In Wien sind im 21. Jahrhundert mit dem Bildungscampus und dem Bildungsgrätzl zwei neue Modelle kooperativer Lernsettings etabliert worden, die beide zentrale Aspekte der eingangs skizzierten Bildungs- und Stadtentwicklungsdebatte aufgreifen. Trotz der bereits stadtweiten Verbreitung beider Modelle gibt es noch keine systematische wissenschaftliche Aufbereitung und Auseinandersetzung mit diesen unterschiedlichen Modellen.

#### **3.1. Modell Wiener Bildungscampus**

Das Modell des Bildungscampus wird in Wien seit Mitte der 2000er-Jahre als ein neuer Typ sozialer Bildungsinfrastruktur entwickelt: Kindergarten-, Schul- und Freizeitpädagogik sind hier an einem gemeinsamen Standort in ganztägiger Betreuungsform vernetzt. An mehr als zehn Standorten sind bereits Bildungscampusanlagen errichtet worden und viele weitere sind geplant (Tabelle 1). Für immer mehr Kinder und Jugendliche sind die neuartigen Bildungseinrichtungen zu einem wesentlichen Bestandteil ihres städtischen Alltags geworden.

Die Stadt Wien unterscheidet zwischen einer ersten und zweiten Generation Bildungscampus-Anlagen und bezeichnet diese als „Wiener Campus-Modell“ (1. Generation) und „Modell Campus plus“ (2. Generation). Von der ersten Generation wurden insgesamt fünf Anlagen errichtet, wobei aufgrund einiger Unterschiede die ersten drei auch als „Campus-Modell“ und die beiden letzteren als „Bildungscampus“ bezeichnet werden.

Die Planung und Umsetzung der ersten fünf Standorte erfolgte im Zeitraum von 2009 bis 2015. Die ersten drei Anlagen („Campus-Modell“) umfassen jeweils Kindergarten und Volksschule. Das Raum- und Funktionenprogramm sieht eine klare räumliche Trennung von Kindergarten und Volksschule vor, auch die Eingangsbereiche sind getrennt. Lediglich in Freizeit- und Freiraumbereichen werden teilweise Mehrfachnutzungen ermöglicht. Das Kinderrestaurant stellt hierbei eine wichtige Schnittstelle dar. Die folgenden beiden Anlagen („Bildungscampus“) integrieren neben Kindergarten und Volksschule in einem Fall eine Neue Mittelschule, im anderen Fall basale Förderklassen und Klassen für Kinder mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen. Diese Anlagen zielen bereits auf eine engere Verflechtung der Institutionen ab.

**Tabelle 1:** Wiener Bildungscampusanlagen, nach dem Zeitpunkt der (geplanten) Inbetriebnahme.

Name der Bildungscampusanlage	in Betrieb seit bzw. Betrieb geplant ab	Bezirk	Modelltyp
Bildungscampus Monte Laa	2009	1100	Campus-Modell
Bildungscampus Gertrude-Fröhlich-Sandner	2010	1020	Campus-Modell
Bildungscampus am Donaufeld Nord	2012	1210	Campus-Modell
Bildungscampus Sonnwendviertel	2014	1100	Bildungscampus
Bildungscampus aspern Seestadt	2015	1220	Bildungscampus
Bildungscampus Friedrich Fexer	2017	1220	Bildungscampus plus
Bildungscampus Berresgasse	2019	1220	Bildungscampus plus
Bildungscampus Christine Nöstlinger	2020	1020	Bildungscampus plus
Bildungscampus Aron Menczer	2021	1030	Bildungscampus plus
Liselotte-Hansen-Schmidt-Campus	2021	1220	Bildungscampus plus
Bildungscampus Deutschordenstraße	2022	1140	Bildungscampus plus
Bildungscampus Atzgersdorf	2022	1230	Bildungscampus plus
Bildungscampus Inner-Favoriten	2023	1100	Bildungscampus plus
Bildungscampus Gasometer-Umfeld, Rappachgasse	2023	1110	Bildungscampus plus

**Anmerkungen zur Tabelle 1 (Bildungscampusanlagen):**

*Die Stadt Wien bezeichnet unabhängig vom Modelltyp jede der genannten Bildungseinrichtungen allgemein als „Bildungscampus“ (BC).*

*Erste Generation – „Campus-Modell“, Neuheit: Elementar- & Volksschulbereich im selben Gebäude, aber relativ starke räumliche, funktionale und organisatorische Trennung; Schnittstelle Kinderrestaurant. BC Gertrude-Fröhlich-Sandner ist der erste in Form eines PPP-Projekts umgesetzte Bildungsneubau in Wien.*

*Erste Generation erweitert – „Bildungscampus“, Neuheit: Bezeichnung „Bildungscampus“ eingeführt sowie teilweise Neue Mittelschule als weiterer Bildungstyp und sogenannte „Cluster“ innerhalb jeweiliger Bildungstypen wie Elementar- und Volksschulbereich und teilweise Neue Mittelschule*

*Zweite Generation – „Bildungscampus plus“, Neuheit: räumliche Differenzierung von „Bildungsräumen“ in „Bildungsbereichen“, letztere teils geteilt von unterschiedlichen Bildungstypen; zusätzlich räumliche Integration externer Bildungspartner mit Stadtteiffunktion wie Bibliothek, Musikschule etc.*

*Quelle: Stadt Wien (o.J.a)*

Auch die zweite Generation („Bildungscampus Plus“) ist bereits an mehreren Standorten in Betrieb genommen worden, weitere Anlagen sind in Planung und teilweise bereits in Bau. Bei diesem Modell sind mehrere sogenannte Bildungsbereiche zusammengefasst worden, welche sich wiederum unterschiedliche Bil-

dungstypen teilen. Zusätzlich werden auch externe Bildungspartner\_innen mit Stadtteolfunktion wie Bibliothek, Musikschule etc. integriert.

Die Begrifflichkeit des Clusters wird in all diesen Modellen aufgegriffen, weshalb an dieser Stelle eine Begriffsabgrenzung nötig ist: „Cluster“ wird im Bildungscampusmodell (Gertrude-Fröhlich-Sandner, Sonnwendviertel) verwendet, um die einzelnen Bildungstypen voneinander zu unterscheiden. Es gibt eine gemeinsame Eingangstür, innen aber ein Kindergartencluster, ein Volksschulcluster und z.B. ein Mittelschulcluster. Allgemein meint „Cluster“ im Campus eine Binnenstruktur mit multifunktionalen Zonen, welche durch Offenheit und In-Sicht-Beziehungen geprägt ist. Dies stellt hiermit das Gegenteil zur sog. Gangschule dar, indem Verkehrsflächen reduziert werden und nutzbare Nischen und flexible Raumsituationen geschaffen werden. So werden in der zweiten Generation „Bildungscampus plus“ die Bildungsbereiche alltagssprachlich ebenso als Cluster bezeichnet.

Zu unterscheiden ist diese Definition vom sogenannten Schulcluster. Dies sind Bildungsinstitutionen in ländlicheren Gebieten, welche sich mit einem gemeinsamen Clustermanagement zusammenschließen.

### **3.1.1. Struktur- und Prozessqualitäten der Bildungscampusanlagen**

Aus der Analyse des Bildungscampus als Modell kooperativer Lernsettings lassen sich im Hinblick auf die Debatte über kommunale Bildungslandschaften folgende Qualitäten ableiten.

#### **Strukturqualitäten der Bildungsinfrastrukturentwicklung**

Die Stadt Wien verfügt mit der Magistratsdirektion und den einschlägigen Fachdienststellen traditionell über die grundlegenden systemischen Voraussetzungen zur Entwicklung und Verwaltung sozialer Infrastrukturen, die wiederum eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der hohen Lebensqualität dieser Großstadt darstellen. Die maßgeblichen übergeordneten Akteur\_innen für den Neubau von Bildungsinfrastrukturen sind auf kommunaler Ebene – wie im Organigramm der Stakeholder für Bildungsinfrastruktur dargestellt – die Bildungsdirektion, die gemäß Geschäftsordnung des Magistrats Wien für Bildung zuständige Geschäftsgruppe, die Bereichsleitung Bildungsinfrastruktur sowie das für soziale Infrastruktur zuständige Kompetenzzentrum (KSI) in der Magistratsdirektion. Gemeinsam mit den Magistratsabteilungen MA 56 Schulen, MA 10 Kindergärten, MA 13 Bildung und Jugend sowie MA 21 Stadtteilplanung und Flächenwidmung Innen-Südwest (A) und Nordost (B) sind sie u.a. mit der Bedarfsplanung befasst, wobei der KSI die Programmleitung der Bildungseinrichtungen Neubauprogramme obliegt. In der Umsetzung fungiert die MA 56 Schulen als Bauherrin, während

die MA 34 und MA 19 für die Abwicklung der Wettbewerbe und die Projektentwicklung verantwortlich sind und bei personellen Kapazitätsproblemen auf externe Dienstleistungen zurückgreifen.

Die Anpassung der institutionellen Strukturen zur Planung und Realisierung der Bildungscampusanlagen erfolgte schrittweise parallel zur experimentellen Entwicklung. Die ersten Pilotprojekte sind aus einer Kombination von bereits vorhandenen Konzepten und Kapazitäten entstanden, wobei die Bedarfsplanung insgesamt (nicht nur für Campusanlagen) bis heute keine gesamtheitliche Strategie aufzuweisen hat (noch kein integraler Steuerungsansatz). Administrative Strukturen und Instrumente sind schrittweise mit den praktischen Herausforderungen weiterentwickelt worden.

Die übergeordnete politische Willensbildung für die Campusanlagen findet im Gemeinderat statt. Der genau dokumentierten politischen Debatte und Beschlussfassung folgt daraufhin die Prozesssteuerung und Prozessplanung in den magistratischen Strukturen als politischer und administrativer Auftrag. Teil des politischen Auftrags ist auch die Entscheidung über das Finanzierungsmodell, für das zur Einhaltung der Maastrichtkriterien der Europäischen Union für die Bildungscampusanlagen das Modell des Public-Private-Partnership (PPP-Modell) gewählt worden ist. Die Bildungscampusanlagen der Stadt Wien werden somit in Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen betrieben und teilweise auch entwickelt, geplant und gebaut. Bei allen Campus plus-Anlagen werden sowohl die Finanzierung und Errichtung als auch das Facility Management vertraglich über einen Zeitraum von 25 Jahren in Form von Public-Private-Partnership-Projekten an externe Kooperationspartner\_innen vergeben. Die Kooperation erfolgt ohne Vergabe eines Baurechts, sodass die Anlage nach Vertragsende und einer „finalen Grundsanierung“ wieder an die Liegenschaftseigentümerin (in der Regel die Stadt Wien) übertragen werden kann.<sup>3</sup>

Als übergeordnete Ziele für die Campusanlagen gelten allgemeine Eckpunkte der kommunalen Bildungspolitik, ein ausführliches Leitbild ist nicht verfügbar. Räumliche und funktionale Qualitäten fließen als Vorgaben in die Architekturwettbewerbe ein. Hier sind in einer Abfolge mehrerer Generationen von Campusanlagen räumliche Verschränkungen von Bildungsinstitutionen, Zwischen- und Mehrfachnutzungen und zahlreiche weitere Qualitätskriterien teilweise auch unter der Einbindung von Pädagog\_innen sukzessive weiterentwickelt worden (s.a. Prozessqualitäten).

Das Modell Bildungscampus bietet ein räumlich und organisatorisch verschränktes Bildungsangebot und Ganztagesbetreuungsplätze im Elementar- und

---

3 Die erste Bildungscampusanlage Monte Laa stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar. Hier wurde das PPP-Modell nicht verwendet und die Errichtung im Baurecht durchgeführt.

Sekundarbereich I für Kinder von 0 bis 10 Jahren. Auf differenziert gestalteten, teilweise von allen geteilten Innen- und Außenflächen gibt es vielfältige Bewegungs-, Kennenlern- und Lerngelegenheiten. Die neuen Bildungseinrichtungen sind nach aktuellen technischen Richtlinien barrierefrei ausgeführt, wodurch auch inklusive Lernsettings ermöglicht werden, im Gegensatz zu zahlreichen Bestandsschulen, wo dies aufgrund baulicher Barrieren nur schwer oder gar nicht umgesetzt werden kann.

Bildungscampusanlagen sind architektonische Typologien, die in ihrer Größenordnung wirkmächtige städtebauliche Raumfiguren darstellen. Nicht nur die sozialen Aktivitäten in den Innen- und Außenräumen der Campusanlagen, sondern auch die Außenbeziehungen zum umliegenden Stadtraum können vielfältige, teils neuartige sozialräumliche Konstellationen ergeben – auch vor dem Hintergrund, dass (Ganztags-)Schulen oft als Schlüsselinstitutionen für die Etablierung von kommunalen Bildungslandschaften gelten.

Die pädagogische Campusorganisation und der Campusbetrieb weisen teils neuartige Kooperationsformen auf, z.B. bildungsstufenübergreifende kollegiale Führung und Zusammenarbeit in Public-Private-Partnerships. Eine grundsätzliche Offenheit für Lernprozesse gilt hier als eine wichtige Voraussetzung für ein gelingendes Miteinander. Dass ein enges Zusammenwirken aller Pädagog\_innen zu einer produktiven Vernetzung führt, ist „nicht zuletzt auf die jeweiligen Leitungen von Kindergarten und Schule zurückzuführen, die dieses Konzept dementsprechend unterstützten müssen“ (Rosenberger, 2020, S. 65).

Freizeitpädagogik als integraler Bestandteil des Ganztageskonzepts ermöglicht den Kindern und Jugendlichen beispielsweise durch die Nutzung umliegender Freiräume das Sammeln von Erfahrungen über die Grenzen der Campusanlagen und des eigenen Grätzls hinaus. Einige Campusanlagen grenzen an großflächige Parkanlagen. Für die Kinder und Jugendlichen bieten die Parks Gelegenheit für Spiel und Bewegung unter freiem Himmel. Vielfältige Bewegungserfahrungen können hier gesammelt und auch wichtige Aspekte der Sicherheit kennengelernt werden – besonders weil die Kinder und Jugendlichen ganztags und über viele Jahre hinweg in denselben Räumen der Campusanlage verbringen.

### **Prozessqualitäten der Bildungsinfrastrukturentwicklung**

Die Potenziale der Beteiligung und Kommunikation in allen Entwicklungsphasen (Planung, Umsetzung und Anpassung) werden bislang erst in Ansätzen genutzt (s.a. Herausforderungen). Eine Hürde für die frühzeitige Einbindung der Pädagog\_innen stellt die späte Besetzung des Personals dar, die in der Regel erst knapp vor der Baufertigstellung erfolgt. Auch Kinder und Jugendliche werden als künftige Nutzer\_innen nicht frühzeitig an der Entwicklung der neuen Bildungsinfrastrukturen beteiligt, wie dies etwa Leitfäden der Montag Stiftung (2012; 2017)

empfehlen und dies in Modellvorhaben in Deutschland erprobt wird (Koch et al., 2020). Teilweise gelingt es aber, die Kinder und Jugendlichen kurz nach der Inbetriebnahme an Gestaltungsprozessen teilhaben zu lassen (z.B. Mitbestimmung bei der Freiraumgestaltung) (Interview Freizeitpädagogin). Im laufenden Betrieb wird die Kooperation und Mitbestimmung in einigen Campusanlagen auch längerfristig in Form von Kinderparlamenten unterstützt.

Öffentlich transparent gemacht wird die Entwicklung der Campusanlagen kaum. Die Außendarstellung wird von Medienberichten über Neueröffnungen dominiert. Die Recherche nach den genauen Zuständigkeiten, Qualitätsansprüchen, Abläufen und Erfahrungen ist aufwändig. Einige detailliertere Informationen finden sich in öffentlich zugänglichen Prüfberichten des Rechnungshofes und des städtischen Kontrollamtes (StRH, 2006, 2010, 2012, 2016a, 2016b, 2020; RH, 2018).

Die Weiterentwicklung des Modells Bildungscampus ist von der Stadt Wien zwar frühzeitig, aber ohne eine vertiefende begleitende Evaluierung vorangetrieben worden. Mittlerweile sind bereits mehrere Modellgenerationen umgesetzt worden. Im Schulneubau ist im Rahmen des Stadtentwicklungsprojekts Monte Laa im Jahr 2005 ein EU-weit offener Architekturwettbewerb ausgelobt worden, der die Errichtung einer ersten Wiener Schulcampusanlage mit einer 12-klassigen Volksschule, einer 8-klassigen Hauptschule, eines Kindertagesheimes und einer Dreifachturnhalle sowie der dazugehörigen Freiflächen vorsieht. Bis die Stadt Wien im Jahr 2012 das erste längerfristige Bildungseinrichtungen-Neubauprogramm auf Schiene bringt, werden bereits zwei weitere Campusanlagen realisiert worden sein.

Den ersten drei Bildungscampusanlagen lag noch ein konventionelles Raum- und Funktionsprogramm zugrunde. Die Grundrissorganisation ist dabei auf einzelne Klassenzimmer und Räume für Gruppen- und Kleingruppenarbeit ausgerichtet. Seit dem Bildungscampus Sonnwendviertel kommt in der Auslobung zum Wettbewerb hingegen ein Qualitätenhandbuch zum Einsatz, das in Kooperation zwischen Bildungsinstitutionen, städtischen Dienststellen und Pädagog\_innen (im Rahmen einer Begleitstudie vom Büro tilia im Auftrag der MA 18 im Jahr 2009) erarbeitet worden ist. Die Qualitäten und Anforderungen sind textlich ausformuliert und im Rahmen des Wettbewerbs in ein räumliches Konzept zu übersetzen. Im Bildungscampus Sonnwendviertel wird außerdem neben Kinderkrippe, Kindergarten und Volksschule erstmalig auch eine Neue Mittelschule (nunmehr: Mittelschule) integriert.

### 3.1.2. Herausforderungen für das Modell der Bildungscampusanlagen

Campusanlagen sind noch relativ junge Bildungsinfrastrukturen, die in Wien bislang ausschließlich als Neubauten und vornehmlich in größeren Stadtentwicklungsgebieten errichtet worden sind. Als Herausforderungen der Modellentwicklung werden an dieser Stelle der Umgang mit Mehrfachnutzung, die besondere bauliche Ausprägung, das Recht der Kinder und Jugendlichen auf Stadt sowie das Momentum des institutionellen bzw. kollektiven bzw. transdisziplinären Lernens benannt, nicht zuletzt um das Zusammenspiel dieser exemplarisch gewählten materiellen, organisatorischen, gesellschaftspolitischen und kognitiven Dimensionen zu thematisieren.

Wenn die Campusanlage als eine Art Schlüsselinstitution oder Drehscheibe einer kommunalen Bildungslandschaft fungieren soll, wird die Vernetzung sowohl innerhalb der Infrastruktur als auch außerhalb mit dem lokalen Nahumfeld, u.a. durch die Öffnung der Anlage für Mehrfachnutzungen, benötigt. In einem untersuchten Fallbeispiel konnte das Angebot der Mehrfachnutzung von Innen- und Außenflächen für Aktivitäten zu den Schließzeiten nachträglich durch organisatorische Adaptierungen verbessert und damit der Mehrwert der Bildungseinrichtung für den Stadtteil gesteigert werden. Mehrfachnutzung auch über die Bereiche von Bildung und Sport hinausgehend zu ermöglichen, stellt im Kindergarten- und Schulbetrieb offensichtlich eine besondere Herausforderung dar. Aber auch Kooperationen und Netzwerke innerhalb des Campus benötigen Impulse und Ressourcen für Kooperation und Mehrfachnutzung, denen im Regelbetrieb jedoch zu wenig Bedeutung beigemessen wird (z.B. Zusammenarbeit zwischen Elementar-, Primar- und Sekundarstufe oder die Förderung der sozialen Interaktion zwischen Kindern, Eltern, pädagogischen und nicht-pädagogischem Personal).

Dass die Mehrfachnutzung dieser Infrastrukturen Gegenstand intensiver Auseinandersetzungen ist, kann exemplarisch als Indiz für den aktuellen Nutzungsdruck und den anstehenden Innovationsbedarf gelesen werden. Bereits erfolgte Anpassungen und noch anstehende Herausforderungen zeigen, inwiefern die Modellentwicklung bislang flexibel beziehungsweise innovativ gewesen ist. Allgemein gilt, je früher die Nutzungsmöglichkeiten in der Planung Berücksichtigung finden und je intensiver die künftigen Nutzenden eingebunden sind, umso besser können die räumlichen Qualitäten bedarfsgerecht gestaltet werden. Darüber hinaus spielen aber auch die sozialen Organisationsformen sowie die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle für den tatsächlichen Spielraum für Mehrfachnutzung.

Eine besondere Herausforderung besteht in der baulichen Ausprägung der Campusanlagen: Je großvolumiger und multifunktionaler die Bildungsinfrastrukturen sind, umso mehr Kinder und Jugendliche werden an einem Standort kon-

zentriert und umso weniger Wegrelationen haben sie zwischen räumlich in der Stadt verteilten Bildungseinrichtungen. Bildungscampusanlagen konzentrieren zugleich das Verkehrsaufkommen im Personenverkehr und im Warenlieferverkehr.

Darüber hinaus ist für den Betrieb auch die teils große Anzahl an Geschossen als Herausforderung zu benennen, welche im Laufe der Zeit auf maximal vier zulässige Geschosse erhöht worden ist. Der umfangreiche Ausbau an Bildungseinrichtungen wirft zudem Fragen der Um- und Nachnutzung auf. Denn diese baulichen Anlagen entstehen in den neuen Stadtentwicklungsgebieten mit entsprechend hoher Nachfrage durch die neu zuziehenden Familien mit Kindern. Über den Lauf der Zeit wird der Nachfragedruck aber voraussichtlich wieder nachlassen. So gilt die Größe des Campus Christine Nöstlinger im Wiener Nordbahnhofviertel aktuell als die maximal wünschbare Dimension (Interview Stadtplaner). Der Stadtplaner erzählt, dass zunächst auch eine kleinere Version und ein zusätzlicher dritter Bildungscampus im Stadtteil in Erwägung gezogen wurden. Diese kleineren Infrastrukturen hätten aber möglicherweise in zu großer Nähe zueinander gebaut werden müssen, um die räumlichen Einzugsbereiche gut nutzen zu können.

Der Mangel an Partizipation im Planungs- und Bauprozess der neu entstehenden Campusanlagen wird sowohl von pädagogischer Seite als auch von Architekt\_innen und Planer\_innen kritisiert. Spät bis gar nicht erfolgt die Integration des künftigen pädagogischen Personals in diesen Prozess – zudem sollten auch Kinder und Jugendliche mit ihrem Wissen und ihren Erfahrungen eingebunden werden. Hier liegt die Herausforderung darin, einen Wissenstransfer zu etablieren, der einen individuellen und institutionellen Lernprozess ermöglicht. Ein erster diesbezüglicher Ansatz ist darin zu erkennen, dass die Stadtverwaltung Wissen und Erfahrung (auch jenes der Pädagog\_innen) aus dem laufenden Betrieb der bereits errichteten Campusanlagen in die Planung und Umsetzung weiterer Standorte einbindet.

Da die neuen Campusanlagen häufig in Stadtentwicklungsgebieten errichtet werden, welche sich noch im Aufbau befinden, ergibt sich hier zudem die Möglichkeit, diese räumlichen Veränderungen mitzuerleben und aktiv mitzugestalten, sprich auch Aspekte der Stadtentwicklung und damit verbundene Möglichkeiten in den pädagogischen Alltag integrieren zu können. Über Mitgestaltungsmöglichkeiten von Freiflächen sowie aktiver Beteiligung an Zwischennutzungen wird interaktives Lernen in partizipativer Stadtentwicklung geübt. Die Vernetzung mit dem Stadtteil kann auch durch die Gestaltung der öffentlichen Räume in der Umgebung der Bildungscampusanlagen als Lern- und Erlebnisorte erfolgen. Auch Exkursionen mit Kindern zu anderen Bildungscampusanlagen können als Anregung zur Reflexion der eigenen Situation dienen wie auch Kooperationen,

die gezielt das Kennenlernen unterschiedlicher struktureller Rahmenbedingungen fördern, bspw. ein Austausch zwischen regional-ländlichen und urbanen Bildungslandschaften.

Strukturell ist die Kinderzahl pro Gruppe bzw. Klasse in Wiener Pflichtschulen im österreichweiten Vergleich hoch und demzufolge mehr (freizeit)pädagogisches Personal wünschenswert – genderspezifisch auch mehr männliche pädagogische Bezugspersonen. Eine Gleichwertigkeit der Bildungsbereiche liegt nicht vor, wenn bereits innerhalb des Schulbetriebs die Freizeitpädagogik klar dem Unterricht nachgereicht ist (Interview Freizeitpädagogin).

Stadträumliche Qualitäten stehen in engem Zusammenhang mit der räumlichen Verteilung von Ressourcen bzw. Zuteilung von Nutzungen. Da Standorte in der Nähe von großflächigen Parkanlagen nicht nur für Bildungseinrichtungen attraktiv sind, muss sich die Bildung in der Planungsphase gegenüber anderen Interessent\_innen der Stadtentwicklung durchsetzen, was nicht immer gelingt.

Der Neubau sollte wiederum nicht allein im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen (weder in der Bedarfs- und Umsetzungsplanung, noch in der Errichtung und im Betrieb). Die gleichwertige Bestandsentwicklung und die Verschränkung von Alt und Neu sind parallel zu den großen Neubauprojekten wichtiger denn je.

Aufgrund der bisherigen Analyse ist des Weiteren festzuhalten, dass die Bildungslandschaft nicht vordergründig auf den Ganztagesbetrieb fokussiert werden sollte. Das Ganztagesmodell kann zur sozialen Selektion beitragen, da die berufliche Tätigkeit beider Elternteile Voraussetzung für die Erstaufnahme ist. Das kostenlose Bildungsangebot kann diese Art von Selektion kaum verhindern. Im Wiener Modell des Bildungscampus werden derartige strukturelle Bedingungen räumlich konzentriert.

Eine Herausforderung der kognitiven Dimension ist darin zu sehen, dass öffentlich zugängliches Wissen über die Entwicklung, den Umfang und die Wirkung der Bildungscampusanlagen als neue soziale Infrastrukturen erst in Ansätzen vorhanden ist. Erstens gibt es seitens der Stadt Wien kaum zusammenfassende Informationen über das Modell Wiener Bildungscampus und zweitens nur punktuelle projektbezogene Prüfberichte zu einzelnen Projektvorhaben, jedoch noch keine öffentlich zugänglichen Monitoring- oder Evaluierungsberichte, die den neuen Typus zusammenfassend betrachten. Vielmehr werden in der Regel Einzelprojekte medial in Szene gesetzt, während die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen und Entwicklungsprozesse kaum in der öffentlichen Debatte präsent sind.

In der praktischen Umsetzung wird im Sinne der Bildungslandschaft bereits eine gewisse programmatisch-konzeptionelle Verschränkung der pädagogischen und planerisch-architektonischen Konzepte vorgenommen, eine vertiefte wissen-

schaftliche Auseinandersetzung mit Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualitäten wäre hier aber jedenfalls zu empfehlen. So wäre beispielsweise in der Erforschung des laufenden Betriebs die Frage danach zu stellen, ob Öffnungs- und Vernetzungspotenziale bereits umfassend ausgeschöpft sind, oder ob die Chance besteht, mithilfe von Mehrfachnutzungskonzepten räumliche Ressourcen im Campus für Stadtteolfunktionen in noch größerem Umfang zur Verfügung zu stellen (insbesondere bei sinkender Nachfrage nach dem Durchlauf der ersten Schüler\_innen-Generation). Mit der Größe der Campusanlagen (wie z.B. der Christine-Nöstlinger-Campus im Nordbahnviertel) hat die Stadt aus Sicht der sozialen Infrastrukturplanung ein oberes Limit erreicht. Inwiefern z.B. ein erhöhtes Risiko für soziale Problemlagen sowie Verinselungseffekte durch Kumulierungs- und Abschottungseffekte gegeben ist, könnte Gegenstand weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen zu Campusanlagen ein.

### **3.2. Modell Wiener Bildungsgrätzl**

Einige Jahre nach der Einführung des Wiener Bildungscampus hat – bislang vor allem in Bestandsgebieten – das Modell der Wiener Bildungsgrätzl Einzug gehalten. Dabei wirken Bildungsanbieter\_innen unterschiedlicher Trägerschaften formaler und nicht-formaler Natur, aus dem Schulischen, Außerschulischen, aus Sport und Kultur in einer gewissen räumlichen Nähe nach der situativen Notwendigkeit des Ortes initiativ zusammen.

Die Wiener Bildungspolitik hat im Jahr 2017 begonnen, derartige Initialzündungsprozesse unter dem Begriff Bildungsgrätzl zu unterstützen, sanft mitzugestalten und somit nach Möglichkeit zu verstetigen. Als Pionier gilt das Bildungsgrätzl Schönbrunn. Bildungsgrätzl werden von der Stadt Wien als Netzwerk von Orten des Lernens im Stadtteil in ihrer sozialintegrativen Wirkung und Vielfalt geschätzt. Die Stadtverwaltung geht davon aus, dass Bildungsgrätzl in ihrer Ausprägung sehr unterschiedlich sein können. Lokale zivilgesellschaftliche Initiativen sollen Anerkennung finden, doch auch das Engagement einzelner innerhalb von organisationalen Strukturen, welche sich als Ganzes oft nur langsam modernisieren, Legitimation erfahren. Gleichzeitig erhofft sich die Stadt im Ergebnis ein engmaschigeres Netz, das kritische Übergänge im Bildungsbereich kindgerechter und sozial integrativer macht (Interview Stadtplaner).

Die sieben Prinzipien der Wiener Bildungsgrätzl sind (1) die Offenheit und Vernetzung aller Lernangebote, (2) Grundkompetenzen in Form jener Lern- und Wissensinhalte, deren Vermittlung allen Lernenden garantiert werden soll, (3) Mehrsprachigkeit aber auch Deutsch als gemeinsames Fundament sowie gutes Englisch und die Kenntnis einer dritten Sprache als Schlüsselqualifikation, (4) Empowerment, um selbstbestimmt handeln und die Welt verändern zu können,

(5) Inklusion durch individuelle Förderung, (6) Wertschätzung von Geschlechterrollen, (7) Soziale Gerechtigkeit trotz bürokratischer Mauern des Bildungssystems (Stadt Wien, o.J.b).

Bildungspartner\_innen der Bildungsgrätzl sind Kindergärten, Schulen, Universitäten, Erwachsenenbildung, Kinder- und Jugendarbeit, Büchereien und Musikschulen, teils auch Senior\_innen-Wohnhäuser. Darüber hinaus sind die Wiener Bildungsdirektion sowie viele Magistratsabteilungen wie MA10 (Kindergärten), MA 13 (Jugend, Bibliotheken), MA 17 (Integration), MA 18 (Mehrfachnutzung), MA 25 (Stadtteilarbeit), MA 50 (Wohnbau), MA 56 (Schulen) und die Bezirksämter maßgebliche Akteur\_innen. Auch die wohnpartner Wien und die Gebietsbetreuung Stadterneuerung für die betreffenden Gebiete sowie die Grätzlpolizei und die Wiener Gesundheitsförderung (WIG) sind in einigen Bildungsgrätzl beteiligt (Stadt Wien, o.J.b). Im Konzept der kommunalen Bildungslandschaft spielen die Schnittstellen dieser Bildungspartner\_innen zu Zivilgesellschaft, NGOs und weiteren non-formalen Bildungsbereichen eine zentrale Rolle.

Eine Unterstützung („Akkreditierung als Bildungsgrätzl“) seitens der Stadtverwaltung setzt lediglich voraus, dass immer mindestens eine Schule und zumindest ein/e weitere/r institutionelle/r Bildungspartner\_in eingebunden sind, wobei eine grundsätzliche Offenheit gegenüber potenziellen weiteren Bildungspartner\_innen, wie z.B. privaten Vereinen gefordert wird. Ziel ist es, die Sichtbarkeit von Bildung im Stadtteil zu erhöhen und die Zusammenarbeit der Bildungspartner\_innen zu verbessern. Dazu sollen auch gemeinsame Kommunikationsstrukturen geschaffen und an einem gemeinsamen Raum- und Ressourcenmanagement gearbeitet werden, um durch flexible Mehrfachnutzungen vorhandene Raumressourcen besser zu nutzen (Stadt Wien, o.J.c).

Darüber hinaus werden die Zielsetzungen und thematische Schwerpunktsetzungen, entlang derer sie gemeinsame Projekte umsetzen, von den einzelnen Bildungsgrätzln jeweils autonom definiert. Wiederholt tauchen folgende Zielsetzungen auf: Bildungs- und Freizeitangebote für lebenslanges Lernen schaffen und auch sichtbar machen (Beratung, Information, Elternarbeit...), Netzwerke bilden und Austausch und Kooperation leben, Räume, Ressourcen und Kompetenzen teilen, Demokratie und Teilhabe, Gemeinsame Feste, Aktivitäten und Projekte sowie Gemeinsames Gestalten des Lebensraumes.

Die thematischen Schwerpunkte der Wiener Bildungsgrätzl beziehen sich beispielhaft auf Sicherheit und Schulwege, Gewaltprävention und Medienerziehung, Gesundheit, Mehrsprachigkeit, geschlechtersensible Pädagogik, Klimaschutz, Menschenrechte etc. (Stadt Wien, o.J.b).

**Tabelle 2:** Wiener Bildungsgrätzl, nach dem Zeitpunkt der Eröffnung des Bildungsgrätzls

Name des Bildungsgrätzls	aktiv seit	Bezirk	Anzahl der beteiligten Institutionen						
			Kindergärten / Horte	Schulen	Universitäre und Fachhochschulen	Kinder-, Jugend- und Freizeiteinrichtungen	Weiterbildung Erwachsenenbildung	Senior_innenhäuser	Institutionen der Stadtverwaltung
Schönbrunn	2016	1150	1	3					
Josefstadt	2017	1080	1	2					
Stuwer Viertel Zwei	2018	1020	2	6	2	6	2		4
Fünfter mobil!	2018	1050	2	4			2		
Ebner Inklusiv Eschenbach	2018	1180	3	9		2			1
Spielmannsgasse	2018	1200	1	3		2	1		
Kaisermühlen	2018	1220	6	7		4	3		
Am Alserbach	2019	1090	6	6	1	2	4	2	3
Triesterviertel	2019	1100	5	10		1	8	2	6
Enkplatz	2019	1110	6	11		3	3		4
Längenfeld	2019	1120	8	8		6	3		4
Dreizehn	2019	1130	7	7		2	7	1	3
Wallenstein 2.0	2019	1200	7	8		6	2	1	3
Erlaa	2019	1230	16	12		3	5		2
Breitensee plus	2020	1140	5	7		4	3		3
Ottakring West	2020	1160	2	5		5	1		2
Großfeldsiedlung	2021	1210	9	7		2	2	1	3

**Anmerkungen zur Tabelle 2 (Bildungsgrätzl):**

*Unter den Kinder-, Jugend- und Freizeiteinrichtungen werden neben Kinder- und Jugendtreffs, Familienzentren und Parkbetreuungen auch Hallen- und Freibäder sowie Sportclubs subsummiert.*

*Unter Weiterbildung und Erwachsenenbildung fallen in erster Linie Volkshochschulen, Musikschulen, Büchereien sowie vereinzelt weitere Bildungsinstitutionen z.B. von privaten Vereinen.*

*Unter Institutionen der Stadtverwaltung sind großteils Bezirksvorstehung, Gebietsbetreuung Stadterneuerung, wohnpartner Wien, Grätzlpolizei und die Wiener Gesundheitsförderung zusammengefasst.*

*Quelle: Stadt Wien (o.J.b)*

### 3.2.1. Qualitäten und Potenziale des Modells Bildungsgrätzl

Das Modell des Bildungsgrätzl bietet in seinen Struktur- und Prozessqualitäten zahlreiche Anknüpfungspunkte im Sinne einer kommunalen Bildungslandschaft. So schafft es die Möglichkeit, Bildungsangebote im Stadtteil zu verschränken, indem gemeinsame Veranstaltungen sowie Projekte und Aktivitäten zu gemeinsam gewählten Themenfeldern durchgeführt werden. Auf diese Weise können Synergien genutzt und damit vielfältigere Bildungsgelegenheiten geschaffen werden. Dies kann zudem das Vertrauen ineinander und die Anerkennung und Wertschätzung füreinander stärken.

Die Teilnahme unterschiedlicher Institutionen ermöglicht einen Austausch zwischen unterschiedlichen Akteur\_innengruppen (Tabelle 2) aber auch zwischen unterschiedlichen Disziplinen, Generationen und sozialen Gruppen. Basierend auf den jeweiligen Rahmenbedingungen unterstützt das Modell bereits vorhandene Initiativen und fördert weitere Kooperationen durch eine zentrale Anlaufstelle für organisatorische und kommunikative Fragen bis hin zur Öffentlichkeitsarbeit sowie finanzielle Anreize für konkrete Kooperationsprojekte.

Die beteiligten Institutionen sind zum Teil unterschiedlichen Ebenen der Politik und Verwaltung zugeordnet (z.B. Bundesschulen, städtische Schulen), was in der praktischen Umsetzung von gemeinsamen Projekten zu Herausforderungen führen kann, z.B. Fragen der Organisation und Finanzierung betreffend. Gleichzeitig birgt dies aber auch die Chance (in sich), auch hier eine Gelegenheit des gegenseitigen Austausches zu schaffen, welcher einen Anlass für Neuerungen und innovative Entwicklung bilden kann, sofern hier eine gewisse Irritationsoffenheit und die Bereitschaft zur Weiterentwicklung (Maykus, 2017, S. 144) vorherrscht.

Die Zusammenarbeit bietet weiterhin eine Verschränkung formaler, non-formaler und informeller Bildungsangebote und -gelegenheiten. Dies ergibt sich bereits durch die zeitliche, räumliche oder organisatorische Kopplung dieser Angebote, kann aber durch gemeinsam geplante Bildungs- und Freizeitangebote weiter gefördert werden.

Aber auch Räume und Ressourcen (z.B. Personalressourcen und Kompetenzen) können in diesem Modell zusammengedacht werden und damit Zwischen- und Mehrfachnutzungen ermöglichen und fördern. Davon können sowohl kleine Institutionen mit wenig Eigenressourcen als auch große Institutionen mit vielen Ressourcen profitieren, wenn kluge Modelle der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen entwickelt werden, welche einen Mehrwert für alle Beteiligten bringen.

Durch die Zusammenarbeit über gewisse räumliche Distanzen hinweg und das Thematisieren dieser Räume „dazwischen“ (öffentliche Räume, Parks, Schulwe-

ge etc.) entsteht eine gemeinsame Reflexion über diese Stadträume (Interview Bildungswissenschaftler). Einige bereits durchgeführte Projekte der Bildungsgrätzl (Straßenfeste, Schulwegpläne, Umgestaltungsvorschläge, temporäre Aktionen etc.) zeigen, dass hier Wunsch und Bedarf nach Teilhabe im Stadtteil besteht. Das Bildungsgrätzl ermöglicht die Beschäftigung damit und zeigt unterschiedliche Zugänge auf. Insbesondere die Mitwirkung von sowohl formalen und non-formalen Bildungsanbieter\_innen (Schulen, Kindergärten, Jugendzentren, Volkshochschulen, Bibliotheken, Musikschulen etc.) als auch Institutionen der Stadtverwaltung auf Bezirksebene (Bezirksvorstellung, Gebietsbetreuung Stadterneuerung, Grätzlpolizei etc.) bietet die Chance, Stadt als Bildungsraum zu thematisieren und gleichzeitig Themen der Stadtentwicklung in die Bildungsinstitutionen zu bringen, was im Sinne eines integralen Steuerungsansatzes besonders hervorzuheben ist.

In Summe kann das Bildungsgrätzl demokratische Prozesse fördern, und zwar sowohl innerhalb der Zusammenarbeit der einzelnen Institutionen in der Organisation des Bildungsgrätzl und der gemeinsamen Projekte als auch durch das Voneinander-Lernen innerhalb der jeweiligen Institutionen (z.B. Schüler\_innenparlament (Interview Freizeitpädagogin). Inwieweit die konsequente Beteiligung aller Bildungspartner\_innen gelebte Realität in den Bildungsgrätzln ist, wäre Gegenstand weiterer Untersuchungen.

Zentrale Zielsetzung aller Bildungsgrätzl schließlich ist es, gelingende Bildungsübergänge zu fördern, indem durch die Zusammenarbeit der Bildungsinstitutionen Kontakte regelmäßig gepflegt werden. Der Kontakt der Institutionen untereinander bietet die Chance, kurze Informations- und Kommunikationswege zu nutzen und damit Beratung aus erster Hand anbieten zu können. Aber auch der frühzeitige Kontakt zwischen Bildungsanbieter\_innen und den (potenziellen) Nutzer\_innen (z.B. zukünftige Schüler\_innen) dieser Bildungsangebote schafft direkten Austausch, Wissen über eigene Möglichkeiten auf Seiten der Schüler\_innen und Möglichkeit zu Information und Darstellung der eigenen Institution auf Seiten der Bildungsanbieter\_innen.

Durch die Akkreditierung von der Stadt Wien als Bildungsgrätzl wird ein gewisser Standard für die Qualitätssicherung und Zielorientierung geschaffen. Darüber hinaus werden die Bildungsgrätzl dabei unterstützt, gemeinsame Kommunikationsstrukturen zu schaffen, sowie auch eine öffentliche Kommunikation zu erzeugen. Es gibt zudem Beratungs- und Unterstützungsangebote für die Gründungsphase sowie finanzielle Fördermöglichkeiten für bereits akkreditierte Bildungsgrätzl. All diese Unterstützungsangebote sind ihrer Zielsetzung nach möglichst niederschwellig organisiert, um ein unkompliziertes Andocken zu ermöglichen. Die Standards der Qualitätssicherung und deren Ausprägungen in der Praxis werden regelmäßig überprüft und reflektiert werden müssen.

Es zeigt sich, dass das Wiener Modell Bildungsgrätzl zahlreiche Qualitäten und Potenziale in sich birgt, welche zum einen in der Umsetzung entwickelt, gestaltet und gepflegt werden und zum anderen in der Reflexion sowie in entsprechenden Forschungsvorhaben hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Wirkungen untersucht werden müssen. Belassen wir den Fokus auf den Struktur- und Prozessqualitäten, so ergeben sich allerdings auch einige Konfliktpotenziale und Herausforderungen für dieses Modell, welche nun im folgenden Abschnitt behandelt werden sollen.

### **3.2.2. Herausforderungen für das Modell Bildungsgrätzl**

Während in den Anfängen der Bildungsgrätzl diese noch relativ klein waren und durch eine kleine Anzahl von Institutionen (zumeist einzelne Kindergärten und Schulen) gegründet wurden, gibt es diesbezüglich eine gewisse Weiterentwicklung zu einer größeren Gruppe unterschiedlicher Institutionen. Neben Kindergärten und Schulen sind teils auch universitäre Institutionen dabei, vor allem aber auch Büchereien, Musikschulen, Volkshochschulen, Kinder- und Jugendzentren, Bezirksvorstehungen, Gebietsbetreuungen, Grätzlpolizei etc. Vereinzelt sind auch Senior\_innenhäuser beteiligt (Tabelle 2). Dies zeigt deutlich, dass die Bedeutung der Vernetzung dieser unterschiedlichen Institutionen über (formale) Bildungseinrichtungen hinaus erkannt wird.

Gleichzeitig wird aber auch sichtbar, dass sich die Partner\_innen in den verschiedenen Bildungsgrätzln ähneln und zum Teil fast ident sind, was konsequenterweise der gemeinsamen Zielsetzung, den gemeinsamen Prinzipien und der gemeinsamen Unterstützung und Beratung durch die Koordinationsstelle für Bildungsgrätzl (MA 56 – Projektleitung Bildungsgrätzl) entspricht. Hier wird es wichtig sein, ein Augenmerk auf individuelle Stärken einzelner Bildungsgrätzl zu legen um weiterhin auf die kleinräumigen Rahmenbedingungen eingehen und vorhandene Kommunikations- und Kooperationsstrukturen stärken zu können und im Gegenzug einem „Überstülpen“ von Zielen und Leitbildern vorzubeugen. Besonderheiten der Bildungsgrätzl können beispielsweise in spezifischen lokalen Einrichtungen und Projekten, wie z.B. einer Forschungswerkstatt zu einem bestimmten Themengebiet, liegen.

Eine wesentliche Herausforderung stellt die Organisation der laufenden Zusammenarbeit der so unterschiedlichen Institutionen, welche bereits in sich sehr unterschiedlichen Logiken und Rahmensetzungen in Bezug auf Zielsetzungen, Organisationsformen und Entscheidungsprozesse, Zielgruppen, Finanzierungsfragen etc. haben, dar. Hier kommt es der Idee zugute, dass Bildungsgrätzl wenig formale Vorgaben haben, sondern sich nach Bedarf und gemeinsam erarbeite-

ten Schwerpunkten als solche zusammen tun können (Interview Expertin Soziale Arbeit).

Dennoch wird bezüglich der Vielfalt an kooperierenden Institutionen die Frage zu stellen sein, wie aus diesen zum Teil noch losen Kooperationen und vagen Zielvorstellungen eine langfristig stabile Gruppe entstehen kann. Hier ist wichtig, Impulse der beteiligten Akteur\_innen rechtzeitig aufzugreifen und zu unterstützen, um damit die Eigenmotivation zu stärken und gleichzeitig konkrete Förderangebote setzen zu können.

## **4 Vernetzung im Quartier und mit der Stadt – Handlungsfelder auf lokaler und kommunaler Ebene**

In der (post-PISA-)Bildungslandschaftsentwicklung wird der Anspruch erhoben, das gesamte Quartier bzw. den Stadtteil in den Blick zu nehmen und die vielfältigen Bildungsgelegenheiten und ihre strukturellen wie alltagsweltlichen Bezüge untereinander zu betrachten und in den Planungen zu berücksichtigen. Im Zuge unserer Untersuchungen haben wir diesbezüglich zwischen der Entwicklung neuer Bildungsinfrastrukturen und neuen Bildungsnetzwerken sowie zwischen Struktur- und Prozessqualitäten unterschieden. Anhand dieser Analyse ergeben sich einige Handlungsfelder, über die Qualitäten von Bildungslandschaften (noch besser) gefördert werden können.

Hierbei ist zu erwähnen, dass einige dieser Handlungsfelder bereits mit den Wiener baukulturellen Leitsätzen für den Bildungsbau (Kapitel 2) wie auch den Prinzipien für die Wiener Bildungsgrätzl (Kapitel 3) erkannt und aufgegriffen werden. In den folgenden Ausführungen werden daher diese bereits benannten Handlungsfelder verdichtet und ergänzt, wobei Struktur- und Prozessqualitäten wieder zusammengeführt und zusammengedacht werden. Die hier angeführten Handlungsfelder verweisen zugleich auf Anknüpfungspunkte und (Innovations-) Potenziale für die weitere Entwicklung von Bildungslandschaften sowie auf damit verknüpfte Herausforderungen und Bereiche mit vertiefendem Forschungsbedarf:

### **4.1. Lernen durch Partizipation**

Nicht nur, aber vor allem auch für Kinder und Jugendliche sollte die Stadt möglichst viele anregende, bedarfsgerechte und gut vernetzte Orte des Lernens, Spielens und Erholens bieten. Und an diesem Herstellungsprozess sollten sich möglichst viele Interessierte, auch Kinder und Jugendliche, beteiligen können. Partizipation steht auch bei den Wiener baukulturellen Leitsätzen für den Bil-

dungsbau an erster Stelle und Empowerment ist eines der sieben Prinzipien der Wiener Bildungsgrätzl. Die Möglichkeit, als Bürger\_in mitzuentcheiden und mitzugestalten, schafft Lernanlässe und Bildungsgelegenheiten. Auch Kinder und Jugendliche haben das Recht auf die Mitgestaltung ihrer Lebenswelt (Kinderrechte im Verfassungsrang).

In einer Zeit, wo die Teilnahme an der formalen Demokratie für viele hier lebenden Menschen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus nicht oder nur limitiert möglich ist, kann gerade eine inklusive Stadtentwicklungspolitik, welche Wert auf gemeinsame Gestaltungsprozesse legt, wichtige Orte und Anlässe des Beteiligens und Voneinander-Lernens schaffen. Dabei kommen zivilgesellschaftlichen, kulturellen und intermediären Organisationen im Stadtteil eine wichtige Rolle zu. Sie bilden lokale Anknüpfungspunkte in einem Netzwerk an formalen und non-formalen Beteiligungsmöglichkeiten und wirken als Multiplikatoren in der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig schafft die Beteiligung von Kindern und Schüler\_innen wie auch ihrer Eltern in den jeweiligen Bildungseinrichtungen – beispielsweise in der Form eines Schulparlaments – eine Grundlage und ein Bewusstsein für die Möglichkeiten der Mitgestaltung des eigenen Lebensraums und der eigenen, individuell erlebten Bildungslandschaft. Wichtige Grundlage hierfür ist u.a. die Bereitstellung von kindgerechten Informationen über aktuelle Stadtentwicklungsprozesse vor Ort inklusive eines Kennenlernens handelnder Akteur\_innen und Rolemodels, beispielsweise mittels Workshops, Events, Karten, Pläne, Spiele und sonstigen Lern- und Kennenlernmaterialien. Darüberhinaus können auch alternative Formate, wie z.B. das der Spielstadt (Deinet, 2016) das selbständige Erkunden und selbsttätige Mitgestalten der Stadt fördern.

Durch den Umstieg auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsformen sowie durch neue Formen des Lehrens und Lernens ändern sich auch die Ansprüche bei der Sanierung und Erweiterung von Bildungseinrichtungen. Im baulichen Modernisierungsprozess muss in allen Phasen die Möglichkeit bestehen, Nutzer\_innen in die räumliche und pädagogische Konzeption miteinzubeziehen. Fehlende Anreize, festgefahrene territoriale Ansprüche und Beharrungskräfte erschweren die Transformation des Bestands. Nicht zuletzt sind deshalb in den letzten Jahren spezifische theoretisch-konzeptionelle Hilfestellungen entwickelt worden, z.B. Anleitung für die schrittweise Re-Programmierung von Bestandsgebäuden (Krawczyk, 2017), Leitfaden zur Einbindung von Nutzer\_innen bei der Sanierung und Erweiterung von Bildungseinrichtungen (Gruber, 2022).

## **4.2. Vernetzung und Kooperation**

Vernetzung und Kooperation schafft Anlässe für gegenseitigen Austausch und gegenseitiges Lernen, sowie für Synergieeffekte für Lernende und Lehrende.

Dies wird auch in den baukulturellen Leitsätzen für den Bildungsbau erkannt und thematisiert, wenn sowohl von Mehrfachnutzung der Räumlichkeiten als auch von Öffnung und Vernetzung der Bildungsbauten in den Stadtraum hinein die Rede ist. Im Konzept der Wiener Bildungsgrätzl sind Offenheit und Vernetzung zentrale Anliegen.

Vernetzung benötigt allerdings immer auch Strukturen und Ressourcen, welche diese Kooperationsaktivitäten anstößt, begleitet und unterstützt. Hierbei liegt bei den Wiener Gebietsbetreuungen Stadterneuerung aufgrund ihrer lokalen Verankerung und dem damit verbundenen Vor-Ort-Kenntnissen und Kontakten eine besondere Chance, lokale Bildungslandschaften und ihre Akteur\_innen untereinander zu vernetzen. Auch den Universitäten könnte eine aktive Rolle zukommen, etwa indem universitäre Lehre vor Ort in diversen Stadtteilen organisiert wird, wenn Forschung in und über dieses Netzwerk der Bildungslandschaften betrieben wird, wenn sich Universitätsbibliotheken öffnen und als Angebot innerhalb der Bildungslandschaft wahrgenommen werden etc.

Darüber hinaus entsteht Vernetzung auch über baulich-räumliche Veränderungen im Stadtraum. Insbesondere in Stadterneuerungsgebieten kommt es durch die physische Öffnung und neuen Wegeverbindungen zu Wahrnehmungsveränderungen und veränderten Blickwinkeln auf die Gesamtstadt. Schließlich trägt die Vernetzung des Viertels in seinem Inneren und nach Außen zu einer Bildung und Veränderung der Identität des Viertels bei, wobei hier Innen- und Außenperspektive divergieren können. Dabei werden neue Netzwerke geknüpft oder auch bestehende aktiviert – zu sehen am Beispiel der Schulwahl für die eigenen Kinder.

### **4.3. Stadt als Lernraum**

Unsere Wege im Alltag sind in Lebenswelten eingebettet, die für Viele von getrennten Arbeits-, Bildungs- und Freizeitorten geprägt sind, die wir täglich aufsuchen. In diesem Kontext sind Schulwege wichtige Orte im öffentlichen Raum, da sich hier viele Kinder erstmalig selbständig und ohne Begleitung Erwachsener bewegen (Egger, Hummel, 2016). So werden Schulwege beispielsweise von der AUVA in Form von Schulwegplänen (AUVA, o.J.) thematisiert, sowie von Polizei und Autofahrer\_innen-Clubs in Form von Verkehrserziehung. Auch im Rahmen der Freizeitpädagogik ist das Schulumfeld mit seinen Verkehrswegen wiederkehrendes Thema. Allerdings wäre es angebracht, Schulwegpläne auch auf weitere Bildungseinrichtungen wie z.B. Kindergärten auszuweiten.

Darüber hinaus sollte eine Sensibilisierung stattfinden, jede Straße und jeden Weg als potenziellen Schulweg bzw. auch potenziellen Alltagsweg zu betrachten.

Dies würde insbesondere Kindern und anderen schutzbedürftigeren Menschen die Möglichkeit bieten, sich frei in der Stadt bewegen zu können, und je nach Bedarf und Bedürfnissen an verschiedenen Tagen auch unterschiedliche Wege nehmen zu können. Damit wird der gesamte Straßenraum bzw. die Qualität des öffentlichen Raums in den Blick genommen – mit Fokus auf die Erdgeschosszone und die Nutzung der Gebäude, die Gebäudearchitektur, die jeweiligen Vorbeiräume und ihre Gestaltung, den Straßenquerschnitt und seinen Begrünungs- und Möblierungselementen. Die Verschränkung unterschiedlicher Alltagswege (z.B. zur Arbeit, in Schule/Kindergarten, zum Einkauf etc.) sowie die Schaffung alltagspraktischer Schnittstellen (z.B. mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Fahrradabstellplätzen, Nahversorgung etc.) schafft Möglichkeiten kurzer Wege, Nutzungsmischung, Ortskernentwicklung und Emissionsreduktion. Das Entdecken der Möglichkeiten auf den Wegen und in den Stadtteilen kann durch unterschiedliche Formate (geführte Exkursionen, künstlerische und aktionistische Formate, thematische und alternative Stadtpläne und Stadtführungen etc.) gefördert werden.

Auch die Natur und naturnahe Orte und Elemente in der Stadt können dieses Bildungsnetzwerk bilden oder stärken. Grüne Freiräume bieten Möglichkeiten des Lernens in unversiegelten und unbebauten Räumen, in welchem wir pflanzlichen Bewuchs sowie diverse Lebensräume für Kleintiere und Insekten vorfinden. Durch geringe Möblierung und zurückhaltende gärtnerische Gestaltung kann Spielraum für unterschiedliche Nutzungen und Anordnungen erhalten bleiben. Der naturnahe Raum bietet damit Orte für Wahrnehmung und Erfahrung, für vielfältige Bewegungsmöglichkeiten wie auch für Rückzug, Erholung und Entspannung. Durch eine wenig vordefinierte Umgebung bieten sich für Kinder Möglichkeiten des freien Spiels mit umfangreichen Gestaltungs- und Lernanlässen. Grün- und Freiräume sind Lernort und gleichzeitig Lerngegenstand. Die Vernetzung unterschiedlicher Grün- und Freiflächen ist anzustreben und zu fördern. Damit werden die Nutzungs- und Lerngelegenheiten weiter geöffnet.

Die Stadt selbst als Lernraum zu verstehen, wird aktuell weder in den Wiener baukulturellen Leitlinien noch in den Prinzipien des Wiener Bildungsgrätzl explizit definiert. Dennoch wird gerade in den kooperativen Projekten der Bildungsgrätzlpartner\_innen Themen wie Schulwege und Schulvorplätze, Grätzloasen und klimabewusste Stadt, gemeinsame Stadtteilaktivitäten etc. immer wieder aufgegriffen und entwickelt. Die Bedeutung des Stadtteils als Lernraum könnte daher expliziter gemacht werden – auch bei den Bildungsbauten. Denn hier wird in den Leitlinien zwar die Bedeutung des Raums erkannt („Potenziale von Raum für die Pädagogik nutzen“), hier könnten aber über die Architektur des Bildungsbaus hinausgehend zusätzlich auch angrenzende Freiräume sowie das weitere städtische Umfeld in den Fokus rücken.

#### **4.4. Bildungsinfrastrukturentwicklung und Bildungsgrätzl zusammendenken**

Dieses Handlungsfeld steht in engem Zusammenhang zum vorhergehenden und ist ein Wien-spezifisches Thema, da es diese beiden Wiener Modelle näher zueinander bringt. Die beiden Modelle – Bildungscampus und Bildungsgrätzl – nehmen verschiedene Zielgruppen und räumliche Maßstabebenen zum Ausgangspunkt und weisen eine unterschiedliche Genese (Kapitel 3) auf, könnten sich aber in ihrer weiteren Entwicklung annähern und voneinander lernen. Insbesondere ist hier zu beachten, dass Bildungscampusanlagen in Wien bislang mehrheitlich in Stadtentwicklungsgebieten, d.h. Neubaugebieten umgesetzt wurden während Bildungsgrätzl bestehende Bildungspartner\_innen in großteils Bestandsgebieten miteinander vernetzen. Ein Austausch der Konzepte und Erfahrungen untereinander könnte hier wechselseitige Lerneffekte begünstigen.

Campusanlagen spielen darüber hinaus eine bedeutende Rolle im Grätzl: sie befinden sich teilweise an zentralen Grünräumen des Viertels, konzentrieren zahlreiche Alltagswege und -räume an einem Ort und sie bieten Möglichkeiten der Mehrfachnutzung für Stadtteolfunktionen. Daher wäre es jedenfalls angebracht, die Bildungscampusanlagen nicht nur als ein in sich funktionierendes System zu betrachten, sondern als Teil eines Bildungsgrätzls zu verstehen. Allerdings wäre aufgrund der Größe und Dominanz der Campusanlagen gut darauf zu achten, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Bildungspartner\_innen entsteht. Hier könnten lokale Organisationen bzw. auch die lokale Zivilgesellschaft Impulse geben und zentrale Rollen einnehmen. Dadurch könnten notwendige Vernetzungen und Ergänzungen zum bereits bestehenden breiten Angebot der Bildungscampusanlagen besser sichtbar gemacht und entwickelt werden. In dieser Vernetzung wären insbesondere auch soziale und technische Infrastrukturen (wie Nahversorgung, öffentliche Erdgeschoss-Nutzungen, Haltestellen des Öffentlichen Nahverkehrs etc.) mitzudenken, um ein „Lernen im Stadtteil“ zu fördern.

#### **4.5. Bildung für nachhaltige Entwicklung**

In den letzten Jahren hat mit dem Thema der nachhaltigen Entwicklung eine zusätzliche Agenda für kommunale Bildungsnetzwerke an Bedeutung gewonnen, deren Ausgangspunkt bis in die 1970er-Jahre zurückreicht und mittlerweile eine Verstetigung auf internationaler Ebene in den Programmen Bildung für nachhaltige Entwicklung gefunden hat. Mit den internationalen Programmen und Vereinbarungen zur nachhaltigen Entwicklung (COP 2015; Agenda 2030) ist der steuerungspolitische Handlungsbedarf formalisiert worden, wenngleich die politische Umsetzung den vereinbarten Zielen noch nicht gerecht wird (Hagedorn

et al., 2019). Zivilgesellschaftlicher Transformationsdruck kommt in den letzten Jahren prominent auch von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Fridays for Future und weiteren sozialen Bewegungen wie Extinction Rebellion (XR), die zeigen, dass sie mit ihrem Engagement einen besonderen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten können.

Diese neuen Entwicklungen im Bereich nachhaltige Entwicklung sollten mit anderen globalen Entwicklungen, wie z.B. der Digitalisierung (auch aber nicht nur im Zuge der Corona-Pandemie) in Zusammenhang gebracht werden. Diese Entwicklungen und ihre Tragweite sind noch wenig erforscht, bringen aber neue Vernetzungsnotwendigkeiten mit sich. Hier könnte das Konzept der Bildungslandschaft ansetzen und dementsprechend behutsam weiterentwickelt werden. So könnten mit Bildungscampus und Bildungsgrätzl die nun bereits bestehenden Strukturen des Vernetzens als Potenzial für Anknüpfungspunkte für diese neuen Herausforderungen nutzen – ohne aber das Netzwerk überbetonen oder überfordern zu wollen. Für die (Weiter-)Entwicklung der Bildungslandschaften handelt es sich hier um die Aufgabe einer institutionsübergreifenden Auseinandersetzung mit gesellschaftspolitischen Querschnittsthemen wie Bildung für nachhaltige Entwicklung und die Umsetzung lokaler nachhaltiger Transformationsprozesse.

## 5 Zusammenfassung und Ausblick

Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind erste Ansätze einer systematischen Auseinandersetzung mit Prozessen und Potenzialen von Qualitäten, die in der Bildungslandschaftsentwicklung diskutiert werden.

Für die Wiener Entwicklung ist zu erkennen, dass gewissen Strukturen im Laufe der Zeit aufgebaut wurden (Infrastrukturkommission, kombinierte Schultypen, Sanierungsprojekte etc.) und die beiden Modelle Bildungscampus und Bildungsgrätzl gewissermaßen mehr als sukzessive Weiterentwicklungen denn als absolute Neuerung verstanden werden können.

Trotz der Unterschiedlichkeit der Modelle werden Zusammenhänge zwischen diesen sichtbar, welche aufgegriffen werden können, um weitere positive Entwicklungen zu ermöglichen. Die betrifft einerseits ein voneinander Lernen auf einer programmatisch-konzeptionellen Ebene. Andererseits können konkrete Synergien zwischen den Standorten wahrgenommen werden, wenn diese im Stadtraum potenziell in sozialräumlich relevanten Zusammenhängen verortet sind.

Insgesamt wird auch deutlich, dass es innerhalb der Stadt Wien jedenfalls Bestrebungen gibt, dazuzulernen und Qualitäten weiterzuentwickeln. Dies ist positiv hervorzuheben. Ergänzend wäre es anzustreben, mehr Informationen zur Schul- und Bildungsentwicklung, sowie Ergebnisse von Studien, Befragungen

etc. besser zugänglich zu machen, um einen offenen Austausch und weitere Forschungsleistungen diesbezüglich zu fördern. Nötig sind dennoch umfassendere Forschungen.

Wir empfehlen eine strategische Orientierung künftiger Forschungsleistungen auf folgenden Ebenen:

- Systematische, empirische Evaluierungen der bestehenden Projekte, insbesondere auch zu Ergebnisqualitäten und Wirkungen.
- Vernetzung verschiedener Bildungseinrichtungen und Bildungslandschaften mit dem Ziel des wechselseitigen Lernens und vergleichenden Forschens etwa über Schnittstellen von Bildungseinrichtungen zum Stadtteil und zu BildungsgrätZln, über sozialintegrative Potenziale etc.
- Etablierung interdisziplinärer Forschungsk Kooperationen zur fokussierten Bearbeitung spezifischer Themenfelder wie Mobilität, öffentlicher Raum, Freizeitpädagogik, Bildung nachhaltiger Entwicklung etc.
- Entwicklung und Umsetzung partizipativer und inklusiver Forschungsprozesse, Integration von Kindern und Jugendlichen in Forschungsaktivitäten gezielt fördern.
- Vernetzung und Austausch mit den städtischen, formalen Planungs- und Entscheidungsträger\_innen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Debatten zu Konzepten der Bildungslandschaften in Deutschland und Österreich bisher jeweils etwas anders verlaufen sind. Dies betrifft Begrifflichkeiten, Strukturen, Umsetzungsmodalitäten etc. Durch das grenzüberschreitende Lernen lassen sich allerdings diese Unterschiede ergründen und es besteht die Chance, nicht unhinterfragt programmatische Konzepte zu übernehmen, sondern weiterhin auf lokale Gegebenheiten und Besonderheiten Rücksicht zu nehmen.

## Literatur

Altrichter, H.; Brüsemeister, T.; Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

A.R.E.A.L. (o.J.): Spielstadt Ottakring. Online: <https://areal.co.at/1-Spielstadt-Ottakring> (abgerufen am 10.5.2022)

AUVA (o.J.): Schulwegpläne für Volksschulen. Online: <https://www.auva.at/cdscontent/?contentid=10007.879162&portal=auvportal> (abgerufen am 10.5.202)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2021): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Verabschiedet beim Informellen Ministertreffen Stadtentwicklung am 30. November 2020. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/>

- DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/neue-leipzig-charta-pocket-dl.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 23.3.2022)
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (bmbwf) (Hrsg.) (2021): Nationaler Bildungsbericht Österreich 2021. Wien. <http://doi.org/10.17888/nbb2021>
- Brauckmann, S.; Lassnigg, L.; Altrichter, H.; Juranek, M. und Tegge, D. (2019): Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen. In: Breit, S.; Eder, F.; Krainer, K.; Schreiner, C.; Seel, A.; Spiel, C. (Hrsg.): Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Band 2: Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen. Graz: Leykam. S. 363–401.
- Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) (2019): Nationaler Bildungsbericht 2018. Daten und Material. Online: <https://www.bifie.at/nbb2018> (abgerufen am 01.10.2019)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2009): Bildung in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Die zentralen Forschungsleitfragen und die Antworten aus den Projekten. Online: [http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Anlagen/bildung\\_leitfragen.html](http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Downloads/DE/_Anlagen/bildung_leitfragen.html) (abgerufen am 10.10.2017)
- Bleckmann, P.; Durdel, A. (2009): Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen. Wiesbaden.
- Bock, K.; Andresen, S.; Otto, H.-U. (2006): Zeitgemäße Bildungstheorie und zukunftsfähige Bildungspolitik. In: Otto, H.-U. & Oelkers, J. (Hrsg.): Zeitgemäße Bildung. Herausforderung für Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik. München: Reinhardt, S. 332–347.
- Brüschweiler, B.; Falkenreck, M. (2018): Bildungsorte und Bildungslandschaften als sozialraumbezogenes Handlungsfeld. In: Kessl, F.; Reutlinger, C. (Hrsg.): Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 419–433.
- Bundesjugendkuratorium (BJK)/Sachverständigenkommission für den Elften Kinder- und Jugendbericht/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Hrsg.) (2002): Bildung ist mehr als Schule. Leipziger Thesen zur aktuellen bildungspolitischen Debatte. Online: [http://www.miz.org/dokumente/BA\\_035\\_Leipziger\\_These\\_zur\\_bildungspolitischen\\_%20Debatte\\_2002.pdf](http://www.miz.org/dokumente/BA_035_Leipziger_These_zur_bildungspolitischen_%20Debatte_2002.pdf) (abgerufen am 29.11.2021)
- Chlup, P. (1995): Soziale Infrastruktur und Stadtentwicklung. In: Perspektiven, Heft 2/1995, S. 12–17.
- Chlup, P. (2004): 10 Jahre Infrastrukturkommission und wie geht es weiter?. In: Perspektiven, Heft 8/2004, S. 40–41.
- Coelen, T.; Heinrich, A. J.; Million, A. (2015): Bildungslandschaften als Strategie der Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Oehler, P.; Thomas, N.; Drilling, M. (Hrsg.) (2015): Soziale Arbeit in der unternehmerischen Stadt. Kontexte, Programmatiken, Ausblicke. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 143–159.
- Deinet, U. (2016): Spielstädte als Aneignungsräume und temporäre Partizipationsorte in der Bildungslandschaft – Eine rekonstruktive Sozialreportage am Beispiel „Mini-München“. In: sozialraum.de (8) Ausgabe 1/2016. URL: [https://www.sozialraum.de/spielstaedte-als-aneignungsraeume-und-temporaere-partizipationsorte-in-der-bildungslandschaft---eine-rekonstruktive-sozialreportage-am-beispiel-„mini-muenchen“\\_.php](https://www.sozialraum.de/spielstaedte-als-aneignungsraeume-und-temporaere-partizipationsorte-in-der-bildungslandschaft---eine-rekonstruktive-sozialreportage-am-beispiel-„mini-muenchen“_.php) (abgerufen am 09.06.2022)

- Deutscher Städtetag (2007): Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007. Online: <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/bildung/058050/index.html> (abgerufen am 09.10.2017)
- Egger, R.; Hummel, S.: Lernwelt Schulweg (2016): Sozialräumliche Annäherungen an ein Alltagsphänomen. Springer: Wiesbaden.
- Gruber, S. (2022): Leitfaden zur Einbindung von Nutzer\*innen bei der Sanierung und Erweiterung von Bildungseinrichtungen. Unveröffentlicht.
- Hagedorn, G.; Loew, T.; Seneviratne, S. I. et al. (2019): The concerns of the young protesters are justified: A statement by Scientists for Future concerning the protests for more climate protection. GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 28:79–87. <https://doi.org/10.14512/gaia.28.2.3>
- Harather, K.; Peer, C.; Semlitsch, E. (2019): Place of Importance: Gestaltung sozialintegrativer Bildungsräume im Kontext von Flucht und Asyl. Wien: TU Wien Academic Press.
- Hörl, G.; Dämon, K.; Popp, U.; Bacher, J.; Lachmayr, N. (2013): Ganztägige Schulformen – Nationale und internationale Erfahrungen, Lehren für die Zukunft. In: Herzog-Punzenberger, B. (Hrsg.): Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen. Graz: Leykam, S. 269–312.
- Jane’s Walk Vienna (o.J.): Jane’s Walk. Online: <https://janewalk.org/about/> (abgerufen am 10.5.2022)
- Kessl, F.; Reutlinger, C. (Hrsg.) (2018): Handbuch Sozialraum. Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich. 2. Auflage. Wiesbaden: SpringerVS.
- Koch, M.-A.; Hanko, J.; Große, G. (2020): Leitfaden zur Nutzer\*innen-Beteiligung in der „Phase Null“ beim kommunalen Schulbau. Potsdam: Fachhochschule Potsdam.
- Kontrollamt der Stadt Wien (2006): MA 56, Sicherheitstechnische Prüfung von allgemeinbildenden öffentlichen Pflichtschulen, Bericht KA – K-6/06.
- Kontrollamt der Stadt Wien (2010): MA 5, Prüfung des PPP-Modells „Bildungscampus Nordbahnhof“, Bericht KA V – 5-1/10.
- Kontrollamt der Stadt Wien (2012): MA 56, Prüfung der Umsetzung des Wiener Schulsanierungspaketes und der Schulstandortplanung, Bericht KA – K-5/11.
- Krawczyk, A. (2017): „Reprogramming“ – eine Strategie für Bestandsgebäude. In: Hammerer, F.; Rosenberger, K. (Hrsg.): RaumBildung 4. Wien. S. 11–23.
- Lorbek, M. (2020): Schulen weiterbauen. Strategische Entwicklung von Schulgebäudebeständen. Bielefeld: transcript Verlag.
- Maykus, S. (2017): Bildungslandschaften aus systemtheoretischer Sicht. In: Olk, T.; Schmachtel, S. (Hrsg.): Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften. Weinheim: Basel/ Beltz Juventa. S. 127–146.
- Montag Stiftung (Hrsg.) (2012): Schulen planen und bauen. Grundlagen und Prozesse. Berlin: Klett.
- Montag Stiftung Jugend und Gesellschaft (Hrsg.) (2017): Schulen planen und bauen 2.0. Grundlagen, Prozesse, Projekte. Berlin: Jovis Verlag.
- Oberwimmer, K.; Vogtenhuber, S.; Lassnigg, L.; Schreiner, C. (Hrsg.) (2019): Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. Graz: Leykam.

- Peer, C.; Semlitsch, E. (2020): Lernen im Stadtteil am Beispiel der Bildungslandschaft Nordbahnviertel, In: Binder et.al (Hrsg.) (2020): Bildungslandschaften in Bewegung. Ein Kooperationsprojekt der TU Wien und der AUVA. Abschlussbericht (unveröffentlicht), S. 56–84.
- Peer, C. (2022): Zwischennutzung als soziale Innovation im Stadtentwicklungsgebiet. In: Peer, C.; Forlati, S. (Hrsg.): Mischung: Possible! Experimentelle Quartiersentwicklung am Beispiel Nordbahnhof Wien, Basel: Birkhäuser Verlag, S. 116–125. (in press)
- Ploiner, A. (2015): Bildungscampus Sonnwendviertel. In: Hammerer, F.; Rosenberger, K. (Hrsg.): RaumBildung 3. Wien. S. 28–39.
- Rechnungshof Österreich (2018): Wiener Schulsanierungspaket 2008 bis 2017. Bericht des Rechnungshofes, GZ 004.465/006–1B1/18. Wien.
- Rürup, M.; Bormann, I. (Hrsg.) (2013): Innovationen im Bildungswesen. Analytische Zugänge und Empirische Befunde. Wiesbaden: SpringerVS.
- Schmachtel, S.; Olk, T. (2017): Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften: Empirische Befunde und kritische Reflexionen – eine Einführung. In: Olk, T.; Schmachtel, S. (Hrsg.): Educational Governance in kommunalen Bildungslandschaften. Weinheim: Basel/ Beltz Juventa. S. 10–51.
- Stadtrechnungshof Wien (2016a): MA 5, Prüfung des PPP-Modells „Bildungscampus Nordbahnhof“; Folgeprüfung, Bericht StRH SWB – 4/16.
- Stadtrechnungshof Wien (2016b): MA 19, Prüfung der Planungsvorbereitung durch die Magistratsabteilung 19, Bericht StRH SWB – 6/16.
- Stadtrechnungshof Wien (2017): MA 19, Prüfung der Planung des Campus Hauptbahnhof, Bericht StRH VIII – 6/17.
- Stadtrechnungshof Wien (2020): WIP Wiener Infrastruktur Projekt GmbH, Prüfung der Gebarung. Bericht StRH IV – 1/20.
- Stadt Wien (Hrsg.) (1995): Stadtentwicklungsplan 1994. Wien: Magistrat der Stadt Wien.
- Stadt Wien (Hrsg.) (1994): Stadtentwicklungsplan Wien 1994. Wien: Magistrat der Stadt Wien – Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Stadt Wien (Hrsg.) (2005): Stadtentwicklungsplan Wien 2005. Wien: Magistrat der Stadt Wien – Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Stadt Wien (Hrsg.) (2012): Praxisbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln. Wien: Magistrat der Stadt Wien – Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Stadt Wien (Hrsg.) (2014): Stadtentwicklungsplan 2025. Wien: Magistrat der Stadt Wien. Online: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/> (abgerufen am 10.12.2019)
- Stadt Wien (Hrsg.) (2015): Masterplan Partizipation. Online: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/masterplan/index.html> (abgerufen am 10.12.2019)
- Stadt Wien (Hrsg.) (2018): Fachkonzept Öffentlicher Raum. Online: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008522.html> (abgerufen am 10.12.2019)
- Stadt Wien (o.J.a): Bildungscampus-Standorte. Online: <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/campus/> (abgerufen am 23.03.2022)
- Stadt Wien (o.J.b): Wiener Bildungsgrätzl. Online: <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/bildungsgraeztl> (abgerufen am 23.3.2022)

Stadt Wien (o.J.c): Wiener Bildungsgrätzl – Akkreditierung. Online: <https://www.wien.gv.at/amtshelfer/finanzielles/foerderungen/bildungsgraeztl/akkreditierung.html> (abgerufen am 23.03.2022)

Stadt Wien (o.J.d): Baukultur. Online: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/architektur/baukultur> (abgerufen am 10.01.2020)

Stadt Wien (o.J.e): Schulsanierung. Online: <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/sanierung/index.html> (abgerufen am 10.01.2020)

Stadt Wien (o.J.f): Bildungsinfrastruktur. Online: <https://www.wien.gv.at/bildung/schulen/schulbau/bildungsinfrastruktur.html> (abgerufen am 10.01.2020)

Volkholz, S. (2016): Prävention durch Kooperation. Empfehlungen zu Bildung im Sozialraum. In Reihe: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): böll.brief – Teilhabegesellschaft #3. Dezember 2016. Online: <https://www.boell.de/de/boellbrief-praevention-durch-kooperation> (abgerufen am 12.10.2019)

## **Liste zitierter Interviews und Expert\_innengespräche:**

Interview Stadtplaner, Stadt Wien – Geschäftsgruppe Bildung, Integration, Jugend und Personal der Stadt Wien, 8.1.2019, Wien

Interview Expertin Soziale Arbeit, Stadt Wien – Geschäftsgruppe – Geschäftsgruppe Bildung, Integration, Jugend und Personal der Stadt Wien, 8.1.2019, Wien

Interview Bildungswissenschaftler, Universität Graz, 28.11.2018, Graz

Interview Freizeitpädagogin, Bildungscampusanlage Wien, 6.12.2018, Wien

Expert\_innengespräch Architekt, 15.3.2018, Wien

Expert\_innengespräch Landschaftsplanerin, 15.3.2018, Wien

### **Christian Peer**

Dipl.-Ing. Mag. Dr., Senior Scientist am future.lab (Fakultät für Architektur und Raumplanung, TU Wien). Kulturanthropologe, Bauingenieur, Umwelt- und Raumplaner; inter- und transdisziplinäre Forschung und Lehre zu urbaner Transformation und nachhaltiger Entwicklung und damit verknüpfte Perspektiven der Science and Technology Studies in Architektur und räumlicher Planung. Koordination der Innovationswerkstatt als Forschungsinfrastruktur des österreichischen Klima- und Energiefonds, aktive Mitgliedschaften bei AESOP (Core Curriculum working group), Citizen Science Network Austria (Working Group Quality criteria), Scientists for Future Austria (RG Ost, science communication), Lectures for Future Austria (Koordinator\_innenteam), TU Wien Forschungsteam "Arbeitsraum Bildung". Vormalig Mitglied im Arbeitskreis Mind the Gap der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.

**Emanuela Semlitsch**

Dipl.-Ing.in Dr.in, Forschungsbereich Örtliche Raumplanung (Institut für Raumplanung, TU Wien), Mitglied des disziplinenübergreifenden Forschungsteams "Arbeitsraum Bildung". Forschungsschwerpunkte: Bildungslandschaften und urbane Bildungsräume, performative Strategien in Planung und Forschung.



# Das Einfamilienhaus als (raumplanerische) Herausforderung

Barbara Steinbrunner, Lena Schartmüller, Isabel Stumfol

## 1 Einleitung

Dass der Boden eine endliche, in den letzten Jahren eine knapp gewordene Ressource ist, ist durch den starken Fokus der Medien in der breiten Öffentlichkeit angekommen. Die Problemlage scheint durch die mediale Präsenz des Themas langsam in das Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung zu rücken. Strategien gegen den fortschreitenden Bodenverbrauch finden jedoch schwer den Weg in die Umsetzung. Im planerischen Fachdiskurs setzte die Beschlussfassung des neuen ÖREK 2030 (ÖROK, 2021, S. 59) und das Regierungsprogramm (Regierungsprogramm 2020–2024, S. 20) (mit dem Ziel, die Flächeninanspruchnahme bis 2030 auf 2,5 ha pro Tag zu reduzieren) einen wichtigen Meilenstein. Ein nicht unwesentlicher Teil der täglich in Anspruch genommenen Fläche entfällt auf Wohnzwecke, gerade im ländlichen Raum vielfach auf Einfamilienhäuser, der nach wie vor beliebtesten Wohnform in Österreich.

Im Planungsstudium wird vermittelt, dass uns der Boden „ausgeht“ und (freistehende) Einfamilienhäuser in Anbetracht einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ein Auslaufmodell sind. Der Fokus liegt hier häufig auf den negativen Auswirkungen und auf alternativen Wohnmodellen. Das Einfamilienhaus als gebautes Objekt und das Einfamilienhaus als Wohnwunsch wird dabei meist ausgeklammert. Diese „Lücke“ muss aus unserer Sicht geschlossen werden, denn nur so kann ein Bewusstseinswandel und gleichzeitig ein Wandel der Bebauung (bzw. Verbauung) stattfinden.

Dieses Forschungsinteresse war für uns Ausgangslage für eigenständige Grundlagenarbeit, das Suchen von Kooperationen an der Fakultät für Architektur und Raumplanung und von Kooperationen und Partner\_innen in der Praxis. Darauf folgte die Konzeption mehrerer Lehrveranstaltungen zum Thema. In der Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“ im Wintersemester 2021/2022 „bauten“ wir gemeinsam mit den Studierenden ein thematisches Haus: Als Fundament dienen Zahlen, Daten und Fakten rund um das Einfamilienhaus. Um das Haus mit Leben zu erfüllen und die emotionale, sehr individuelle Sicht auf Einfamilienhäuser abzubilden, führten die Studierenden mindestens ein leitfadengestütztes Interview mit Einfamilienhausbesitzer\_innen durch. Beide Teile fassten wir in einer Ausstel-

lung, das Dach unseres thematischen Hauses, zum Start der Fortsetzung „Das Einfamilienhaus weitergedacht“ im Sommersemester 2022 zusammen.

In diesem Beitrag geben wir einen Überblick über das vielschichtige und emotional debattierte Thema Einfamilienhaus und dessen Zukunft. Nach einer kurzen Begriffsdefinition folgt ein geschichtlicher Abriss, um zu verstehen, wie der Grundgedanke des Einfamilienhauses entstanden und warum gerade diese Wohnform so stark nachgefragt ist. Eine entsprechende Darlegung des aktuellen Flächenverbrauches, insbesondere im Zusammenhang mit Siedlungsdichten, zeigt die Problematik dieser Siedlungsform auf. Darauf folgt ein Einblick in die bestehenden raumplanerischen Instrumente, um geringen Wohndichten entgegenzuwirken. Abschließend werden Zukunftsgedanken zum Einfamilienhaus aufgezeigt, sowie unser Resümee aus den Erfahrungen in der Lehrveranstaltung geteilt.

## **2 Der Begriff „Das Einfamilienhaus“**

Im Duden wird das Einfamilienhaus schlicht als ein Haus für eine Familie definiert (Duden, o.J.). Hier stellt sich die Frage nach der Definition des Begriffs Familie und nach der Anzahl der Bewohner\_innen im familiären Verbund: Ein-, Zwei- oder Mehrfamilienhaus. Der Oberste Gerichtshof legt in einer Entscheidung 1984 fest, dass unter einem Einfamilienhaus ein Wohnhaus mit nur einer selbständigen Wohnung zu verstehen ist (OGH, 1984). In der Praxis gibt es eine Vielzahl von Typen und Sonderformen, die nicht dem oben genannten Bild eines Einfamilienhauses entsprechen, wie beispielsweise ehemals landwirtschaftlich genutzte Wohn- und Wirtschaftsgebäude, Vorstadt villen, Tiny Houses, Doppelhäuser, Baugemeinschaften, WGs, Einliegerwohnungen, Werkstätten, Mehrgenerationen- oder Ferienhäuser.

## **3 Die Geschichte des Einfamilienhauses**

Die Geschichte des Einfamilienhauses im deutschsprachigen Raum wird nachfolgend in drei Erzählstränge unterteilt, welche die heutige Bedeutung des Einfamilienhauses widerspiegeln: (1) Das Haus im Grünen als Erholungsraum und Versorgungsmöglichkeit, (2) Konsumgüter der traditionellen Kleinfamilie als Einfamilienhaus-Treiber und (3) Politisch motivierte Interventionen rund um das Einfamilienhaus.

### 3.1. Das Haus im Grünen als Erholungsraum und Versorgungsmöglichkeit

Seinen Ursprung hat das Einfamilienhaus in der bürgerlichen Villa. Aufgrund der Auswirkungen der Industrialisierung auf das Leben in den Städten entwickelte sich immer mehr die Idee des ländlichen Raumes als Erholungsraum. Der städtische Wohnsitz in der bürgerlichen Villa wurde um Landhäuser im Grünen ergänzt. War zuvor Wohnen im ländlichen Raum gleichzusetzen mit der Arbeit in der Landwirtschaft und dem Wohnen am Arbeitsort, erfüllte das Landhaus reine Erholungsfunktionen. Bereits im 19. Jahrhundert entstanden in den USA im „ländlichen Raum am Rande der Großstädte grüne Vorstadtidyllen mit Einfamilienhäusern“ (Staub, 2017, S. 74, zitiert in Hayden, 2003). Viele waren Spekulationsobjekte – eine Reaktion auf den vor allem in wohlhabenden Kreisen enormen Drang nach Erholung im eigenen Haus im Grünen (ebd.).

Um die Jahrhundertwende wurde die Idee des Wohnens im Grünen (als Reaktion auf die prekären Bedingungen in den Städten des 19. Jahrhunderts) in Europa populärer. Ausgehend von England entstand der Begriff der Gartenstadt und mit ihm die Gartenstadtbewegung. Sie befasste sich weniger mit klassischem Wohnen, sondern viel eher mit lebensreformerischen, künstlerischen und pädagogischen Ideen zur Erneuerung der bürgerlichen Welt, die im utopischen Ideal der Gartenstadt mündeten. Die Gartenstadt sollte die Vorteile von Stadt und Land vereinen, grundsätzlich den ländlichen Raum als Lebens- und Freiraum wiederentdecken, sowie Wohnen, Arbeit und Kultur zusammenbringen (Krückemeyer, 1997; Lindner, Lühr, 2008). Die Gebäude (jeweils umgeben von Gärten) und die Anordnung der Gebäude orientierten sich an klassischen ländlichen Dorfstrukturen (Sonne, 2008). Über den Gartenstadt-Diskurs wurde das Streben nach Grünraum verstärkt: „[...] der direkte Umgang mit der Natur [wurde] als Teil eines körperlich und geistig gesunden Lebensstils durch alle Schichten und verschiedene politische Schattierungen weithin propagiert“ (Staub, 2017, S. 75). Politisch war die Gartenstadt zwar inspiriert von der Arbeiter\_innen-Realität und den hygienisch, sozialen und ökonomisch teilweise äußerst problematischen Lebensbedingungen in den Großstädten, in der Planung und Umsetzung blieb die Einbindung von Arbeiter\_innen jedoch meist aus (Krückemeyer, 1997).

Gärten nahmen ab dem zweiten Weltkrieg Versorgungsfunktionen ein und in der Nachkriegszeit waren sie „vornehmlich dem Gemüseanbau, den Obstbäumen und der Kleintierhaltung zur Selbstversorgung vorbehalten“ (Steiner, 1998, S. 10). Hier zu erwähnen wäre auch die Siedler\_innenbewegung. In den 1920er Jahren zogen zahlreiche Wiener\_innen aufgrund der Wohnungs- und Lebensmittelnot in selbst errichtete Behausungen an die Stadtgrenze. Nachdem die Versorgungslage wieder gebessert werden konnte, „bekommt [der Garten] eine neue

Funktion, er wird zur Freizeitbeschäftigung“ (Zillner, 1998, S. 73). Und der Garten wird, wie auch das Einfamilienhaus selbst, zur Präsentationsfläche. Trends in der Gartengestaltung, wie etwa Rosen, Thujenhecken, diverse Kriechgewächse, der Einsatz immer modernerer Maschinen oder heute wieder zurück zur Versorgung mit eigenen Lebensmitteln aus dem Garten, prägen die Flächen rund um die Einfamilienhäuser (ebd.).

### **3.2. Konsumgüter der traditionellen Kleinfamilie als Einfamilienhaus-Treiber**

Der Name Einfamilienhaus beschreibt in sich bereits seine Zielgruppe: Ein Haus für eine Familie – im weiteren Sinn ein Haus für die traditionelle Kernfamilie<sup>1</sup>. Um die Jahrhundertwende begann sich die abgeschlossene Kleinfamilien-Wohnung (als erster Schritt zum Ideal Einfamilienhaus) als Gegenentwurf zu den großen gemeinschaftlichen Arbeiter\_innenunterkünften durchzusetzen. Interessant hier auch z.B. der Wohnungsbau des „Roten Wien“, wo alle Wohnungen einen Vorraum und Wasser in der Wohnung bekamen (um das Private der Familie besser von dem Gemeinschaftlichen/Öffentlichen zu trennen bzw. zu schützen). Die Entwicklung hin zum privaten, familiären Wohnen wurde damals zwar auf theoretischer Ebene kritisiert, in der Praxis überwog die tatsächlich greifbare Verbesserung der Wohnsituation von Arbeiter\_innen-Familien (z.B. größere Wohnflächen, private Küchen) (Häußermann, Siebel, 2000). Vor allem in der Nachkriegszeit wurde das Einfamilienhaus mit dem Wohnort für die Kernfamilie der Mittelschicht gleichgesetzt. Ratgeber, Filme etc. unterstrichen dieses Bild des erstrebenswerten patriarchalen Familienlebens und der dazu passenden Wohnform (Hnilica, Timm, 2017).

Starken Einfluss auf die Verbreitung des Einfamilienhauses in der Nachkriegszeit hatte die Besetzung durch die USA<sup>2</sup>. Mit diversen Förderprogrammen, u.a. im Rahmen des Marshallplans, wurde der Bau von Einfamilienhäusern in Deutschland enorm gefördert und propagiert. Ziel war es, die deutsche Wirtschaft mit dem „Eigenheim und dessen massenhaften Verkauf“ (Staub, 2017, S. 83) zu fördern, wovon wiederum die US-Wirtschaft profitieren sollte. Das Einfamilienhaus war zudem quasi Hülle für die Anschaffung weiterer Konsumgüter, die mit den Konsum-Vorstellungen/-Bedürfnissen der Kleinfamilie korrespondieren. Diverse

---

1 Siehe auch: Wortschöpfung ‚Familienheim‘ in der BRD (Häußermann, Siebel, 2000) bzw. Definition aus dem Duden (Der Begriff „Das Einfamilienhaus“)

2 In den USA wurde das Einfamilienhaus als vereinfachtes Landhaus (Kapitel 3.1.) bereits vor dem Krieg serienmäßig gebaut und durch besonders günstige Kredite etwa für ehemalige Soldaten in der Nachkriegszeit gefördert. Das Einfamilienhaus war somit für viele des (gesellschaftlich, politisch und finanziell) begünstigten Teils der US-Bevölkerung zugänglich, wodurch es sich als anzustrebende Norm etablierte (Staub, 2017).

Konsumgüter rund um die Küche und den Haushalt bzw. an den Wohnraum gebundene und bindende Konsumgüter, wie der Fernseher, erlebten eine Hochphase (Hnilica, Timm, 2017). Voraussetzung, diese Güter besitzen und passend in Szene setzen zu können, ist eine große Wohnfläche – im Optimalfall ein Einfamilienhaus. Es wurde ein neuer, stark auf Konsum ausgerichteter Lebensstil idealisiert – beispielsweise der Wunsch nach den neuesten Möbeln, für die wiederum das Einfamilienhaus eine erstrebenswerte Hülle darstellt (Staub, 2017). Das Einfamilienhaus selbst als ständig auswechselbares Konsumgut des Nachkriegsdeutschlands – diese Vorstellung setzte sich jedoch nur bedingt durch. Als Statussymbol konnte es trotzdem verankert werden, „bekam die Idealvorstellung vom Einfamilienhaus als Eigenheim durch die Bestrebungen der US-Regierung einen gewissen Rückenwind, der durch die Verwendung des Autos als erreichbares Konsumobjekt weiter gestärkt wurde“ (ebd., S. 90f).

Das Auto ermöglichte überhaupt erst das Wohnen außerhalb städtischer bzw. dörflicher Strukturen. Durch das eigene Auto war plötzlich jeder Ort erreichbar – sei er noch so abseits jeglicher Infrastruktur. Das Auto wurde von allen politischen Seiten als „Nachkriegs-Modernisierungskonzept“ enorm gefördert und „als Demonstration technischen Könnens und als Symbol individueller Freiheit bewundert und von den Konservativen als Symbol wirtschaftlicher Stärke gefeiert“ (ebd., S. 88). Bei der Neugestaltung zerstörter Innenstädte (v.a. in Deutschland) war das Auto als den Handel fördernd das Maß aller Dinge (z.B. bei der Straßendimensionierung). Die stark zunehmende Anzahl an Autos (immer mehr Menschen konnten sich ein Auto leisten) war die Bestätigung für die Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse von Autofahrenden in der Stadt- und Raumplanung (ebd.). In Österreich hat sich die Anzahl an Kraftfahrzeugen von 1960 bis 1980 mehr als verdoppelt; die Personenkraftwagen haben sich mehr als verfünffacht (Statistik Austria, 2022). Das Ziel dieser Zeit: Straßen bauen, Platz machen für den Verkehr. Gleichzeitig wurde das Auto mit verschiedensten Maßnahmen gezielt gefördert, z.B. mit Entfernungspauschale oder Steuervergünstigungen (Staub, 2017).

Nicht nur die Straßen, die die Einfamilienhäuser, Arbeitsorte und Nahversorgung etc. erschließen verbrauchen Fläche, sondern Dusini nennt einen weiteren Aspekt: „Es [das Auto] ist aber auch ein großer sperriger Gegenstand, dessen Behausung im Verhältnis zur Kubatur eines kleinen Hauses die Ausmaße eines Nebengebäudes erreicht“ (Dusini, 1998, S. 83). Das Auto will demnach auch wo untergebracht werden – in einer Garage, in einem Carport oder zumindest in der Einfahrt. Diese kann ebenso zusätzliche Funktionen erfüllen, wie Eva Reisinger erläutert: „Man würde meinen, dass die Einfahrt praktische Gründe hat. Dass man Autos abstellen kann, zum Beispiel. Doch in Wahrheit hat sie eine viel wichtigere Funktion: Kontrolle. [...] Bekommt jemand Besuch, muss die Person das

Auto vor dem Haus abstellen. So sehen alle Nachbar\_innen, wer, wann und wie lange da ist“ (Reisinger, 2021, S. 57).

### **3.3. Politisch motivierte Interventionen rund um das Einfamilienhaus**

Schon die bürgerliche Villa war mehr als nur Wohnraum: Sie diente der Repräsentation und der (räumlichen) Abgrenzung zu weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen (Lechner, 2015). Gleichzeitig gab es im 19. Jahrhundert enorme gesellschafts- und sozialpolitische Herausforderungen, die aus bürgerlicher Sicht aus den Arbeiter\_innenwohnverhältnissen resultierten: „Die Wohnverhältnisse erschienen als die Wurzel aller Übel: mangelnde Gesundheit, hohe Sterblichkeitsraten, [...]“ (Häußermann, Siebel, 2000, S. 134). Arbeiter\_innen in Mietskasernen wurden gar als „fremde, unzivilisierte Wesen“ (ebd., S. 134) gesehen, die, so die Idee, durch die Etablierung des familiären Wohnens nach bürgerlichen Vorstellungen erzogen und kontrolliert werden konnten (ebd.). Infolgedessen wurde der Maßstab der bürgerlichen Wohnverhältnisse immer mehr auf Arbeiter\_innenwohnungen angewandt. Staub beschreibt diese neuen Arbeiter\_innenwohnungen als „verkleinerte Version bürgerlicher Wohnungen“ (Staub, 2017, S. 85). Diese Herangehensweise wurde beim Einfamilienhaus fortgeführt: „Das Einfamilienhaus galt als Mittel, die Arbeiterkultur in eine bürgerliche umzuwandeln und somit die Möglichkeit einer politischen oder gesellschaftlichen Revolution zu unterbinden.“ (ebd., S. 75) Bürgerliche Werte, wie Disziplin oder Fleiß, sollten dadurch quasi nebenbei in die Arbeiter\_innenschaft Einzug halten. Gleichzeitig brachte das erschwingliche Einfamilienhaus bzw. bereits die neueren Arbeiter\_innen-Wohnungen tatsächlich enorme Verbesserungen für die Arbeiter\_innen, wie bspw. eine größere Wohnfläche, eine eigene Küche oder mehr Privatsphäre (Häußermann, Siebel, 2000).

Während der NS-Zeit herrschte in Österreich extreme Wohnungsnot, der anstatt mit breiten, wohnpolitischen Maßnahmen mit Propaganda rund um das „volksfürsorgliche Wohnbauprogramm“ begegnet wurde – wirkliche Änderungen gab es kaum. Das Siedlungs- und Wohnbauprogramm war laut Weihsmann das wichtigste ideologische und politische Instrument, um die Bevölkerung an die NS-Ideologie zu binden: Jede Familie sollte eine Wohnmöglichkeit bekommen – im Gegenzug erwartete man sich Bekenntnisse zu Werten des NS-Regimes sowie „bedingungslose Gehorsamkeit und Unterwerfung“ (Weihsmann, 1998, S. 924). Als ideale Wohnform wurde das freistehende Einfamilienhaus stilisiert, das den Bezug zur Heimat verstärkte und in dem eine Familie Sicherheit und Geborgenheit erfahren kann. Es sollte regionstypisch gestaltet und idyllisch sein – eingepasst in die NS-Ideologie und ein optimales Bild für Propagandazwecke.

Ein Garten sollte in Anbetracht der teilweise sehr prekären Situation für Versorgungssicherheit sorgen. Tatsächlich zu Wohnzwecken gebaut wurden während der NS-Zeit vorrangig Werksiedlungen an Firmenstandorten (insbesondere der Rüstungsindustrie) zur Unterbringung vieler Arbeiter\_innen (z.B. in Lerchenfeld, Krems), oftmals in schlechter Qualität und mehr Baracke als qualitativ hochwertige Wohngebäude. Teilweise wurden dort der Ideologie entsprechende Einfamilien- bzw. Reihenhäuser gebaut, meist jedoch für höher gestellte Beschäftigte, z.B. Beamt\_innen oder Ingenieur\_innen (ebd., Pollak et al., 2002).

Analog zur Bezeichnung Einfamilienhaus steckt im synonym verwendeten Wort Eigenheim ebenso viel Information über die Bedeutung: Es ist das eigene Haus, das Heim, das eigens gestaltet werden kann, das man besitzt und das einem als Zuhause dient. In der Nachkriegszeit in der BRD wurde Eigentum als Gegenpol zum Kommunismus in der DDR stilisiert und als „gesellschaftsstabilisierendes Element gedeutet“ (Staub, 2017, S. 83). Dabei ging es um die individuelle Ab- bzw. Vermögenssicherung, aber auch um die Stärkung der Identifikation mit dem eigenen Wohnort (ebd.; Häußermann, Siebel, 2000).

Von Banken wird dieses Narrativ des eigenen Hauses und der Immobilie als kluge Kapitalanlage seit Jahrzehnten gezielt gefördert (Häußermann, Siebel, 2000). Eine wichtige Finanzierungsmöglichkeit konnte sich in der Zwischenkriegszeit in Österreich und Deutschland etablieren, die aus England stammenden Bausparkassen. Der Gedanke hinter Bausparkassen: Viele zahlen laufend Geld ein<sup>3</sup> und können sich dann das Geld der anderen für den Hausbau zu günstigen Zinsen ausborgen. Ihre Rückzahlungen finanzieren wiederum den Hausbau der nächsten. Ein Modell, das den Hausbau vielen ermöglichte und seine Hochphase in der Wiederaufbauzeit nach dem zweiten Weltkrieg erlebte (Wiener Städtische et al., o.J.). Gesetzliche Veränderungen (Einkommenssteuergesetz 1953 mit steuerlicher Absetzbarkeit von Bausparverträgen oder seine Novelle 1972 mit Prämien für Bausparer), und Wohnbauförderungen (vor allem deren großen Spielräume für die Bundesländer) begünstigten das Bauen eines Einfamilienhauses zudem finanziell und steigerten die Bautätigkeit punktuell enorm (Mattl, 1998; Amman, 1998). Wie bereits erläutert, stand in der Nachkriegszeit die Ankurbelung der Wirtschaft und die Konsumförderung politisch im Zentrum (Kapitel 3.2.) und „Wohnbauförderung wurde eindeutig auch als Wirtschaftsförderung aufgefaßt“ (Amman, 1998).

---

3 In Österreich ist das Geld während der Laufzeit eines Bausparers an die Finanzierung von Wohnen, Bauen, Bildung und Pflege gebunden; nach Ablauf des Bausparers kann frei über die gesparte Summe verfügt werden (Wiener Städtische et al., o.J.).

## 4 Der Traum vom Einfamilienhaus

- „*Viele träumen vom Einfamilienhaus*“ (Steffens, 2021)
- „*Aus fürs Traumhaus?*“ (Beirer et al., 2022)
- „*Der Traum vom Wohnen im Grünen verpufft*“ (Foschum, Jedlicka, 2022)
- „*Der Traum vom Einfamilienhaus lebt trotz Klimakrise*“ (Zoidl, 2022)

Der Traum vom Einfamilienhaus, das Einfamilienhaus als Wohntraum und wie sich mit dem Einfamilienhaus viele Träume, vor allem von Jungfamilien, erfüllen – Formulierungen, die so sehr häufig in den Medien verwendet werden. Doch was steckt eigentlich hinter diesem Traum vom Einfamilienhaus? Um diese Frage zu beantworten, werden im Folgenden Erkenntnisse aus der Literatur mit Blitzlichtern aus der Medienrecherche und Studierenden-Interviews<sup>4</sup> ergänzt.

Viele der heute diskutierten Motive korrelieren eng mit den Aspekten rund um die Entwicklung des Einfamilienhauses zum Idealbild des Wohnens. Für diesen Artikel ziehen wir die Analysen von Menzel Marcus zu den Beweggründen für ein Einfamilienhaus heran. Im Zeitraum 2003–2016 hat der Stadtsoziologe und Professor für Soziologie der gebauten Umwelt an der Fachhochschule Lübeck im Rahmen mehrerer Studien rund 140 Interviews dazu durchgeführt (Menzel, 2017, S. 121f).

### 4.1. „Freiräume“ und „Biografischer Zirkelschluss“

Bei Wohnraum-Entscheidungen spielen Freiräume eine große Rolle. Dies sind sehr erwünscht und es wird als Nachteil empfunden, wenn sie nicht vorhanden sind (Schmitt et al., 2006). Menzel hebt den Zusammenhang zwischen dem Wunsch nach Freiraum und der Familiensituation hervor: „Sie [die Kinder] können bedenkenlos in den eigenen Garten oder auch auf die Straße geschickt werden [...]“ (Menzel, 2017, S. 121). Gleichzeitig besteht der Wunsch, den Kindern eine möglichst ähnliche Kindheit wie die eigene zu ermöglichen – das begründet oft den Schritt zurück aufs Land („Biografischer Zirkelschluss“ – ebd., S. 122). Diese Zusammenhänge spiegeln sich sowohl in Medienberichten (z.B. „Sobald die ersten Kinder da sind (und das sind sie schon), wird doch der Ruf nach einem Garten lauter [...]“ (Pollerhof, 2022)) als auch in den Interviews der Studierenden (z.B. „Für mich war es wichtig einen eigenen Garten und für unsere Kinder eine ruhige Umgebung zu haben“ (Funder, 2021)) wieder. Gleichzeitig wird der eigene Freiraum mit Ruhe, Erholung und Privatheit gleichgesetzt (Menzel, 2017) – auch

---

4 In der Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“ im Wintersemester 2021/2022 gingen die Studierenden den Beweggründen für ein Einfamilienhaus nach. Dafür wurden pro Person ein bis zwei sehr persönliche Interviews geführt. Die Eindrücke daraus untermauern im Folgenden die Erläuterungen.

in den Studierendeninterviews ein großes Thema: „Ja, weil ich mich am Abend nach der Arbeit einfach mit an Glaserl Wein in den Garten setzen kann.“ (Bugkel, 2021).

Nicht immer entspricht die Realität eben diesen Erwartungen, die in den eigenen Grünraum gesetzt werden. Menzel meint, dass gerade der Versuch, den Wunsch nach Zentralität mit der teilweise romantisierten Vorstellung Leben am Land zu kombinieren, oftmals zu unzufriedenstellenden Realitäten führt (z.B. beim Thema Ruhe, Verkehrssicherheit, Autoabhängigkeit) (Menzel, 2017). Reisinger überzeichnet diesen Umstand anhand eines Beispiels: „Wenn man dann doch mal auf der Liege im Garten liegt, [...] beginnt der eine Nachbar mit dem Rasenmähen und der andere mit dem Holzhäckseln“ (Reisinger, 2021, S. 21f). In den Studierenden-Interviews war die Zukunft des eigenen Hauses ein großes Thema. Vielfach wurde die Schwierigkeit, den Garten im Alter weiterhin zu pflegen, genannt: „Es wird uns einfach die Arbeit schön langsam zu viel, weil wir den Riesen-Garten haben und ich möchte ihn eben doch gepflegt haben. Das ist schon sehr viel Arbeit“ (Ammer, 2021).

#### **4.2. „Lebensstil“ und „Sozialprestige“**

Wurden in der Nachkriegszeit zunächst die sehr konservativen baulichen Vorstellungen aus der NS-Zeit als „stille und sparsame Wohnbauarchitektur“ (Steiner, 1998, S. 11) weitestgehend fortgesetzt, setzte mit dem Narrativ des Einfamilienhauses als individuelles Konsumgut in den 1960er-Jahren eine Individualisierung ein (ebd.). Das eigene Haus dient seitdem vielen als Repräsentationsmöglichkeit der individuellen Vorstellung von Ästhetik und Wohnen. Es ist eine weitere individualisierbare Ebene, quasi eine „dritte Haut über der Kleidung“ (Hnilica, Timm, 2017, S. 23), und gleichzeitig Hülle für Konsumgüter bzw. Symbole des Konsums. „Der Erwerb des Eigenheims ist eines der wichtigsten Ziele vieler Haushalte und strukturiert ganze Lebensläufe. [...] Das Eigenheim insbesondere ist Ergebnis und sichtbarer Ausdruck der eigenen Leistungsfähigkeit, dass man es geschafft hat, Ausweis eines gelungenen beruflichen und familialen Lebens.“ (Häußermann, Siebel, 2000, S. 229) fassen Häußermann und Siebel dieses gesellschaftliche Ziel des Einfamilienhauserwerbs zusammen. Eva Reisinger beschreibt das Häuslbauen als die ländliche „Königsdisziplin“ hinsichtlich Leistung (Reisinger, 2021, S. 22). Ein Interviewpartner eines Studierenden hebt die Außenwirkung des Hauses hervor: „Mir gefällt, dass unser Haus schön, luxuriös und im Grünen gelegen ist.“, während seine Frau das interessanterweise eher gegenteilig sieht: „Mich stört die Außenwirkung unseres Hauses, es thront wie ein riesiges Schloss. Das Große hat mir jahrelang Magenschmerzen bereitet, ich habe mich geschämt dafür“ (Brandstätter, 2021).

Die Individualisierung des Wohnens, und damit das Selbermachen bzw. das Heimwerken<sup>5</sup>, wurde als Konsummöglichkeit ebenso gezielt gefördert (Hnilica, Timm, 2017; Voges, 2017). In den 1970er-Jahren setzen sich die Baumärkte als Einkaufsort für eine „unüberschaubare Lawine von Produkten und Ausstattungsteilen“ durch (Steiner, 1998, S. 12). Heimwerk-Motive sind nach Voges der Stolz, etwas selbst gemacht zu haben, die Möglichkeit, eigene Vorstellungen umsetzen zu können und, dass es oft als günstige Alternative gesehen wird (Voges, 2017). Interviewpartner\_innen der Studierenden unterstreichen diese Motive: „Haben fast alles selber gemacht am Anfang schon alleine aus Kostengründen. Ich habe mir viel erspart, war alleinerziehend und hatte kein Geld den Umbau zu zahlen nur das Materialgeld“ (Bugkel, 2021). oder „Im ländlichen Gebiet ist Haus bauen bei den meisten das Ziel etwas Eigenes schaffen“ (Hahn, 2021). Gleichzeitig ist das (u.a. finanziell begründete) „Selbstbauen“ des eigenen Hauses ein gesellschaftliches Ereignis – man hilft sich gegenseitig, baut nach und nach, Sommer für Sommer, gemeinsam die Häuser des Bekanntenkreises (Häußermann, Siebel, 2000; Zinganel, 1998).

In österreichischen Medien, wie etwa dem Film „Hinterholz 8“, oder in „Was geht Österreich?“ von Eva Reisinger wird das Bild des heimwerkenden Häuslbauers<sup>6</sup> oft als ein ambivalentes aufgegriffen:

*„Wer nicht hackelt (also arbeitet), gilt als faul, ja nutzlos. [...] Darum werden Pool und Garten ebenso lange perfektioniert, bis sie den Bildern der Wohlfühloasen entsprechen, die man aus Entschleunigungsmagazinen kennt. Dahinter steckt natürlich das genaue Gegenteil von Entschleunigung, doch das fällt nicht weiter auf, denn zum Nachdenken bleibt eh keine Zeit. Und zum Genießen sowieso nicht“ (Reisinger, 2021, S. 21).*

Manche reduzieren den Anteil der Beteiligung bewusst: „Zuerst haben wir versucht selbst zu planen, haben aber bald aufgegeben und sind zum Architekten marschiert“ (Angleitner, 2021) bzw. sehen die Erhaltung als negativ am Wohnen in einem Einfamilienhaus: „Ein Haus bedeutet auch viel Arbeit und Stress“ (Matthias, 2021).

Zu dieser Aussage passend und gegenteilig zum selbstgebauten Haus bzw. zum Haus vom Baumeister ist der Trend zum Fertigteilhaus, wo vieles mit weni-

5 Voges versteht unter Heimwerken „[...] handwerkliche Tätigkeiten am und im eigenen Wohnbereich, für die es der gesellschaftlichen Arbeitsteilung entsprechend auch die Möglichkeit gäbe, sie durch professionelle Handwerker ausführen zu lassen.“ (Voges, 2017, S. 97). Unter Heimwerken fallen hauptsächlich männliche konnotierte Tätigkeiten, wie beispielsweise das Bauen eines Möbels oder die Reparatur eines Haushaltsgerätes, nicht aber weiblich konnotierte Tätigkeiten, wie Nähen oder Putzen (Voges, 2017).

6 Um den Umstand zu unterstreichen, dass Heimwerker\_innen meist als männliche Personen beschrieben werden, wird bei diesem Wort absichtlich auf das Gendern verzichtet.

ger persönlichem Einsatz, in deutlich kürzerer Zeit und weniger individuell gebaut wird (Zinganel, 1998). Mit den 1990er-Jahren wird das Fertigteilhaus aufgrund der Kalkulierbarkeit der Kosten und des Bauprozesses immer beliebter; außerdem: „Die alten Modelle der Nachbarschaftshilfe und der Pfuscherpartien lösen sich soziologisch bedingt auf. Der neue Häuslbauer hat jetzt – meist ererbtes – Kapital, aber keine Zeit“ (Steiner, 1998, S. 14). Dennoch scheint beim Fertigteilhaus ein „Rest-Bedürfnis“ zum Selbermachen zu bleiben – die Mehrheit aller Fertighauskäufer baut selbst aus (Dusini, 1998).

## 5 Der Flächenverbrauch und das Einfamilienhaus

Die hohe Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke und die ansteigende Bodenversiegelung zählen aktuell zu den wichtigsten Themen in der Raumplanung. Flächeninanspruchnahme, auch als Bodenverbrauch bezeichnet, wird als dauerhafter Verlust biologisch wertvollen bzw. landwirtschaftlich produktiven Bodens durch Verbauung und Versiegelung für Siedlungs- und Verkehrszwecke, aber auch für andere Intensivnutzungen, definiert. Gemäß Umweltbundesamt wurden in Österreich bis zum Jahr 2020 insgesamt etwa 5.768 km<sup>2</sup> Fläche verbraucht<sup>7</sup>. Dies entspricht circa 7 % des Bundesgebiets bzw. rund 18 % des Dauersiedlungsraums (Umweltbundesamt, 2020). Mit der hohen Flächeninanspruchnahme geht eine zunehmende Bodenversiegelung einher, durch die der Boden all seine ökologischen Funktionen verliert. Der hohe Flächenverbrauch stellt somit nicht nur ein quantitatives, sondern auch ein qualitatives Problem dar. Die Funktionen der Ressource Boden reichen weit über die Trägerfunktion für Raumnutzungen hinaus. Boden ist zudem Lebensraum, landwirtschaftliche Produktionsgrundlage und Kulturgut. Ein haushälterischer Umgang mit der Lebensgrundlage Boden und der Erhalt der Wasserspeicherungs-, Puffer- und Filterfunktion kann auch die Auswirkungen des Klimawandels reduzieren. Zwischen 2010 und 2018 wurden in Österreich jährlich zwischen 32 % und 41 % der in Anspruch genommenen Flächen versiegelt. Zwar geht die Flächeninanspruchnahme in den letzten Jahren zurück (derzeit 11,5 ha pro Tag) (ebd.), ist aber trotzdem noch auf einem hohen Niveau und weit weg vom angestrebten Zielwert der Nachhaltigkeitsstrategie 2002 und dem aktuellen Regierungsprogramm von 2,5 ha pro Tag bis 2030 (BMLRT, 2021). Im bevölkerungsmäßig zehnmal größeren Deutschland, das überdies einen weitaus höheren Dauersiedlungsraumanteil aufweist, sinkt der Bodenverbrauch deutlich stärker. Der durchschnittliche täg-

---

7 Zu unterscheiden gilt: Flächeninanspruchnahme/Flächenverbrauch und Flächenversiegelung, bei der der Boden soweit verdichtet wird, dass er seine Bodenfunktionen nicht mehr erfüllen kann. Der Flächenverbrauch ist größer gefasst. Hierzu zählt der Verlust des wertvollen bzw. für die Landwirtschaft benötigter Boden durch Verbauung, Intensivnutzungen und Versiegelung für Straßen und Siedlungszwecke.

liche Bodenverbrauch von 77 ha pro Tag im Jahr 2010 sank auf 56 ha pro Tag im Jahr 2018 (Umweltbundesamt Deutschland, 2020). Einen Schritt weiter geht der europäische Zielwert, welcher bis 2050 eine Nettoflächeninanspruchnahme von null anstrebt (Europäische Kommission, 2011). Dieses ambitionierte Ziel bedeutet nicht, dass nichts gebaut wird, sondern, dass kein Neubau auf der „grünen Wiese“ erfolgen soll.

Die Reduktion der fortschreitenden Bodeninanspruchnahme, dessen Notwendigkeit in der Wissenschaft schon lange bekannt ist, ist demnach schon seit Jahren eine politische Zielsetzung, die allerdings kaum erreicht wurde. Die große raumplanerische und politische Herausforderung der nächsten Jahre wird dabei eine zielgerichtete und faire Verteilung des Bodens sein, der eine endliche, nicht vermehrbare Ressource bzw. ein nicht erneuerbares Gut ist. Die bestehenden raumplanerischen Instrumente und Maßnahmen scheinen nicht oder nicht ausreichend zu wirken. Eine nachhaltige Reduzierung der Bodeninanspruchnahme ist von diversen Faktoren abhängig und stößt auf unterschiedliche Herausforderungen. Eine davon ist, dass viele etablierte Nutzungen einen hohen Flächenverbrauch aufweisen, wie Gewerbe- und Handelsagglomerationen, Betriebsgebiete, sowie die dazugehörigen Stellplätze, Verkehrswege und Einfamilienhaussiedlungen. Mit der großen Nutzungsvielfalt geht auch ein hoher Nutzungsdruck einher. Eine hohe Flächeninanspruchnahme pro Kopf lässt sich vor allem in Regionen mit einem hohen Anteil an Dauersiedlungsraum und günstigen Baugrundstückspreisen erkennen.

Ein nicht unwesentlicher Teil der täglich in Anspruch genommenen Fläche entfällt auf Wohnzwecke. Das Einfamilienhaus ist hierbei eine besonders flächenintensive Wohnform. Wenige Personen nutzen eine verhältnismäßig große Fläche, sprich eine hohe Bodeninanspruchnahme mit ineffizienter Nutzung. Im Jahr 2019 lebten rund 41 % der österreichischen Bevölkerung in einem Einfamilienhaus. Die Nutzfläche der neuerrichteten Wohneinheiten steigt kontinuierlich an. Gleichzeitig nimmt die Anzahl der Personen pro Haushalt ab (Statistik Austria, 2019; ÖROK, 2020). Dieser Trend scheint sich auch nicht so schnell zu ändern. Laut Umfragen ist für 62 % der österreichischen Bevölkerung das Einfamilienhaus weiterhin die beliebteste Wohnform und pro Stunde kommen 1,74 neue Ein- bzw. Zweifamilienhäuser dazu (Fitz et al., 2020).

Ein Vergleich mit anderen Bebauungsformen macht den Bodenverbrauch deutlich. Das freistehende Einfamilienhaus, insbesondere aufgrund der allseitig einzuhaltenen Mindestabstände zu den Nachbargrundstücken, benötigt je Wohneinheit im Durchschnitt circa ein Drittel mehr Fläche als Doppelhäuser und rund doppelt so viel Fläche wie Reihenhäuser. Beim verdichteten Geschoßwohnungsbau ist das Verhältnis von den Geschoßen abhängig, das freistehende Einfami-

lienhaus liegt aber durchschnittlich bei einem rund sieben Mal so hohen Flächenverbrauch (Dallhammer, Neugebauer, 2017; Flemming, 2019).

Nicht nur das Einfamilienhaus per se treibt die Flächeninanspruchnahme in die Höhe. Geringe Siedlungsdichten haben mehr Versiegelung durch technische Infrastrukturen, die gleichzeitig auch ineffizient genutzt werden und hohe Betriebs- bzw. Erhaltungskosten für die Gemeinden aufweisen, zur Folge. Die flächenintensive Siedlungsform der Einfamilienhäuser hat also erhebliche negative ökonomische Konsequenzen. Insbesondere für Gemeinden, die einen wesentlichen Teil dieser Kosten tragen, stellt dies oft eine große finanzielle Belastung dar. Des Weiteren sind Einfamilienhaussiedlungen auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtete Strukturen, weil ein Großteil der Bewohner\_innen auf ein oder sogar mehrere Autos angewiesen sind.

## 6 Die Raumplanung und das Einfamilienhaus

Der Status Quo rund um Einfamilienhäuser entspricht nicht den raumplanerischen Zielen einer kompakten Siedlungsstruktur und kurzen Wegen (ÖROK, 2017; Kannonier, Schindelegger, 2018; Sitte, Wohlschlägl, 2001; Raumordnungsziele und -grundsätze der ROG's). Generell wird dem Schutzgut Boden als endliche Ressource derzeit ein – in vielerlei Hinsicht – zu geringer Stellenwert in der planerischen Interessenabwägung beigemessen, obwohl die Folgen bekannt sind. Demnach sollte dem Erhalt des Bodens in ausreichender Qualität und Quantität ein höheres öffentliches Interesse beigemessen werden. Um dem negativen Trend bei der Flächeninanspruchnahme entgegenzusteuern, stehen der Raumplanung in Österreich einige Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung. Diese werden aber offenkundig unzureichend oder mit geringem Erfolg angewendet. Alle Bundesländer haben in den Zielbestimmungen ihrer Raumordnungsgesetze, die haushälterische Nutzung von Grund und Boden formuliert. Anders als bei den politischen Strategiepapieren sind diese sehr abstrakt mit keinen konkreten Zielwerten und einem Zeithorizont formuliert, was eine Überprüfung erschwert.

In der Vergangenheit wurden Einfamilienhaussiedlungen sogar durch die Formulierung in den Raumordnungsgesetzen gefördert. So formulierte das Salzburger Raumordnungsgesetz „[...] bei der Festlegung von Bauland ist darauf Bedacht zu nehmen, dass genügend Raum für eine aufgelockerte Bebauung und möglichst geringe Wohndichte gesichert wird“ (§ 14 Abs 3 Slbg ROG 1959).

In jüngerer Zeit ist eine zunehmend restriktive Widmungspolitik bezüglich Bebauungsdichte zu beobachten. Eine Möglichkeit künftig freistehende Einfamilienhäuser in gewissen Bereichen durch bestehende raumplanerische Instrumente einzuschränken, ist die Festlegung von entsprechenden baulichen Dichten. Vor-

herrschend regeln die Bundesländer die bauliche Dichte in den Bebauungsplänen. Niederösterreich ging bei der 6. Novellierung des Raumordnungsgesetzes einen anderen Weg, indem es die beiden Baulandwidmungskategorien „Wohn-/Kerngebiet für nachhaltige Bebauung“ (§ 16 Abs 1 Z 8 und 9 NÖ ROG 2014) einführte. Diese ermöglichen den Gemeinden die Geschoßflächendichten im Flächenwidmungsplan zu regeln. Bereiche mit der Widmung „Wohn-/Kerngebiet für nachhaltige Bebauung“ müssen eine Geschoßflächenzahl (GFZ) über 1 aufweisen. Dies soll die Entwicklung von verdichteten Wohngebieten steuern bzw. unterbinden. Als Grund für die Einführung der neuen Widmungskategorien wird im Motivenbericht die Vermeidung der Überlastung der Infrastruktur genannt, insbesondere der verkehrlichen und der sozialen (Land NÖ, 2020). Ein weiterer Grund, warum die Geschoßflächenzahl wie in den anderen Bundesländern im Bebauungsplan festgelegt werden kann, ist, dass der Bebauungsplan in Niederösterreich ein nicht zwingend vorgeschriebenes Instrument ist und viele, teils kleine Gemeinden, über keinen verfügen. Diese Gemeinden hätten damit die Möglichkeit, die bauliche Dichte mit dem Flächenwidmungsplan zu regeln.

## 7 Das Einfamilienhaus weitergedacht

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das (freistehende) Einfamilienhaus nicht den raumplanerischen Zielen des sparsamen Umgangs mit Boden und einer kompakten Siedlungsstruktur entspricht. Das neugebaute, freistehende Einfamilienhaus steht damit in einem deutlichen Widerspruch zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Ein sorgsamer Umgang mit Grund und Boden ist aber nicht nur aufgrund des knappen Dauersiedlungsraumes und der Auswirkungen auf den Klimawandel relevant, sondern auch weil die Bodenknappheit zu steigenden Bauland- und Wohnungspreisen führt, die den Traum vom Eigenheim zu einem Luxusgut machen. Als Handlungsansätze können die raumplanerischen Instrumente, die geringe Wohndichten unterbinden können, finanzielle Anreize aber auch eine breite Bewusstseinsbildung gesehen werden. Letzteres wird von uns als das relevanteste gesehen, da die anderen genannten Punkte maßgeblich von der Einsicht politischer Entscheidungsträger\_innen abhängen.

Um einen Ausweg aus der Denkweise, dass nur das freistehende Einfamilienhaus, welches seit den 1950er Jahren unentwegt boomt, die ideale Wohnform ist, zu finden, sollten vermehrt Alternativen und Best Practice Beispiele aufgezeigt werden. Die Sanierung und der Umbau vom Baubestand spielen beim künftigen Flächenverbrauch und der Reaktivierung von Ortskernen eine entscheidende Rolle. Um eine Veränderung im Flächenverbrauch und Bauverhalten zu erreichen, braucht es Bewusstseinsbildung bei den Beteiligten. Der Bestand bietet umfangreiche Potenziale, z.B. ehemalige Wohn- und Wirtschaftsgebäude bieten

viele Möglichkeiten für kreative Wohnkonzepte. Aber auch die Nachverdichtung im Sinne von Zu- und Ausbau wirkt sich positiv auf den Flächenverbrauch aus. Dabei sollte dem Mehrgenerationen- und Mehrparteienhaus, welches vor 1950 weitverbreitet war, auch zur Stärkung des sozialen Gefüges wieder mehr Bedeutung zu kommen.

Ein wichtiger Schritt wäre zudem, beim Bauen weniger das einzelne Gebäude, sondern vielmehr das Siedlungsgefüge und die Einbindung in die Ortsstruktur im Blick zu haben (Hnilica, Timm, 2017). Einerseits, um flächensparendes Bauen zu fördern und kurze Wege zu ermöglichen. Diese Aspekte illustrieren, wie weit das Thema Einfamilienhaus greift: Im Sinne möglichst kurzer Wege braucht es durchmischte Ortskerne – im Gegensatz zu Einfamilienhaussiedlungen am Ortsrand, die reine Wohnstandorte darstellen. Hier geht es also auch um Ortskernentwicklung bzw. -revitalisierung und es schließt sich der Kreis mit dem zuvor geforderten Umdenken vom Neubau hin zur Sanierung – eben u.a. im Ortsverband. Nun kommen wir zum anderen: Eine Umkehr vom Fokus auf das einzelne individuelle Gebäude schafft Bewusstsein für Baukultur, insbesondere Baukultur im ländlichen Raum. Der Bau eines Einfamilienhauses ist weiter weg denn je von bewussten baukulturellen Entscheidungen: Individualisierte, von der Umgebung losgelöste Einfamilienhäuser stehen neben standardisierten Fertigteilhäusern, die einander gleichen. Ein Blick über das eigene Haus hinaus würde ein bewussteres Bauen fördern.

## **8 Warum sich trotz der vielen Kritik am Einfamilienhaus nicht genug tut und wie unsere Lehrveranstaltungen zu einem breiteren Diskurs beitragen sollen**

Kritik am Einfamilienhaus gab es de facto von Anfang an. Begleitend zum Aufstieg des Familienwohnens als gesellschaftliche Norm gab es aus der Fachwelt eher gegenteilige Ideen abseits des getrennten Wohnens in Kernfamilien (Häußermann, Siebel, 2000). Auch während sich das Einfamilienhaus spätestens in der Nachkriegszeit als Idealwohnform für die breite Gesellschaft etablierte, wurde bereits damals infrage gestellt, ob das Einfamilienhaus die Erwartungen tatsächlich erfüllt (Hecht, 2017). In Fachkreisen wird es laufend diskutiert und scharf kritisiert – insbesondere aus gesellschaftspolitischen Gründen, z.B. „als Ort der sozialen Isolation und patriarchalen Unterdrückung der Frau“ (ebd., S. 231, zitieren Borst, 1990), und vonseiten der Raum- und Verkehrsplanung, etwa als „Inbegriff städtischer Verantwortungslosigkeit“ (ebd., S. 231, zitieren Mitscherlich, 1965, S. 36).

Nun fragt man sich, warum das Einfamilienhaus trotz dessen augenscheinlichen Probleme dennoch zur meistgewünschten Wohnform aufgestiegen ist. Steiner argumentiert, dass „die Häuslbauer\_innen“ und die Fachwelt selten in einen Austausch (auf Augenhöhe) kommen. Als maßgeblichen Grund sieht er „die Ignoranz der Kritiker gegenüber den tatsächlichen Strukturen und Beweggründen des Phänomens Häuslbauen“ (Steiner, 1998, S. 8). Er nennt den starken Fokus auf die negativen Aspekte des Einfamilienhauses ein „falsches Bewusstsein“ (ebd., S. 8) vonseiten der elitären (Raumplanungs-) Fachwelt.

Im Rahmen der Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“ haben wir als Lehrende wohl einen ähnlichen Zugang wie Steiner für die Ausstellung „Wir Häuslbauer“ im Architekturzentrum Wien (1998) gewählt: Wir bzw. die Studierenden brachten „Neugier für die Phänomene von Alltagskultur“ (ebd., S. 9) mit und stellten im zweiten Teil der Lehrveranstaltung die individuelle Ebene in den Fokus. Denn ein Haus ist nicht nur Objekt, sondern „Repräsentant einer individuellen Erfahrung, die untrennbar mit dem Lebenshintergrund der Menschen, die es erbaut haben und die es bewohnen, verbunden ist“ (Zinganel, 1998, S. 7). Was uns jedoch von Steiners Ansatz unterscheidet: Basis für die Lehrveranstaltung war ein bewusst kritischer Blick auf das Einfamilienhaus, untermauert durch Zahlen, Daten, Fakten und raumplanerischen Instrumenten, die wenig Spielraum für eine – aus fachlicher Sicht – positive Bewertung des Einfamilienhauses zulassen. Wir erachten es als äußerst wichtig, sich auch mit den subjektiven Motiven für ein Einfamilienhaus zu beschäftigen, um für die Planungspraxis gerüstet zu sein. Im geschützten Raum der Universität ist es vermeintlich einfach, zu sagen, dass diese Wohnform nicht einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entspricht. Es ist jedoch deutlich schwieriger, künftigen Häuslbauer\_innen die Problematik aufzuzeigen und sie über Alternativen zu informieren. Die Nachfrage der Studierenden nach diesem noch sehr emotional diskutierten Thema ist enorm – dementsprechend ist jetzt der richtige Zeitpunkt, das Einfamilienhaus gemeinsam mit ihnen weiterzudenken, um für die Zukunft und Planungspraxis gerüstet zu sein. Die Bildung zukünftiger Planer\_innen wird dabei als wesentliche Chance gesehen, zu einem Wandel im Flächenverbrauch beizutragen. Denn sie sind jene, die bei den Planungsbehörden dafür sorgen sollen, dass die Raumplanungsinstrumente wirksam angewendet werden.

Für eine möglichst verträgliche Zukunft des Einfamilienhauses und der damit einhergehenden nachhaltigen Umsetzung von Wohnbedürfnissen ist es dennoch essenziell, die Thematik aus dem rein akademischen Diskurs herauszulösen bzw. den akademischen Diskurs vor dem Hintergrund starrer Narrative zu öffnen. Dafür braucht es die Zusammenarbeit verschiedenster Disziplinen (Steiner, 1998; Hnilica, Timm, 2017) – in „Das Einfamilienhaus weitergedacht“ greifen wir diesen Anspruch bereits auf. Wir involvieren einerseits Lehrende mit verschiedensten

Forschungsschwerpunkten sowie aus der Planungspraxis und andererseits bringen wir Studierende aus Architektur und Raumplanung zusammen.

## Quellen

- Amman, W. (1998). Wohnbauförderung: Ein Füllhorn für Häuslbauer?, S. 31–41. In: Architekturzentrum Wien, Steiner, D. (Hrsg.), 1998: Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich. Sonderzahl, Wien.
- Ammer, F. (2021). Interview für die Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“, TU Wien.
- Angeleitner, L. (2021). Interview für die Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“, TU Wien.
- Beirer, J., Pollerhof, T., Putschögl, M., Zoidl, F. (2022). Aus fürs Traumhaus? Was die Immobilienpreise für junge Familien bedeuten. In: Der Standard. Online unter: <https://www.derstandard.de/story/2000132538314/aus-fuers-traumhaus-was-die-immobilienpreise-fuer-junge-familien-bedeuten> (abgerufen am 10.03.2022)
- BMLRT (Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus), 2021: Umsetzungspakt für „1. Österreichweite Bodenschutzstrategie“. Online unter: <https://info.bmlrt.gv.at/service/presse/regionen-raumentwicklung/2021/koestinger-umsetzungspaket-oesetreichweite-bodenschutzstrategie.html> (abgerufen am 13.01.2022)
- Brandstätter, T. (2021). Interview für die Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“, TU Wien.
- Bugkel, T. (2021). Interview für die Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“, TU Wien.
- Dallhammer, E., Neugebauer, W. (2017). Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik. Ausgangslage & Rahmen. In: ÖROK (Hrsg.): Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele (ÖROK-Empfehlung Nr. 56), Wien: ÖROK, 7–12.
- Duden, o.J.: Einfamilienhaus. Online unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Einfamilienhaus> (abgerufen am 13.01.2022)
- Dusini, M. (1998). Im Bau 1–3, S. 78–85. In: Architekturzentrum Wien, Dietmar Steiner (Hrsg.), 1998: Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich. Sonderzahl, Wien.
- Europäische Kommission (2011). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Online unter: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0571\\_com\\_com\(2011\)0571\\_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_com_com(2011)0571_de.pdf) (abgerufen am 13.01.2022)
- Fitz, A., Mayer, K., Ritter, K. (2020). Boden für alle. Architekturzentrum Wien AzW. Wien.
- Flemming, C. (2019). Wie viel Grundstück braucht man für ein Haus?. Online unter: <https://www.fertighaus.at/ratgeber/grundstueck/wie-viel-grundstueck-braucht-man-fuer-ein-haus> (abgerufen am 13.01.2022)
- Foschum, M., Jedlicka, S. (2022). Preisexplosion: Der Traum vom Wohnen im Grünen verpufft. In: Kurier. Online unter: <https://kurier.at/chronik/niederoesterreich/traum-im-gruenen-ist-in-niederoesterreich-kaum-mehr-leistbar/401873153> (abgerufen am 10.03.2022)
- Funder, F. (2021) Interview für die Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“, TU Wien.

- Hahn, C. (2021). Interview für die Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“, TU Wien.
- Häußermann, H., Siebel, W. (2000). Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Juventa Verlag, Weinheim und München.
- Hnilica, S., Timm, E. (2017). Das Einfamilienhaus als neue anonyme Architektur, S. 15–28. In: Hnilica, S., Timm, E. (Hrsg.), 2017: Das Einfamilienhaus. ZfK Zeitschrift für Kulturwissenschaften, 1|2017, transcript Verlag, Bielefeld.
- Kanonier, A.; Schindelegger A. (2018). Begriffe und Ziele der Raumplanung. – In: ÖROK (Hrsg.) Raumordnung in Österreich und Bezüge der Raumentwicklung und Regionalpolitik. ÖROK Schriftenreihe (202), S. 59.
- Krückemeyer, T. (1997). Gartenstadt als Reformmodell: Siedlungskonzeption zwischen Utopie und Wirklichkeit. Carl Bösch Verlag, Siegen.
- Land NÖ (2020). Motivenbericht zur Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 (6. Novelle).
- Lechner, C. (2015). Nicht nur eine Frage des Geldes. Warum so wenige Einfamilienhäuser von Architektinnen und Architekten geplant werden. Diplomarbeit, TU Wien. Online unter: <https://doi.org/10.34726/hss.2015.31487> (abgerufen am 07.03.2022)
- Lindner, R., Lühr, H. (2008). Zur Einführung, S. 7–9. In: Lindner, Ralph, Lühr, Hans-Peter, 2008: Gartenstadt Hellerau. Die Geschichte ihrer Bauten. Sandstein Verlag, Dresden.
- Matthias, L. (2021). Interview für die Lehrveranstaltung „Das Einfamilienhaus“, TU Wien.
- Mattl, S. (1998). Eigenheim in Österreich. Factfinding Mission, S. 16–23. In: Architekturzentrum Wien, Dietmar Steiner (Hrsg.), 1998: Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich. Sonderzahl, Wien.
- Menzel, M. (2017). Das Eigenheim im Grünen, S. 117–131. In: Hnilica, Sonja, Timm, Elisabeth (Hrsg.), 2017: Das Einfamilienhaus. ZfK Zeitschrift für Kulturwissenschaften, 1|2017, transcript Verlag, Bielefeld.
- NÖ ROG: Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz 2014, LGBl. Nr. 3/2015 idF LGBl. Nr. 97/2020.
- OGH, Ents. vom OGH 27.06.1984, GZ 3 Ob 535/84.
- ÖROK (2017). ÖROK-Empfehlung Nr. 56: „Flächensparen, Flächenmanagement & aktive Bodenpolitik“. Ausgangslage, Empfehlungen & Beispiele. Online unter: [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user\\_upload/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u.\\_Region/1.OEREK/OEREK\\_2011/PS\\_Flachensparen/OeROK-Empfehlung\\_56\\_Flaechensparen\\_Internet.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Flachensparen/OeROK-Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf) (abgerufen am 21.10.2022)
- ÖROK (2020). ÖROK-Atlas. ÖROK-Regionalprognosen 2014–2030: Haushalte. Online unter: <https://www.oerok-atlas.at/#indicator/79> (abgerufen am 10.03.2022)
- ÖROK (2021) ÖREK 2030. Raum für Wandel. Online unter: [https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user\\_upload/publikationen/Schriftenreihe/210/OEREK-2030.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Schriftenreihe/210/OEREK-2030.pdf) (abgerufen am 21.10.2022)
- Pollak, S., Haselsteiner, E., Tusch, R. (2002). In nächster Nähe. Ein Handbuch zur Siedlungskultur in Niederösterreich. Amt der NÖ Landesregierung, F2-A,B Wohnbauförderung/Wohnbauforschung (Hrsg.), ORTE architekturnetzwerk niederösterreich, Wien.

- Pollerhof, T. (2022). Der große Traum vom Einfamilienhaus? Och, du ... . In: Der Standard. Online unter: <https://www.derstandard.at/story/2000129527131/der-grosse-traum-vom-einfamilienhaus-och-du> (abgerufen am 10.03.2022)
- Reisinger, E. (2021). Was geht Österreich?. Eine Landjugend mit Wodkabull und dem Herrgott. Kiepenheuer & Witsch, Köln.
- Regierungsprogramm 2020–2024 (2020): Aus Verantwortung für Österreich, Online unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:c1dab58e-2a6c-4c18-a6b8-866ea-49c15e9/Regierungsprogramm-Kurzfassung.pdf> (abgerufen am 21.10.2022)
- Schmitt, J., Dombrowski, J., Seifert, J., Geyer, T., Murat, F. (2006). Einfamilienhaus oder City?. Wohnorientierungen im Vergleich. Stadtforschung aktuell, Band 106, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sitte, W., Wohlschlägl, H. (Hrsg.) (2001). Beiträge zur Didaktik des „Geographie und Wirtschaftskunde“-Unterrichts. – Materialien zur Didaktik der Geographie und Wirtschaftskunde (16), S. 379–392.
- Slbg ROG 1959: Salzburger Raumordnungsgesetz 1959, LGBl. Nr. 110/1959.
- Sonne, W. (2008). Stadtbildideale 1910. Die Deutschen Werkstätten Hellerau als Zentrum der Gartenstadt, S. 10–19. In: Lindner, R., Lühr, H.-P., 2008: Gartenstadt Hellerau. Die Geschichte ihrer Bauten. Sandstein Verlag, Dresden.
- Statistik Austria, (2019): Wohnen 2018. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik. Online unter: [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&Revision=SelectionMethod=LatestReleased&dDocName=120883](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&Revision=SelectionMethod=LatestReleased&dDocName=120883) (abgerufen am 13.01.2022)
- Statistik Austria (2022): Kfz-Bestand 2021. Tabelle 2: Pkw, Lkw und Zweiräder – Bestand 1960 bis 2021. Online unter: [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/energie\\_umwelt\\_innovation\\_mobilitaet/verkehr/strasse/kraftfahrzeuge\\_-\\_bestand/index.html#:~:text=Zum%20Stichtag%2031.12.2021%20waren,entfielen%20rund%205%2C13%20Mio.](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/verkehr/strasse/kraftfahrzeuge_-_bestand/index.html#:~:text=Zum%20Stichtag%2031.12.2021%20waren,entfielen%20rund%205%2C13%20Mio.) (abgerufen am 13.03.2022)
- Staub, A. (2017). Von der Stunde Null bis Tempo 100. Das Einfamilienhaus und die >Amerikanisierung< westdeutscher Wohnideale in der Nachkriegszeit\*, S. 73–95. In: Hnilica, S., Timm, E. (Hrsg.), 2017: Das Einfamilienhaus. ZfK Zeitschrift für Kulturwissenschaften, 1|2017, transcript Verlag, Bielefeld.
- Steffens, M. (2021). Viele Träumen vom Einfamilienhaus. In: Süddeutsche Zeitung. Online unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/einfamilienhaus-kaufen-1.5332600> (abgerufen am 10.03.2022)
- Steiner, D. (1998). Einfach nur Häuser bauen. Das ist Architektur, S. 8–15. In: Architekturzentrum Wien, Steiner, D. (Hrsg.), 1998: Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich. Sonderzahl, Wien.
- Umweltbundesamt (2020). Flächeninanspruchnahme in Österreich 2020. Online unter: [https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/themen/boden/flaecheninanspruchnahme\\_2020.pdf](https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/themen/boden/flaecheninanspruchnahme_2020.pdf) (abgerufen am 13.01.2022)
- Umweltbundesamt Deutschland (2020). Siedlungs- und Verkehrsflächen. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#-das-tempo-des-flachen-neuverbrauchs-geht-zurueck> (abgerufen am 13.01.2022)
- Voges, J. (2017). >Mit Geschmack und wenig Geld<. Heimwerken als Aneignungspraxis des Einfamilienhauses von den 1950er bis in die 1980er Jahre, S. 97–115. In: Hnilica,

S., Timm, E. (Hrsg.), 2017: Das Einfamilienhaus. ZfK Zeitschrift für Kulturwissenschaften, 1|2017, transcript Verlag, Bielefeld.

Weihsmann, H. (1998). Bauen unterm Hakenkreuz. Architektur des Untergangs. Promedia, Wien.

Wiener Städtische, Erste Bank, Sparkasse (o.J.). Einfach und populär: Das Bausparen. Online unter: [https://www.wienerstaedtsche.at/fileadmin/user\\_upload/Dokumentenspool/Unternehmen/Finanzbildung/Texte/V77\\_Einfach\\_und\\_populaer\\_Das\\_Bausparen.pdf](https://www.wienerstaedtsche.at/fileadmin/user_upload/Dokumentenspool/Unternehmen/Finanzbildung/Texte/V77_Einfach_und_populaer_Das_Bausparen.pdf) (abgerufen am 13.03.2022)

Zacek, P. (1998). Die Freiheitssymptomatik beim Häuslbauen oder der geschickte Austausch einer Beengtheit mit einer anderen hin zum Bauen in größtmöglicher Vielfalt., S. 46–53. In: Architekturzentrum Wien, Steiner, D. (Hrsg.), 1998: Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich. Sonderzahl, Wien.

Zillner, C. (1998). Im Cockpit des Raketenwacholders. Ein kurzer Flug über die Kleingärten der zweiten Republik, S. 70–77. In: Architekturzentrum Wien, Steiner, D. (Hrsg.), 1998: Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich. Sonderzahl, Wien.

Zinganel, M. (1998). Einleitung, S. 6–7. In: Architekturzentrum Wien, Steiner, D. (Hrsg.), 1998: Wir Häuslbauer. Bauen in Österreich. Sonderzahl, Wien.

Zoidl, F. (2022). Der Traum vom Einfamilienhaus lebt trotz Klimakrise. In: Der Standard. Online unter: <https://www.derstandard.at/story/2000133623588/der-traum-vom-einfamilienhaus-lebt-trotz-klimakrise> (abgerufen am 10.03.2022)

### **Barbara Steinbrunner**

Dipl.-Ing.in, MSc, Universitätsassistentin am Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement (Institut für Raumplanung, TU Wien) und in der örtlichen Raumplanung tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind unter anderem Raumplanungsinstrumente und Aspekte des Flächensparens im ländlichen Raum; Beiratsmitglied im Center ländlicher Raum.

### **Lena Schartmüller**

Dipl.-Ing.in, Projektassistentin im Projekt Multilokal (Institut für Städtebau, Landschaftsarchitektur und Entwerfen, TU Wien). Forschungsfelder: Multilokalität, ländlicher Raum, Regionalentwicklung, kooperative Raumnutzung.

### **Isabel Stumfol**

Dipl.-Ing.in, Universitätsassistentin am future.lab (Fakultät für Architektur und Raumplanung, TU Wien), seit 2021 Koordinatorin des Centers Ländlicher Raum an der Fakultät für Architektur und Raumplanung. Ihre Forschungsschwerpunkte sind unter anderem der ländliche Raum, Innovation, Storytelling und Baukultur.

# 150 Jahre „Große Pläne“ für Wien

## Vom Baulinienplan 1866 zum Stadtentwicklungsplan 2025

Rudolf Schicker

Die Versuche der Verwaltung, die Entwicklung Wiens durch planliche Festlegungen zu steuern, reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Waren die Pläne des 19. Jahrhunderts noch davon geprägt, tunlichst die ganze Stadt zu umfassen, hat sich für die rechtsverbindliche Festlegung der raumordnerischen Vorgaben über die Jahrzehnte die Teilgebietsplanung durchgesetzt. Erst in der zweiten Republik setzte die Stadt wieder auf „Große Pläne“, die seit 1984 auch die Bezeichnung „Stadtentwicklungsplan“ (STEP) tragen und etwa alle 10 Jahre neu bearbeitet und vom Gemeinderat beschlossen werden. Wie haben sich die Inhalte und die Festlegungen dieser STEPs geändert? Wie hat sich die Bedeutung dieser großen Pläne gewandelt? Welche Akzeptanz bzw. welche Umsetzungstiefe konnten sie erreichen? Letztlich auch, welche Schlüsse können für die bevorstehende Neubearbeitung des STEP 2035 gezogen werden?

## 1 Vorläuferplanungen zu den Stadtentwicklungsplänen

### Während der Monarchie

Mit dem Fall der Stadtmauer und den 1850 vollzogenen Eingemeindungen der Vorstädte war der Weg Wiens zu einer modernen Metropole einer europäischen Großmacht eingeleitet. Imperialer Ausdruck dieser Verwandlung ist die Ringstraße, hervorgegangen aus einem Wettbewerb und umgesetzt in einer für heutige Bedingungen unvorstellbar kurzen Zeit (Stadt Wien 2022a).

Überhaupt war die Dynamik der 60er und 70er-Jahre des 19. Jahrhunderts sehr groß. Die Weltausstellung 1873 z.B. hatte lediglich den Vorlauf von knapp 3 Jahren. Der Erfolg war weniger wegen der kurzen Vorlaufzeit als wegen Börsenkrach und Cholera Epidemie enden wollend. Der Bedarf nach Wohnungen und Industriearealen, Flächen für die Eisenbahninfrastruktur etc. war ebenso dynamisch wie unregelmäßig. Beholfen hat sich die Stadt mit dem **Baulinienplan 1866** (Abbildung 1). Dieser legte die Straßenfluchtlinien fest und war für die neu zu erschließenden Gebiete in Favoriten oder in der Brigittenau die Grundlage für den neuen städtischen Raster mit kleinen Baublöcken und verhältnismäßig schmalen Straßen. Auch die Umnutzung der adeligen Gärten (z.B. Palais Rasumofsky) wurde mit diesem Plan abgesichert. Der Baulinienplan traf keine Aussagen über Dichte oder Bauhöhen, er bestimmte lediglich den Raster (Stadt Wien, 1994a).

Die Bevölkerung wuchs seit der ersten Stadterweiterung 1850 bis zum ersten Weltkrieg um rund 3 % jährlich; das entspricht einer Verdoppelung der Einwohner\_innenzahl innerhalb von 20 bis 25 Jahren. Dieses Wachstum überstieg sogar die stürmischen Jahre um 2015 (Stadt Wien, 2022b).



**Abbildung 1:** Baulinienplan 1866 (Stadt Wien, 1994a)

Die zweite Stadterweiterung 1890/92 hat die Wienerwald-Bezirke und Simmering zur Stadt Wien einbezogen. Gleichzeitig wurde die Bauordnung für Wien novelliert und ein Generalregulierungsplan vorgeschrieben. Der **Bauzonenplan 1893** (Abbildung 2) ist das erste Produkt dieser rechtlichen Anforderung. Er folgt den 1892 gefassten Beschlüssen des Gemeinderates zur künftigen Stadtentwicklung. Der Bauzonenplan fixiert Flächennutzung und Bauhöhen grob. Die Nutzungen wurden zwischen Wohnen/Gewerbliche Nutzung und Industrie bzw. Freiraum nur sehr grob differenziert. Die Bauhöhen wurden in Geschoßen festgelegt, wobei innerhalb der Stadtgrenzen von 1850 bis zu 5 Geschoße zugelassen wurden, in den Vororten bis 3 Geschoße und an den Rändern max. zwei Stockwerke (Stadt Wien, 1994a).





Abbildung 3: Wald- und Wiesengürtel 1905 (Stadt Wien, 1994a)

Bemerkenswert ist, dass im Jahr 1905 der Wiener Gemeinderat die Schaffung des **Wald- und Wiesengürtels** beschlossen und damit erstmals die Absicherung von Wald und Freiraum betrieben hat (Stadt Wien, 1994a; Stadt Wien, 2022d).

### In der ersten Republik

Mit Erlass der Bauordnung von 1929 wurden die bestehenden Generalregulierungspläne gemeinsam mit den Generalbaulinienplänen zur ersten Fassung des **Flächenwidmungs- und Bebauungsplans** erklärt. Die Bauordnung für Wien schaffte auch Bauklassen und Nutzungsdifferenzierungen, die bis dahin nicht festgelegt worden waren. Die räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten, Verkehr und Erholung wurde einbezogen. „Große Pläne“ standen jedenfalls damals nicht zur Diskussion, die begonnene Reduzierung der Wohnungsnot und die Durchlüftung der Wohngebiete mit Licht, Luft und Sonne waren vorrangig.

## NS-Planungen

Die Planungen für **Groß Wien** in der NS-Zeit schließen zwar an die Planungen von vor dem ersten Weltkrieg an (Ausweitung der Stadt über die Donau), verfolgen aber auch andere als stadtplanerische Zielsetzungen, wie z.B. das „Niederholzen“ der jüdischen Quartiere im 2. Bezirk durch monumentale Achsen bis zum „Donauforum“ (Denk, 2007).

## Vom Wiederaufbau zum Wirtschaftswunder

Die großen Zerstörungen der letzten Kriegsmonate in der Stadt erforderten eine rasche Festlegung für den Wiederaufbau und die Deckung des Wohnbedarfs. Dabei sollte die gewachsene Stadt nur behutsam erneuert bzw. dem alten Stadtbild gerecht wieder errichtet werden. Der Wohnungsbau rückte im großen Stil an den Stadtrand. 1948 wurde mit Karl Brunner ein aus dem lateinamerikanischen Exil zurückgeholter Architekt mit der Schaffung eines neuen Flächenwidmungsplanes für Wien beauftragt. 1952 legte er diese „**Stadtplanung für Wien**“ dem Gemeinderat vor (Brunner, 1952).



**Abbildung 4:** Übersicht Flächenwidmung und Hauptverkehrsnetz 1952, Maßstab 1:10.000 (Brunner, 1952)

Dieser erste Gesamtplan für die Stadt nach dem zweiten Weltkrieg ist der funktionalen Trennung und der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Stadt gewidmet. Die Flächen für Wohnbau, Industrie & Gewerbe und dem Wiederaufbau der Verkehrsinfrastruktur (ÖV und IV) sowie räumliche Gestaltungsvorschläge sind dargelegt. Der Plan enthält auch gestalterische Lösungen für innerstädtische Plätze, Kleinsiedlungsgebiete, neue Wohnsiedlungen, Sportanlagen und die Entmischung von Industrie- und Gewerbearealen. Typologien und Bebauungsstudien für Stadterweiterungsgebiete gehören ebenso dazu wie Vorschläge zur Verbesserung der Grünraumversorgung in dicht verbauten Gebieten (Brunner, 1952).

Auch die ersten Pläne für Autobahnen werden integriert: Donauuferautobahn bis Floridsdorfer Brücke, Brigittenauer Brücke inkl. Autobahn bis zur Stadtgrenze bei Stammersdorf über die Alte Donau und das Donaufeld und vom Bahnhof Meidling über Wiener- und Laaerberg, über den Alberner Hafen und das Flugfeld Aspern ins Marchfeld (Brunner, 1952).

In Weiterführung der Planungen für den Wald- und Wiesengürtel enthält die „Stadtplanung für Wien“ auch einen Grünflächenplan (Brunner, 1952).

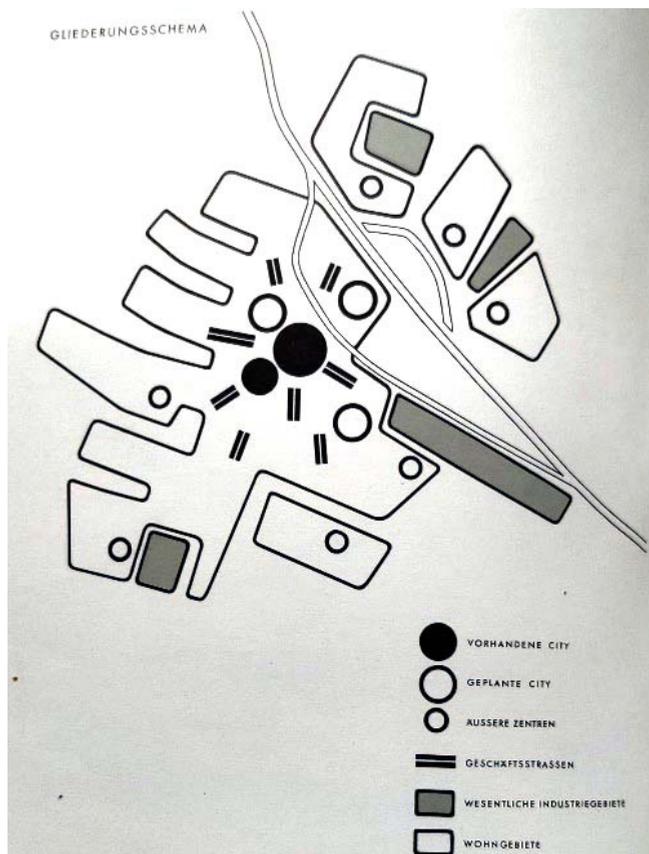
**Roland Rainer**, er war 1958 zum Stadtplaner bestellt worden, entwickelte den ersten „großen Plan“ für das 1954 wieder auf seine aktuellen Grenzen re-dimensionierte Wien, das **Planungskonzept Wien 1962** (Rainer, 1962). Nach umfangreichen Erhebungsarbeiten und Analysen legte Rainer dem Gemeinderat 11 Punkte zur Beschlussfassung vor. Nach zweitägiger Diskussion wurden sie angenommen, die künftige Ausrichtung der Wiener Stadtentwicklung war damit festgelegt:

- Auflockerung der zu dicht verbauten Stadtgebiete,
- Verdichtung der zu locker verbauten Stadtgebiete,
- Entmischung von gemischt genutzten Wohngebieten,
- Bildung städtebaulicher Zentren
- Vorsorge für den Raumbedarf der Wirtschaft,
- Vorsorge für den Massenverkehr,
- Vorsorge für den Individualverkehr,
- Schutz des Stadtbildes,
- Landschaftsschutz; Schutz landwirtschaftlicher Interessen,
- Grünraumplanung,
- Zusammenarbeit mit den anderen Trägern der Planungshoheit in Wien, Niederösterreich und den Nachbargemeinden.

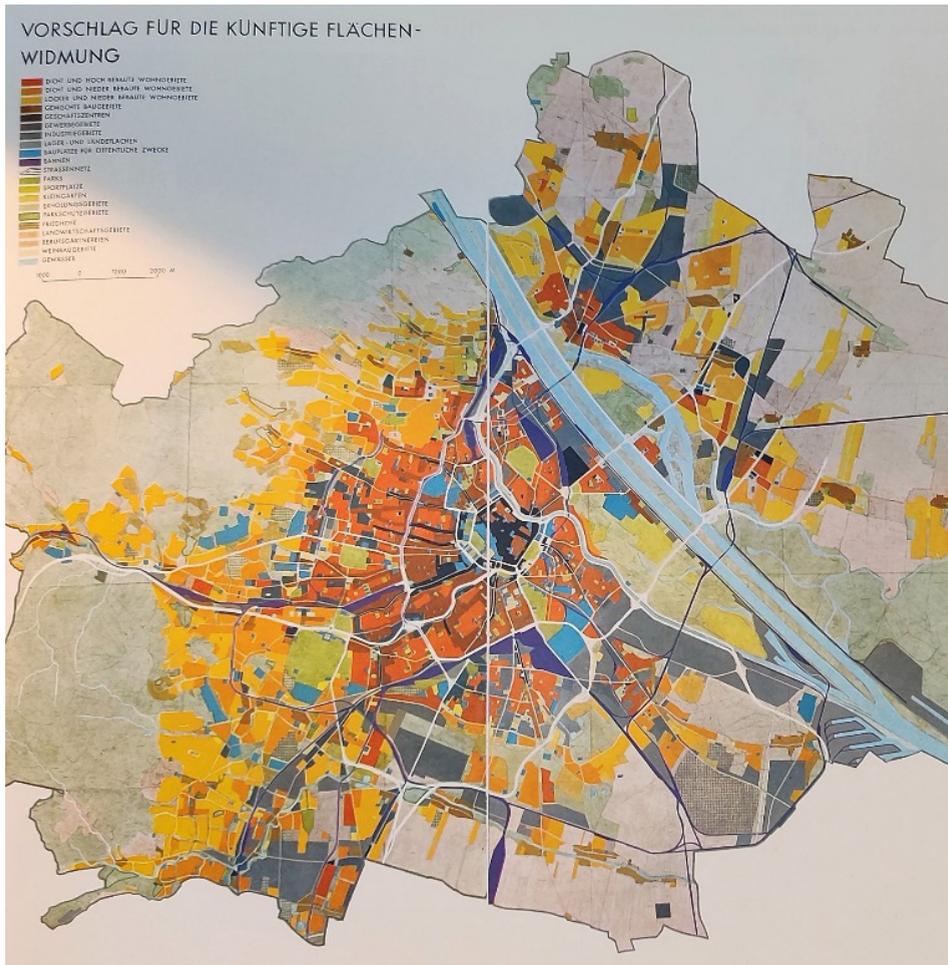
Damit verhalf Rainer der funktionalistischen Stadtplanung mit der expliziten Forderung nach klarer räumlicher Trennung von Wohn- und Industriegebieten, die auf Intensivierung des PKW-Verkehrs beruhte, endgültig zum Durchbruch (Stadt Wien, 2022e).

Neben einer umfangreichen Bestandsaufnahme der demographischen, wirtschaftlichen, sozialen und baulichen Daten wurde auch der Nutzungsmix nach Baublöcken erhoben, wohl als Grundlage für die durchgängige Forderung nach räumlicher Entflechtung der Daseinsfunktionen. Berücksichtigt wurden auch die Verflechtungen mit dem Umland und es wurde der Versuch unternommen, die Stadtregion Wien räumlich abzugrenzen.

Sein Gliederungsschema für die Dezentralisierung der City greift für potenzielle städtebauliche Zentren das Areal des Allgemeinen Krankenhauses Wien (AKH), den Aspernbahnhof und die Flächen des Nordbahnhofes heraus. Die großzügigen Bahnhofsbereiche wurden schon damals als Hoffungsgebiete für die Stadtentwicklung betrachtet. Demgegenüber ist der Schritt über den Gürtel und die Donau, was städtische Zentren betrifft, sehr zurückhaltend.



**Abbildung 5:** Rainersches Planungskonzept 1962, Gliederungsschema (Rainer, 1962)



**Abbildung 6:** Rainersches Planungskonzept 1962, künftige Flächenwidmung (Rainer, 1962)

Wie bei Brunner beinhaltet das Planungskonzept von Roland Rainer auch einen Vorschlag für die künftige Flächenwidmung. Der Vorschlag ist stark vereinfacht und kann nur als Rahmen für die tatsächliche, wesentlich detailliertere Widmungstätigkeit der Stadtplanung gesehen werden.

Das Gesamtverkehrskonzept spiegelt den Ausbau der autogerechten Stadt wider. Die U-Bahn kommt im Konzept nicht vor. Der ÖV baut auf Straßenbahn, Stadtbahn Schnellbahn (Stammstrecke) und Busse. Rund 15 Straßenbahnlinien sollten durch Busse ersetzt werden. Straßenbahnen sollten abschnittsweise unterirdisch geführt werden, um mehr Platz für den Motorisierten Individualverkehr (MIV) an der Oberfläche zu schaffen. Als einzige Neuerung ist die Verlängerung der Stadtbahn bis zum Engelsplatz bzw. im Süden bis Mödling vorgesehen. Dem

MIV soll wesentlich mehr Raum geopfert werden: Westautobahn bis zum Naschmarkt, Südautobahn und Südosttangente, die Nordbrücke und die Donauferautobahn erschließen das linke Donauufer und die Ostautobahn beginnt bei der Urania. Glücklicherweise wurden nicht alle Planungen verwirklicht.



**Abbildung 7:** Rainersches Planungskonzept 1962, Verkehrskonzept (Rainer, 1962)

Das Konzept beinhaltet wiederum einen Grünflächenplan und – neu – die Planungen für die zweite Donauregulierung.

Schon bald nach der Verabschiedung des Planungskonzeptes stellte sich heraus, dass die Verlegung der Straßenbahn unter die Fahrbahnen des MIV nur einen geringen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrssituation sowohl des MIV als auch des ÖV leisten kann. Mit der Zusage des Bundes, 50 % der Baukosten zu übernehmen, wurde die Schaffung eines U-Bahnnetzes vom Gemeinderat beschlossen. Diese weitreichende strategische Weichenstellung wurde vollzogen, ohne dass im Planungskonzept nur ein Wort darüber angedeutet worden war (Rainer 1962; Institut für Stadtforschung 1972).

1969 wurde auch das Ressort Stadtplanung in der Wiener Stadtregierung eingerichtet. Mit den „**Leitlinien für die Stadtentwicklung**“ (Institut für Stadtforschung, 1972) präsentierte der amtsführende Stadtrat (aSTR) Hofmann einen Orientierungs- und Ordnungsrahmen für die stadtplanerisch bedeutsamen Bereiche der Stadtpolitik. Die Leitlinien entsprachen eher einem Strategieplan als einem Stadtentwicklungsplan, waren aber geeignet, in den prosperierenden 70er Jahren den Rahmen für die Stadtplanung abzugeben bzw. neue Aspekte und Schwerpunkte aufzuzeigen. Dazu zählt das Bekenntnis zur sanften Stadterneuerung, zur Absicherung des Stadtbildes durch Schutzzonen und die Einrichtung von Fußgängerzonen. Entwicklungsachsen (z.B. Meidling-Siebenhirten) und Stadterweiterungsräume (z.B. Wienerberggründe) wurden definiert. Obwohl die großen autobahn(ähnlichen) Magistralen für den Individualverkehr (IV) gerade erst in Bau waren, erhielt der Öffentliche Verkehr (ÖV)<sup>1</sup> mit dem U-Bahnbau und dem Schnellbahn-Ausbau einen deutlich höheren Stellenwert. Mit dem Hochwasserschutzprojekt an der Donau und dem Bekenntnis zum Schließen des Wald- und Wiesengürtels im Süden der Stadt erhielt auch der Grünraum den gebührenden Platz (Institut für Stadtforschung, 1972).

## **2 Die Stadtentwicklungspläne 1984, 1994, 2005, 2025**

### **Stadtentwicklungsplan 1984**

Der Einsturz der Reichsbrücke 1976 führte zunächst zu einem abrupten Ende der Ära Hofmann, weil ihm als zuständigem Stadtrat für Brücken der Einsturz zur Last gelegt wurde. Univ.-Prof. Rudolf Wurzer wurde als Fachmann für Stadtplanung in die Stadtregierung geholt. Dies war eine delikate Wahl, nachdem Wurzer bereits als Vorsitzender des Fachbeirates für Stadtplanung das funktionalistische Rainersche Planungskonzept für Wien sehr kritisch gesehen hatte und Arch. Tamms, den Architekten der Flaktürme, als Gutachter gegen Rainer eingesetzt hatte (Architekturzentrum Wien, Wien 2015).

1976 beauftragte Bürgermeister Gratz Planungsstadtrat Wurzer mit der Erarbeitung eines Stadtentwicklungsplanes. Eine der Zielsetzungen war es, die Wiener Planungstradition gesamtstädtischer Planungskonzepte fortzusetzen (Stadt Wien, 1985).

Als Grundlage der Bearbeitung wurden umfassende Bestandsaufnahmen zur demographischen, wirtschaftlichen, sozialen, baulichen Verfasstheit der Stadt

---

1 Die Leitlinien für die Stadtentwicklung gingen erstmals auf die von der Fachwelt bereits in den 60er-Jahren geäußerten negativen Folgen von autogerechten Städten ein. Es war erkannt worden, dass der Umbau einer historisch gewachsenen Stadt zu autobeforzugenden Städten zu hohen Substanzverlusten des baulichen Erbes und zu qualitativen Nachteilen in der Stadtstruktur führt. ÖV-Ausbau und fußgängerfreundliche Lösungen fanden Eingang in die Planungen.

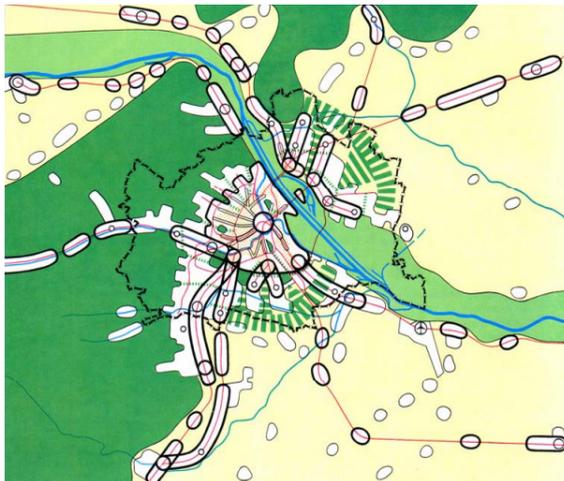
durchgeführt, auch der Grünraum, die Grünversorgung, wurde intensiv dokumentiert. Schließlich stand ein umfangreicher Datenkörper mit tiefer räumlicher Gliederung zur Verfügung. Von ausschlaggebender Bedeutung war die demographische Einschätzung, dass Wien weiterhin eine schrumpfende bzw. in ihrer Bevölkerungszahl stagnierende Großstadt bleiben wird (Stadt Wien, 1984). Diese Annahme war bereits in der Dekade seines Planungshorizonts überholt, prägte aber den Ansatz der qualitativen Verbesserung der Stadt in allen Lebensbereichen (Stadt Wien, 1984 und 2022b).

Nachdem davon ausgegangen werden konnte, dass die quantitativen Anforderungen an zusätzlichen Wohnraum in absehbarer Zeit bewältigt sein würden, rückte die Stadterneuerung massiv in den Vordergrund. Die rasche und im Einklang mit den Bewohner\_innen zu bewerkstellende Erneuerung des Wohnungsbestandes (weg vom Substandard) und des Wohnumfeldes in der gebauten Stadt wurden zum Schwerpunkt der gesamten Stadtpolitik (Stadt Wien, 1984).

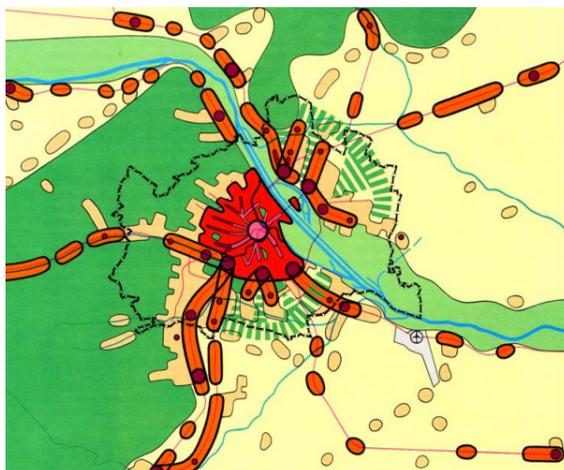
„Die Stadtentwicklung orientiert sich verstärkt an den Qualitäten der historisch überlieferten Urbanität. In Abkehr von der funktionalistischen Doktrin der „neuen Stadt“ findet eine Reflexion darüber statt, wie der überlieferte Stadtraum modernisiert und wie die weitere Stadtentwicklung sozial, urban und umweltgerecht erfolgen kann. Ziel ist die Entwicklung eines umfassenden Stadtentwicklungsplanes, der unter klaren und einfachen Prinzipien die Gesamtqualität der räumlichen Entwicklung sicherstellen soll“ (Pirhofer, Stimmer, 2007, S. 73).

Entsprechend dem politischen Mainstream der Kreisky-Jahre (mehr Demokratie wagen und mehr an Lebensqualität) lagen die Grundsätze des STEP 84 in der gesellschaftlichen Entwicklung: Verbesserung der Lebensverhältnisse, soziale Gerechtigkeit, Solidarität, städtische Reichhaltigkeit, Stadtkultur – Stadtgestalt, Mitwirkung und Selbstbestimmung (Pirhofer, Stimmer, Wien 2007). Die Adaptierungen der Funktionalität der Stadt waren diesen Grundsätzen untergeordnet.

Im Räumlichen Entwicklungskonzept verabschiedet sich die Stadt auch von der bis dahin (von Otto Wagner bis Roland Rainer) angesetzten radial-konzentrischen Ausweitung der Stadt. Diese bewirkte u.a. das immer weitere Hinausrücken von Erholungsräumen und die Flutung des Stadtsystems mit IV. Der neue, seitens der Stadtplanung forcierte Ansatz war die Entwicklung der Stadt entlang von Hochleistungsachsen (vornehmlich im ÖV), der Unterstützung von Subzentren in den äußeren Bezirken (Simmering, Favoriten, Meidling, Floridsdorf, Stadlau und Kagran) und die Erhaltung bzw. Verbesserung der Grünversorgung durch Grünkeile zwischen den Achsen (Stadt Wien, 1984).



**Abbildung 8:** Stadtentwicklungsplan 1984, Zukünftiges Entwicklungsmodell: Siedlungsachsen und Grünkeile (Stadt Wien, 1984)



**Abbildung 9:** Stadtentwicklungsplan 1984, Die Grünraumdeklaration (Stadt Wien, 1984)

Wie seit dem Beschluss zum Wald- und Wiesengürtel aus 1905 (Abbildung 3) üblich, wird auch im STEP 84 mit der Grünraumdeklaration großer Wert auf die Erhaltung und die Absicherung der Frei- und Erholungsflächen genauso wie auf die Landwirtschaft gelegt.

Dieses Zusammenspiel von Entwicklungs- und Grünraumplanung stieß durchaus auch auf Kritik, sollte doch die künftige Siedlungstätigkeit vornehmlich in den Achsen und wenig bis gar nicht in den Grünkeilen stattfinden. In den außerhalb der Achsen liegenden Arealen sollte keine Siedlungsdynamik Platz greifen („Sta-

bile Gebiete“) (Stadt Wien, 1984). Die Wohnbauträger monierten, dass durch diese Konzentration auf Siedlungsachsen die Bodenpreise steigen würden. Diese Kritik wurde mit dem Hinweis, dass die Bevölkerungszahl, wenn überhaupt, dann nur langsam wachsen würde, beiseitegeschoben.

Tatsächlich gelang die geplante Achsenbildung nur teilweise. Das lag an den fehlenden Instrumenten, die Subzentren in den äußeren Bezirken waren zu schwach und die marktwirtschaftliche Dynamik des Bodenmarktes zu stark (Uhde, 2020).

Was die Verkehrsplanung betraf, so zeigt der STEP 84 zwei fundamentale Änderungen gegenüber dem Rainer'schen Planungskonzept:

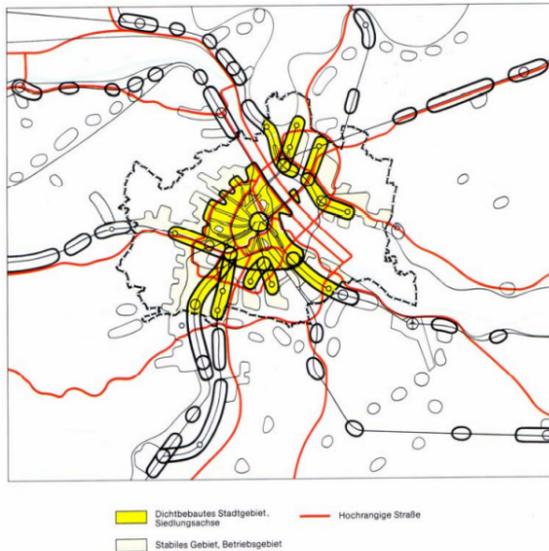
- Einerseits war man sich schon der Lebensqualität verschlechternden Komponente des MIV bewusst und versuchte daher, die überdimensionalen Planungen von Autobahnen und Schnellstraßen zu reduzieren (die Schnellstraße über den Flötzersteig wurde herausgenommen, der südliche Umfahrungsring bei der Donauuferautobahn beendet). Gleichzeitig wurden aber neue Planungen für tangentielle Verbindungen aufgenommen (Floridsdorf – Kagran, Grüner Berg – Wattgasse), was im Hinblick auf die nicht mehr wachsende Stadt und die Stärkung der Subzentren logisch war.
- Andererseits fand die U-Bahn Eingang in die Entwicklungsplanung, wobei vom doch deutlich überdimensionierten Zielnetz abgerückt wurde. Die Verlängerung der Stadtbahn nach Siebenhirten und Brigittenau (Planungskonzept für Wien) wurde in die Führung der U 6 Siebenhirten – Floridsdorf übernommen. Die U 3 Ottakring – Simmering zusätzlich zum Grundnetz U1, U2 und U4 eingeplant. Für die U1 war die Verlängerung nach Leopoldau angedacht, nach Süden war sie – zur Stärkung des Subzentrums Favoriten – nicht vorgesehen. Die Schnellbahn sollte entlang bestehender Bahnlinien ausgebaut werden (S 80, S 60, S 7 usw.).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass „der STEP 84 ... einen breiten Konsens für eine sozial und ökologisch orientierte Stadtentwicklung geschaffen [hat], in der die Stadterneuerung Priorität hatte. Standortpolitik und Städtewettbewerb waren im STEP 84 vor allem auf die „weichen Standortfaktoren“ – Lebens- und Umweltqualität, traditionelle und erneuerte Urbanität und Stadtkultur fokussiert“ (Pirhofer, Stimmer, 2007). Darüber hinaus hatte der STEP 84 auch das Ziel, Planungen der Stadt über die Geschäftsgruppen hinweg abzustimmen und zusammenzufassen.<sup>2</sup> Die Erfahrungen des Autors sind jedoch, dass die Durchschlagskraft des STEP 84 im Hinblick auf die Koordination mit

---

<sup>2</sup> Gerade dieser Prozess führte zur Verzögerung in der Beschlussfassung. Diese erfolgte erst in der zweiten Amtsperiode von aSTR Hofmann.

anderen Geschäftsgruppen gering war, weil die Partikularinteressen der Fachbereiche stärker wirkten.



**Abbildung 10:** Stadtentwicklungsplan 1984, Straßennetz (Stadt Wien, 1984)

Hervorzuheben ist noch, dass der STEP 84 – erstmals für Wien – auch einen begleitenden Prozess der Einbeziehung der Bürger\_innen hatte. Öffentliche Veranstaltungen und Hearings waren diese ersten Versuche, die Bevölkerung in die Erarbeitung strategischer Planungen einzubeziehen.

Der Fall des Eisernen Vorhangs 1989, die Vorbereitungen Österreichs zum Beitritt zur Europäischen Union und die Kriege im ehemaligen Jugoslawien führten dazu, dass der STEP 84 schon sehr bald einer Überarbeitung bedurfte.

### Stadtentwicklungsplan 1994

Die geopolitischen Veränderungen ab 1989 waren enorm und veränderten die Rolle der Stadt Wien. Aus einer „Stadt in einer Sackgasse“ wurde eine Stadt, die im Zentrum Europas wieder an Bedeutung gewinnen konnte. Der Umfang der Veränderung, die Konsequenzen für die Zusammensetzung der Bevölkerung, die wirtschaftlichen Veränderungen sind im Nachhinein gut zu erkennen. Zu Ende der 80er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts war die Bereitschaft von Bevölkerung und Politik, diesen Wandel proaktiv zu begleiten, auf wenige Personen beschränkt. Die von aSTR Hannes Swoboda initiierten **Leitlinien für die Stadtentwicklung**<sup>3</sup> sahen unter dem Motto „Wien wächst“ den Bau von 120.000 zusätzlichen geförderten Wohnungen bis 2010 vor, wobei die Hälfte der Woh-

<sup>3</sup> Beschlossen im Wiener Gemeinderat 1991

nungen in der gewachsenen Stadt und der Rest in ausgewiesenen Stadterweiterungsgebieten gebaut werden sollten.

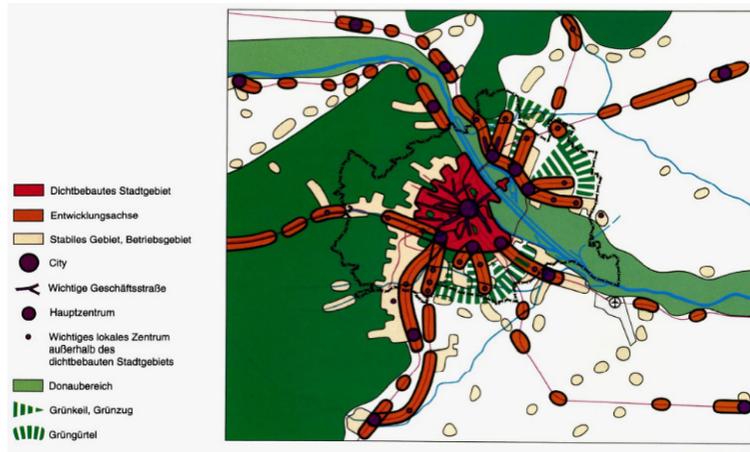
Eines stand jedenfalls fest, der STEP 84, der sich auf die räumlichen Anforderungen einer Stadt mit stabilen Bevölkerungszahlen bezog, die langsame, aber stetige wirtschaftliche Prosperität zu erwarten hatte und sich auf die weitere Verbesserung der Lebensqualität für die Wiener\_innen konzentrieren konnte, war überholt. Sowohl die geopolitischen Veränderungen – Auflösung des Ostblocks, Zerfall Jugoslawiens – als auch der bevorstehende Beitritt Österreichs zur EU stellten andere Herausforderungen an die Stadtentwicklung Wiens. Der **Stadtentwicklungsplan 1994** hatte auf die Brüche dieser Periode zu reagieren. Der STEP 94 geht daher davon aus, dass Wien wieder wachsen und zu einer mitteleuropäischen Metropole werden wird. Diese Veränderungen bedeuten für eine Stadt allerdings hohe Ungewissheiten über die tatsächlichen Auswirkungen auf Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Wohnen und damit die Lebensqualität der Menschen (Stadt Wien, 1994b).<sup>4</sup>

Deshalb sind dem STEP 94 fünfzehn Thesen vorangestellt, die noch stärker als im STEP 84 das Signal an die Bevölkerung senden, dass bei allen Chancen und Risiken der neuen geopolitischen Lage die Stadt weiterhin für soziale Sicherheit, sozialen Ausgleich, Schutz der Schwächeren, sozialen Wohnbau und ausreichend Beschäftigung eintritt. Bürger\_innenbeteiligung wird zu einem prominenten Bestandteil der Planung. Erst die weiteren Thesen stimmen auf die räumlichen Auswirkungen ein: die Ausweitung der Stadt über die Donau, Rücksichtnahme auf die Umwelt in Verkehrsfragen, Ausbau der U-Bahn und Parkraumbewirtschaftung. Und letztlich werden Europa und die Kooperation mit dem Umland als wesentliche Bestandteile der künftigen räumlichen Politik hervorgehoben (Stadt Wien, 1994b).

Das räumliche Entwicklungskonzept-Leitbild setzt daher unverkennbar auf dem Konzept von 1984 auf, nimmt zusätzlich auch stark Bezug auf die Region, greift also über die Stadtgrenzen hinaus, und gibt auch Auskunft über die, für die künftig starke Wohnbautätigkeit notwendigen Flächenpotentiale. Lediglich Süßenbrunn, das Donaufeld und die Achse nach Rothneusiedl werden ergänzt. Auch das ist Indiz dafür, dass man sich einerseits bewusst war, dass Freiraum und Kulturlandschaft ein wichtiges Gut in der Stadt sind, entlang der Achsen noch große Entwicklungspotentiale (Bahn- und Kasernen Areale) bestanden und der

4 Diese Unsicherheiten waren auch Basis für rechtspopulistische Bewegungen. Ausländerfeindlichkeit und Angst vor Zuwanderung wurden geschürt. In der Folge wurde der Zuzug von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien zum Anlass genommen, die Niederlassungsmöglichkeiten in Österreich bundesgesetzlich deutlich einzuschränken. Die Folge war, dass die Bevölkerung Wiens im Saldo der Dekade 1991–2001 gegenüber den Prognosen nicht um rund 70.000 bis 80.000 Einwohner\_innen wuchs sondern stabil blieb. Das Wachstum einer Stadt in der Mitte Europas sollte – wie die folgende Dekade zeigte – auch durch restriktive gesetzliche Zuwanderungsbestimmungen nicht dauerhaft aufgehalten werden.

Prozess der (sanften) Stadterneuerung fortgesetzt werden sollte. Wie schon in Brunners Stadtplanung für Wien und im Rainerschen Planungskonzept für Wien werden die städtebaulichen Konzepte für große Entwicklungsgebiete (Nordbahnhof, Aspern, Brünner Straße usw.) zu Bestandteilen des STEP 94 gemacht (Stadt Wien, 1994b).



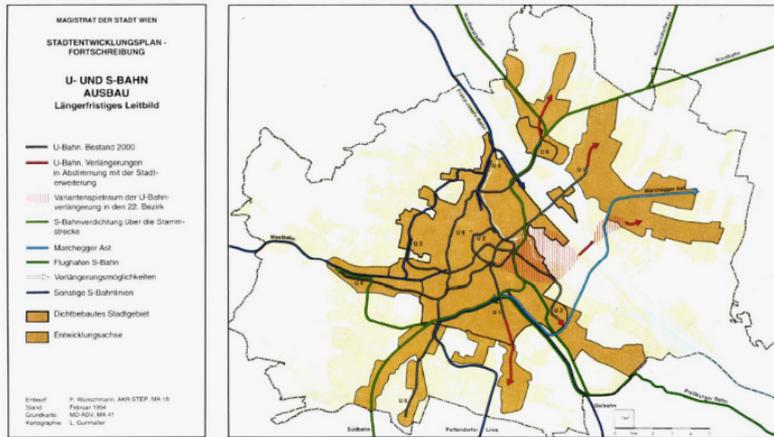
**Abbildung 11:** Stadtentwicklungsplan 1994, Schema des räumlichen Leitbildes (Stadt Wien, 1994b)

Wie auch 1984 ist das Konzept für den Grünraum von hoher Bedeutung. Gerade für eine Periode des beschleunigten Wachstums kommt der Absicherung des Grünraums besondere Bedeutung zu. Speziell für den Nordosten Wiens (Bezirke 21 und 22) wurde ein eigenes Landschafts- und Freiraumkonzept erarbeitet, das im 1.000-Hektar-Plan für den Nordosten seinen Ausdruck findet (Stadt Wien, 1994b).

Die auffälligste Veränderung gegenüber dem STEP 84 wurde im Verkehrsbereich unternommen. Die noch moderate Hinwendung zum ÖV im STEP 84 wurde im STEP 94 nochmals deutlich verstärkt. Das Verkehrskonzept statuiert, dass die Stadt zu wenig Platz hat für einen weiteren Ausbau des MIV. Lenkungsmaßnahmen wie die Parkraumbewirtschaftung sollen ausgebaut werden, der ÖV soll auf eigenen Trassen und Spuren von Staus des MIV befreit werden. Fußgänger\_innen und Radfahrer\_innen sollen Vorrang erhalten, Verkehrsvermeidung wird zum Prinzip erhoben, die Verkehrssicherheit soll ausgebaut werden und es werden Zielwerte für die Veränderung des Modal Split festgelegt. Bis 2010 soll der MIV auf 25 % und der ÖV auf 45 % angehoben werden, d.h. de facto eine Umkehr stattfinden (Stadt Wien, 1994b).

Zusätzlich zu den Verbesserungen im hochrangigen ÖV aus dem STEP 84 sollen die Vorortelinien als Schnellbahn wieder in Betrieb gehen, die U6 über

Floridsdorf hinaus Richtung Stammersdorf verlängert werden, die U1 nach Rothensiedl und die U2 bis Aspern geführt werden (Stadt Wien, 1994b).



**Abbildung 12:** Stadtentwicklungsplan 1994, U- und S-Bahnausbau, längerfristiges Leitbild (Stadt Wien, 1994b)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der STEP 94 im räumlichen Leitbild auf seinem Vorläufer aufbaut. Dem verdichteten Ausbau an den Achsen von Hochleistungsverkehren des ÖV, der Stadterneuerung und der Nutzung von Konversionsflächen wird eindeutig der Vorrang vor Inanspruchnahme unbebauten Gebietes in den Grünkeilen gegeben. Mit dem 1.000-Hektar-Plan liegt auch ein Konzept für das Schließen des Grüngürtels im Nordosten Wiens vor. Unter besonderer Betonung des sozialen Ausgleiches wird versucht, den geänderten Anforderungen der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts (Stadtwachstum, zentrale Lage in Europa etc.) zu entsprechen und die Bevölkerung dabei mitzunehmen. Der STEP 94 läutet zudem unwiderruflich den Ausstieg aus dem MIV in der Stadt ein.

Dem STEP 94 ist im Gegensatz zum STEP 84 gelungen, die Dynamik der sich ändernden Stadt zu erfassen und für Aktivitäten anderer Ressorts den Rahmen abzugeben. Dies trifft v.a. für das Wohnbauressort und das Bildungsressort zu. Mit dem begleitenden Schulausbauprogramm z.B. konnte drohenden Fehlbeständen vorgebeugt werden.

Der STEP 94 berücksichtigte die geopolitischen Veränderungen der beginnenden 1990er Jahre und deren Auswirkungen auf die Stadt Wien. Die Annahme, dass Wien von einer schrumpfenden bzw. stagnierenden Stadt zu einer auch hinsichtlich der Einwohner\_innenzahl wachsenden Stadt werden würde, hat sich zunächst nicht bewahrheitet, nach der Jahrtausendwende setzte die Zuwanderung nach Wien tatsächlich ein. Die Vorkehrungen des STEP 94 erwiesen sich – zeitversetzt – als richtig.

Was in den STEP 94 nicht Eingang fand, war die rasche Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die Europäische Union. Die Folgen für die Stadt Wien wurden im folgenden STEP 05 zu einem wesentlichen Thema.

### **Stadtentwicklungsplan 2005**

Nach dem Beitritt zur EU und in der Erwartung des Beitrittes der Nachbarstaaten zur Union, zeigte sich der Einfluss der europäischen Dimension auf die Stadtentwicklung sehr deutlich. Z.B. konkretisierten sich in dieser Phase die Helsinki-Korridore, später Transeuropäische Netze, eine Kategorie von Verkehrsverbindungen für jeden der Verkehrsmodes, die eindeutig standortbildend sein würden. Das veranlasste die politische Ressortleitung damals, den **Masterplan Verkehr 2003**, das Verkehrskonzept vor dem STEP 05, zu erstellen.

Die Einbindung in den transeuropäischen und den regionalen Verkehr stand prominent im Vordergrund. Die Rolle Wiens als mitteleuropäische Drehscheibe sollte dokumentiert und mit den Polen Hauptbahnhof, Flughafen Wien und Güterterminals/Hafen Freudenau (Stadt Wien, 2002) unterstützt werden.

Für den innerstädtischen Verkehr war wie schon 1994 die Reduktion des MIV angesagt. Unter dem Motto „Intelligente Mobilität“ sollte die Sinnhaftigkeit der Nutzung des jeweiligen Verkehrsmodes hinterfragt werden. Die Grundsätze der Wiener Verkehrspolitik wurden mit Nachhaltigkeit, Effektivität, Akzeptanz, Kooperation und Innovation beschrieben. Die Umweltverbundverkehre standen ganz besonders im Fokus. Die Verlagerung des Modal Split zugunsten ÖV, Radfahren und zu Fuß gehen wurde aus dem STEP 94 fortgeschrieben. Dabei ging es aber auch um das „Mitnehmen der Bevölkerung“, die in wesentlichen Teilen noch autoaffin war. Erstmals enthielt ein Verkehrskonzept auch fünfjährige Realisierungsfenster, die mit den jeweiligen Verkehrsträgern vereinbart waren (Stadt Wien, 2003).

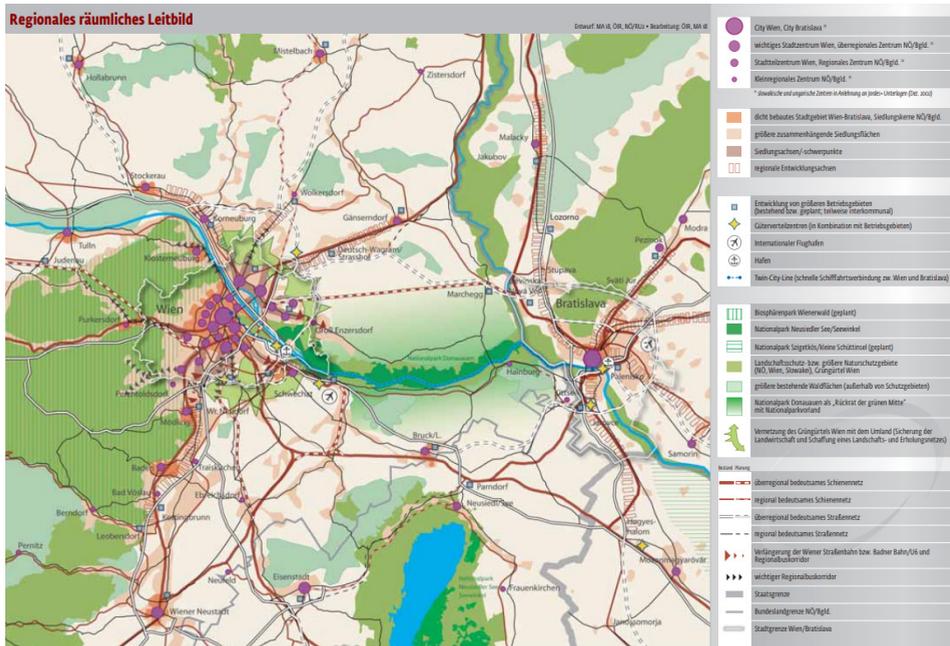
Entsprechend der Einbindung in den Europäischen Raum und der Verschiebung des innerstädtischen Verkehrs zugunsten der Umweltverbundverkehre wurde, was den MIV betrifft, lediglich der Umfahrungsring um Wien und die Verlängerung der Nordbrücke bis zur Brünnerstraße in das Ausbauprogramm des höherrangigen Straßennetzes aufgenommen, durch die Verlängerung der Bundesstraßen<sup>5</sup> standen der Stadt größere Gestaltungsmöglichkeiten für stadtdäquate Lösungen zur Verfügung. Für den ÖV wurden v.a. die Anschlüsse in die Region forciert, weil der Modal Split bei den Pendler\_innen besonders schlecht war (2/3 MIV-Anteil). Der U-Bahn-Ausbau bis zum Stadtrand sollte nicht nur für die U6 (Siebenhirten) sondern auch für andere U-Bahn-Linien in Angriff genommen werden. Zusätzlich wurden im Masterplan auch die Verlängerungen der

---

5 Übertragung der Kompetenz für Bundesstraßen (ausgenommen Autobahnen und Schnellstraßen) vom Bund auf die Länder.

Straßenbahnen in die neuen Konversionsgebiete (Hauptbahnhof, Nordbahnhof, Flugfeld Aspern) und die Stärkung der Tangentiallinien im 21. und 22. Bezirk forciert. Die Fertigstellung des U-Bahnanschlusses in der Seestadt Aspern vor der Besiedelung war ein Ergebnis dieser Planungen (Stadt Wien, 2003).

Der **Stadtentwicklungsplan 2005** konnte somit auf dem bereits vom Gemeinderat beschlossenen Masterplan Verkehr und dem Strategieplan 2004 (Fortschreibung des Strategieplans 2000) aufbauen (Stadt Wien 2004). Die Einbettung in ein größeres Europa sowie die enge Vernetzung mit der Region, die Staatsgrenzen überschreitet, waren dadurch schon vorbereitet. Dies fand auch Ausdruck darin, dass das räumliche Leitbild erstmals auch die Twin-City Bratislava mitberücksichtigte (Stadt Wien, 2005).



**Abbildung 13:** Stadtentwicklungsplan 2005, Regionales räumliches Leitbild (Stadt Wien, 2005)

Diese wiedergewonnene zentrale Lage der Stadt fand auch in den Zielsetzungen und Prinzipien ihren Niederschlag: Die Attraktivierung des Standortes im Wettbewerb der Städte stand im Vordergrund, die Vielfalt und Qualität der Lebensräume sollten gesichert bleiben, die bauliche Entwicklung sollte sich entlang leistungsfähiger öffentlicher Verkehrsmittel konzentrieren, mit der Ressource Boden sollte sparsam umgegangen werden, die vertikale Nutzungsmischung forciert, der Anteil des Umweltverbundes (Rad, Fuß, öffentlicher Verkehr) an der gesamten Verkehrsleistung gesteigert und die Lebensqualität für alle Bewohner\_innen erhalten, stabilisiert und weiterentwickelt werden. Die Prinzipien Nachhaltig-

tigkeit, Partizipation, Gendergerechtigkeit und Diversität sollten sich durch die gesamte Entwicklung der Stadt ziehen (Stadt Wien, 2005).

Wien war zu Beginn des Jahrtausends fraglos eine wachsende Stadt geworden. Allerdings waren die Prognosen der frühen 90er-Jahre nicht eingetreten und das Wachstum schlug sich noch nicht im Ergebnis der Volkszählung 2001 nieder. Das Verständnis dafür, dass Wien in eine deutlich stärkere Wachstumsphase eingetreten ist, war noch nicht sehr ausgeprägt. Nach dem Wohnbauboom der 90er-Jahre stagnierte der geförderte Wohnbau auf niederem Niveau. Die Stadtplanung hatte aber dafür Vorsorge zu treffen, dass für rund 20.000 bis 25.000 Personen pro Jahr ausreichend neuer Wohnraum geschaffen werden könnte. Dies geschah in der Orientierung auf die innere Verdichtung und die raschere Nutzung von Konversionsflächen (Stadt Wien, 2005).

Eine weitere wichtige Veränderung gegenüber den beiden Vorläufern war, dass durch die Aufhebung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne durch den VfGH im Jahr 1996 die Zielbestimmungen der Stadtentwicklung in die Bauordnung verlagert werden mussten. 14, mittlerweile 17 Zielbestimmungen sind dort festgehalten und haben ihre Gültigkeit auch für den STEP (BOFW Novellen, 1996).

Darüber hinaus hatte kurz vor der Bearbeitung des STEP 05 eine Gemeinderätliche Untersuchungskommission Vorkommnisse<sup>6</sup> bei Flächenwidmungsdokumenten untersucht und festgehalten, dass sich die Entwürfe neuer Flächenwidmungs- und Bebauungspläne an die Vorgaben des STEP zu halten haben bzw. Abweichungen schlüssig zu begründen wären. Darauf wird vor allem im Baulichen Leitbild (Abbildung 14) reagiert. Waren die Darstellungen der Siedungsleitbilder in den STEP 84 und 94 sehr schematisch, basiert das Bauliche Entwicklungsleitbild im STEP 05 auf einer elektronisch generierten Genauigkeit der Wiener Stadtkarte im Maßstab 1:2000. Zu transformierende Gebiete wurden – siehe Anforderung der Gemeinderätlichen Kommission – gesondert dargestellt. Für die Widmungsabteilungen war hiermit genügend Klarheit geschaffen, welche Gebiete Bauland bzw. als künftiges Bauland anzusehen sind. Diese wichtige Klarstellung ermöglichte die Beschleunigung der notwendigen neuen Verordnung der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne. Implizit wurden damit auch die Siedlungsaußengrenzen festgelegt. Der Komplementärraum entspricht dem Grünraum, der im Leitbild Grünraum wie die Standortplanung über die Stadtgrenzen hinaus bearbeitet wurde.

---

6 Beamte der MA 21C wurden der Korruption verdächtigt. Sie hätten entgegen den Festlegungen im STEP 94 Umwidmungen von Grünland in Bauland vorgenommen und dies nicht ausreichend begründet. Geschenkkannahme wurde vermutet, wurde aber nicht nachgewiesen.

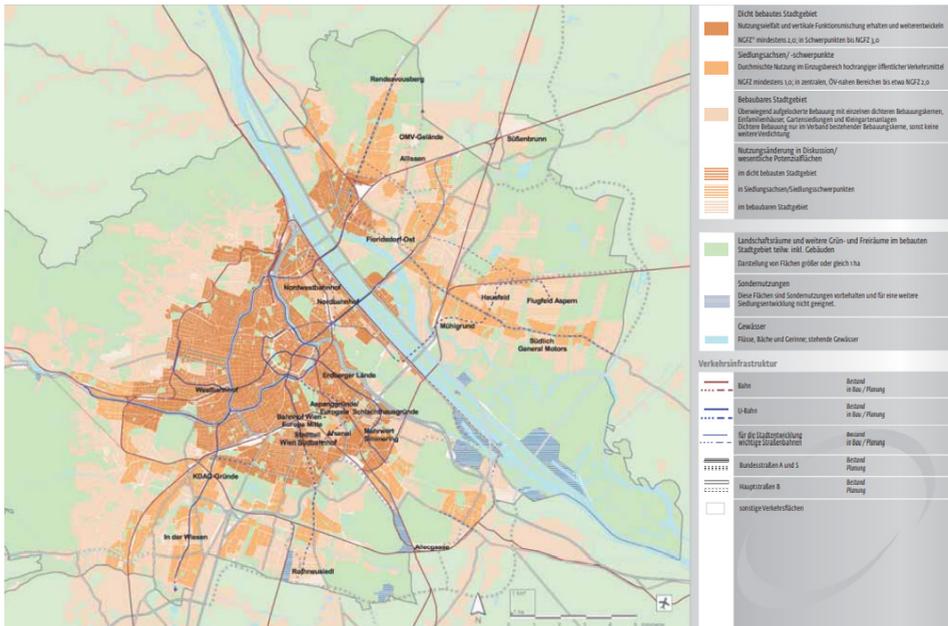


Abbildung 14: Stadtentwicklungsplan 2005, Leitbild – Bauliche Entwicklung (Stadt Wien, 2005)

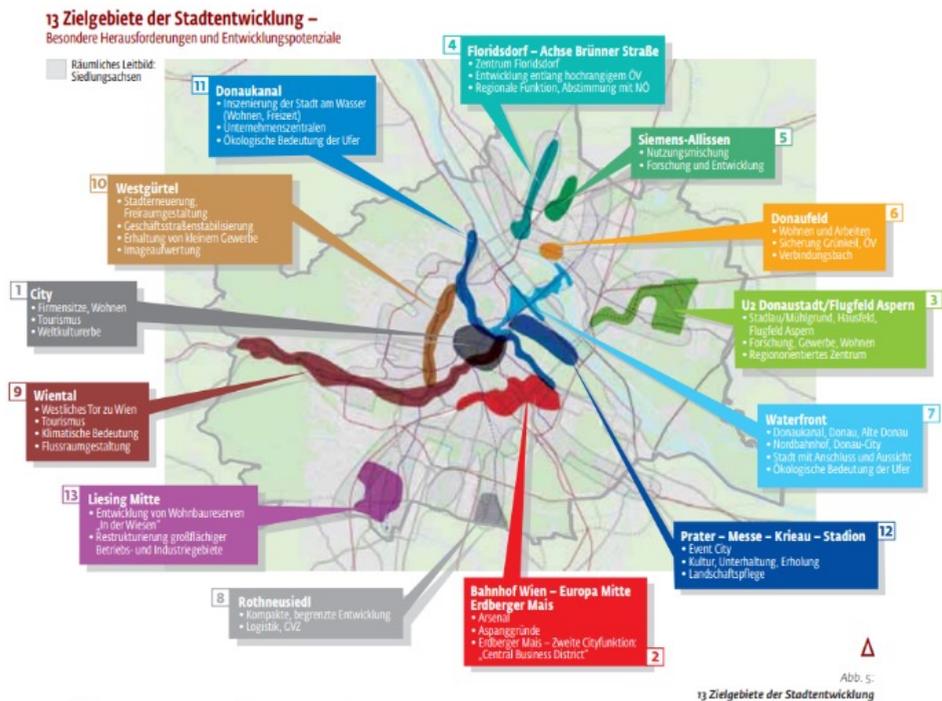


Abbildung 15: Stadtentwicklungsplan 2005, 13 Zielgebiete der Stadtentwicklung (Stadt Wien, 2005)

Trotz dieser Genauigkeit ist im räumlichen Leitbild erkennbar, dass auch der STEP 05 dem Achsenkonzept der Vorläuferprodukte folgt.

Die Kompaktheit der Siedlungsentwicklung, die Stadt der kurzen Wege, erforderten die Festlegung der künftigen stadtplanerischen Schwerpunkte. Dem wurde mit den 13 Zielgebieten (Abbildung 15) entsprochen. Diese waren unterschiedlich in Größe und Aufgabenstellung und beinhalteten sowohl innerstädtisch bebauten Gebiet und Transformationsareale als auch die Stadterweiterungsgebiete. Ziel war es, jeweils maßgeschneiderte Entwicklungsschritte zu setzen (Stadt Wien, 2005).

Zusammenfassend: Der STEP 05 reagierte, gemeinsam mit dem Strategieplan 2004 und dem Masterplan Verkehr 2003, auf die veränderte geopolitische Lage Wiens und berücksichtigte die einsetzende starke Zuwanderung. Dem Schutz des Grünraumes und dem kompakten Bauen wird ebenso hohe Bedeutung beigemessen wie dem Vorrang für die Umweltverbundverkehre. Für die Hot Spots der Stadtentwicklung wurden 13 Zielgebiete ausgewiesen.

### **Stadtentwicklungsplan 2025**

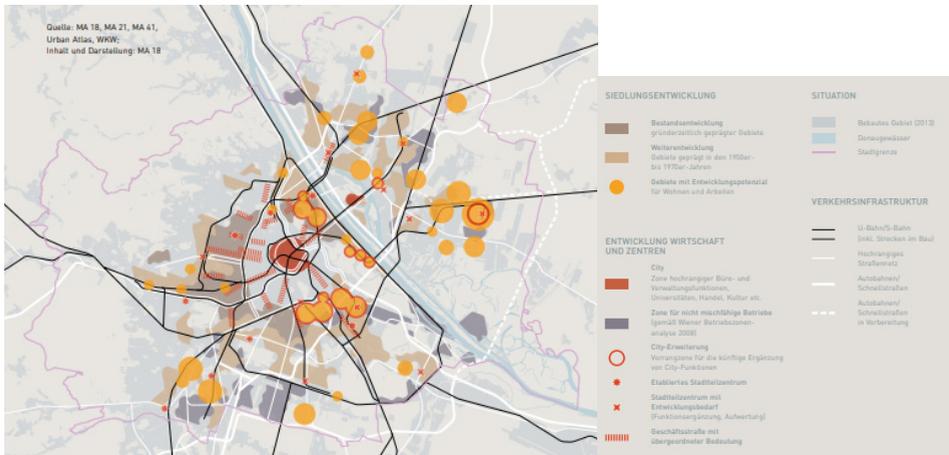
Der 10-Jahresrhythmus zur Neubearbeitung der STEPs wird auch mit dem STEP 25 eingehalten. Allein im Titel drückt sich die Zukunftsorientierung noch stärker aus, allerdings mit dem Nachteil, bei Erreichen des terminisierten Zielhorizonts leichter hinsichtlich der Effektivität gemessen werden zu können. Der Konkretisierungsgrad wurde daher zurückgenommen. Der STEP 25 selbst wird durch sieben Fachkonzepte ergänzt.

Der STEP 25 wurde in einer Zeit sehr großen Bevölkerungswachstums erstellt, die Bewältigung des Wohnungsbedarfs und der Bereitstellung ausreichender Flächen für Unternehmen im Einklang mit dem Erhalt der Grünräume stehen im Vordergrund. Der Beginn der 10er-Jahre des Jahrhunderts war auch gekennzeichnet durch eine positive Haltung zum städtischen Leben; das drückt sich auch im Motto „Mut zur Stadt“ aus. Auch das Leitmotiv des STEP, Wien als lebenswerte, nachhaltige und prosperierende Stadt zu positionieren, entspricht dieser positiven Stimmung zum Stadtleben. In acht Schwerpunkten zur Erneuerung der gebauten Stadt, betreffend die Mobilisierung der Flächen für das Stadtwachstum und die Transformation der Zentren und Zwischenräume („Wien baut auf“), der Metropolenregion und der Wirtschafts-, Wissenschafts- und Forschungsstadt („Wien wächst über sich hinaus“) sowie Freiräume, Mobilität und sozialer Infrastruktur (Wien ist vernetzt“) werden die Anforderungen an eine wachsende Stadt fokussiert (Stadt Wien 2014b).

Die Gründerzeitviertel standen im Hinblick auf die Stadterneuerung in den STEPs 84 und 94 im Vordergrund, der STEP 25 widmet sich erstmals auch der Erneuerung der Viertel des Wiederaufbaus im Aktionsplan 50/60/70. Den schwie-

rigen Rahmenbedingungen der Bodenmobilisierung wird Raum gewidmet und – im Zusammenhang damit – die „kompakte“ Stadt mit qualitätvoller Urbanität für Stadterweiterungsgebiete statuiert. Erstmals findet auch die Energieraumplanung Eingang in einen STEP (Stadt Wien, 2014b). Die Smart City Rahmenstrategie für Wien wurde parallel zum STEP 25 vom Gemeinderat beschlossen (Stadt Wien, 2014a), sie ist eng mit dem STEP verzahnt. Im Zentrenkonzept ging der STEP 25 vom Achsenkonzept seiner Vorläufer ab, die die starke Monozentrierung durch Subzentren an den Achsen ergänzen wollten und postulierte die „Polyzentrische Stadt“, eine bei der gewachsenen Struktur Wiens wohl schwer realisierbare Idee.

Konsequenterweise sind die Achsen auch aus dem Leitbild Siedlungsentwicklung (Abbildung 16) verschwunden.



**Abbildung 16:** Stadtentwicklungsplan 2025, Leitbild Siedlungsentwicklung (Stadt Wien, 2014b)

Dies mag mit dem leistungsfähigen Ausbau der meisten Achsen durch U-Bahn und S-Bahn bzw. Straßenbahnlinien mit eigenen Gleiskörpern begründet werden. Es ist aber dann problematisch, wenn wie z.B. die Brünnerstraße und die Klinik Floridsdorf einerseits ihrer Bedeutung für die Stadtentwicklung entzogen werden und andererseits aber Entwicklungsbedarf für ein Stadtteilzentrum erkannt wird. Auch die Achse Meidling-Liesing, die hohes Entwicklungspotential hat, wird dadurch in ihrer Bedeutung für die Stadtentwicklung unterschätzt. Interessant ist auch, dass den Bezirken zwischen Ring und Gürtel keine Zentralität mehr zugebilligt wird.

Wie die früheren STEPs beschäftigt sich auch der STEP 25 intensiv mit dem Grünraum. Das Leitbild Grünraum nimmt die schon im STEP 05 vorgenommene Zuordnung der Wiener Grünräume zu prägenden Landschaften wie Wienerwald

oder Marchfeld vor, was bei den unterschiedlichen Klimaten und wegen der Erhaltung der Vielfalt im Stadtgebiet wichtig ist (Abbildung 17).



**Abbildung 17:** Stadtentwicklungsplan 2025, Leitbild Grünräume (Stadt Wien, 2014b)

Im Fachkonzept Grün- und Freiraum wird dies durch Freiraumnetzwerke und Vorgaben für die Grünraumplanung noch vertieft (Stadt Wien, 2015a).

Im Bereich Mobilität wird die Stärkung der Umweltverbundverkehre, der Ausbau des ÖV und eine Offensive für multimodale Angebote angekündigt. Das Fachkonzept Mobilität präzisiert diese Richtung und setzt ergänzend zum Masterplan Verkehr 2003 die Schwerpunkte im fairen Verteilen des Öffentlichen Raumes und dem Sharing von Verkehrsmitteln. Allerdings werden die 2003 mit den Verkehrsträgern vereinbarten fünfjährigen Realisierungsfenster nicht mehr aufgenommen, was die Realisierungschancen in einem überschaubaren Zeithorizont mindert (siehe Wienerbergstraßenbahn oder Schnellbahnausbau) (Stadt Wien, 2015b).

Die weiteren fünf Fachkonzepte beschäftigen sich mit städtebaulichen Themen wie Hochhäuser, stadtplanerischen Fragen wie dem polyzentralen Wien, dem Wirtschaftsstandort und der Sicherung von Flächen für Produktion und Gewerbe (Produktive Stadt), der Energieraumplanung und dem Öffentlichen Raum und dessen Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne von mehr Platz für Menschen und umweltverträgliche Verkehrsarten (Stadt Wien, 2014c, 2017, 2018, 2019, 2020).

Zusammenfassend: „Der neue Stadtentwicklungsplan STEP 2025 bietet ... im Sinne der „Smart City Wien“ vorausschauende, intelligente Lösungen für die

zukunftsweisende Weiterentwicklung unserer Stadt.“ (Stadt Wien, 2014, S. 5). „Der STEP 2025 hat daher einen vorwiegend strategischen Charakter und ist eine vielfältige und motivierende Darstellung von Maßnahmen zur Steuerung der Entwicklung Wiens. Er zeigt die Entwicklungsrichtung vor und legt den Grundstein für zentrale Handlungsfelder der Stadt.“ (Stadt Wien, 2014, S. 6). Diese Zitate aus den Vorwörtern der Politik und der Beamtenschaft zum STEP 25 weisen darauf hin, dass sich dieser Stadtentwicklungsplan vom Ansatz der Vorläufer abhebt. Strategische, auf steuernde Maßnahmen konzentrierte Inhalte stehen im Vordergrund gegenüber gesamthaften Planungen. Man könnte den STEP 25 auch als Stadtentwicklungs- und Strategieplan<sup>7</sup> interpretieren.

Nach Ansicht des Autors hat diese Vorgangsweise Vorteile, weil auf aktuelle Themen, wie z.B. Hochhäuser<sup>8</sup>, eingegangen werden kann. Auch können in den Fachkonzepten Richtlinien für städtebauliche gestalterische Vorgaben detailliert aufbereitet werden. Die Vorgangsweise hat nach Meinung des Autors aber überall dort Nachteile, wo der Stadtentwicklungsplan in Präzisierung der BO für Wien<sup>9</sup> als Vorgabe für die Verwaltung dient, was die Ausarbeitung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen und ähnliche rechtlich sensible Bereiche betrifft. Die Reduzierung des Grades der Präzision eröffnet Spielräume für Verwaltung und Politik die – wie schon mehrfach vorgekommen – zur Aufhebung von verordneten Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, Gerichtsverfahren für Bedienstete und zu heftigen politischen Kontroversen in gemeinderätlichen Untersuchungskommissionen führten. Nach Ansicht des Autors wäre die im STEP 05 erfolgte implizite Festlegung von Siedlungsaußengrenzen gerade in Zeiten hohen Siedlungsdrucks und des Umbaus der Stadt zur Klimaresilienz sinnvoll. Ebenfalls nachteilig sieht der Autor, wenn durch die Benennung des STEP nach dem Zieljahr und nicht nach dem Beschlussjahr zeitkritische Ziele nicht aufgenommen werden und die Angabe von Realisierungszeiträumen unterbleibt, um nicht in die Falle des Umsetzungsnachweises im Zieljahr zu laufen.

### 3 Zusammenfassend

Die Komplexität einer Metropole erschwert zweifellos ganzheitliche Betrachtungen des Gemeindegebietes oder sogar der Metropolenregion. Trotzdem sind die Versuche seit Beginn des Wachstums der Stadt vorhanden. Besonders dring-

---

7 Folgerichtig wurde das Produkt Strategieplan nach 2004 nicht mehr neu bearbeitet.

8 Das Fachkonzept Hochhäuser ist am Höhepunkt der Diskussion um die Bebauung des Eislaufvereins entstanden. Das Vorläuferprodukt hätte eine Hochhausbebauung an diesem Standort nicht zugelassen.

9 Diese heißt im vollen Titel „Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch“

lich erscheint es jeweils zu Zeiten substantiellen Wachstums, aber auch in wirtschaftlich prosperierenden Perioden mit Bevölkerungsverlusten wird gerne auf gesamtstädtische Planungen zurückgegriffen. Demgegenüber sind „Große Pläne“ in Zeiten der wirtschaftlichen Stagnation wenig gefragt. Folgerichtig wurden derartige Überlegungen in der Ersten Republik nicht angestellt, obwohl noch kurz vor dem Ersten Weltkrieg von namhaften Architekten Planungen für die Erweiterung der Haupt- Reichs- und Residenzstadt angestellt wurden (Wagner, 1911).

Die Planungen der Nationalsozialisten für Groß-Wien haben nur wenig Eingang in die Stadtplanung gefunden. Trotzdem sind die Planungen für Autobahnen in der Wirtschaftswunderzeit (Rainersches Planungskonzept für Wien) aufgegriffen und ausgeweitet worden (Rainer, 1962).

Mit dem Wiederaufbauplan von Brunner stieg Wien nach dem Zweiten Weltkrieg wieder in die gesamtstädtische Planung ein. (Brunner, 1952). Diese „Großen Pläne“ erlangten in der Wiener Stadtplanung eine hohe kaum zu erwartende Kontinuität, wenngleich sie sich doch deutlich unterscheiden und von den wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen stark geprägt werden.

Allen Plänen ist eine gründliche Bestandsaufnahme gemein, mit der die demografischen, wirtschaftlichen und siedlungspolitischen Daten aufgenommen sowie Defizite an Wohnungsbestand sowie der sozialen und technischen Infrastruktur dokumentiert wurden.

Während in Brunners Plan noch ein Generalfächenwidmungsplan (Maßstab 1:10.000) dargestellt ist (Brunner, 1952) und Roland Rainer ebenfalls noch einen Vorschlag für die künftige Flächenwidmung in seinem Konzept vorlegt (Rainer, 1962), gehen die Stadtentwicklungspläne dazu über, Siedlungs- oder bauliche Leitbilder darzustellen. Das ist auch der Abkehr von einer funktionalistischen Planungsvorstellung (Pirhofer, Wien 2007) geschuldet, die bei Rainer noch deutlich durchschlägt.

Ebenso bedeutend ist der Übergang von Rainers Idee neuer, eigenständiger Zentren zu der im STEP 84 eingeführten Dezentralisierung im Wege von Entwicklungsachsen mit zu stärkenden Subzentren, die im Grundsatz bis zum STEP 05 weitergeführt wurde (Stadt Wien, 1984, 1994, 2005). Erst der STEP 25 bringt wieder eine Rückkehr zur polyzentrischen Stadt mit starken eigenständigen Zentren (Stadt Wien, 2014b).

Hohen Stellenwert hat bei den gesamtstädtischen Plänen Wiens auch der Grünraum. Keiner der „Großen Pläne“ kommt ohne intensive Beschäftigung mit dem Grün- und Freiraum innerhalb der Stadtgrenzen aus. Basis ist in jedem Fall der Wald- und Wiesengürtel aus dem Jahre 1905 (Stadt Wien, 2022b). Die Festlegung, dass mindestens 50 % der Fläche Wiens Grünraum bzw. Gewäs-

ser bleiben muss, ist seit dem STEP 05 festgezurrtes Credo der Stadt (Stadt Wien, 2005).

Integriert oder fest verzahnt mit den großen Plänen ist jeweils auch ein Verkehrskonzept. Hier zeigt sich der deutliche Wandel der gesellschaftlichen Einstellungen zum Stadtverkehr von der Nachkriegszeit über die Wirtschaftswunderjahre bis zu den Planungen seit den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts. Autobahnen, Schnellstraßen und Straßenbahnen waren das Rückgrat für das Verkehrssystem der 50er und 60er-Jahre (Brunner, 1952; Rainer, 1962). Der steigende Platzbedarf des MIV determinierte auch noch die Entscheidungen für USTRABA<sup>10</sup> und U-Bahn in den 70er und 80er-Jahren (Rainer, 1962; Stadt Wien, 1984). Mit dem STEP 94 setzt hier die Wende ein. Die Ansicht, dass eine autogerechte Stadt nicht zur Lebensqualität beiträgt, setzte sich damals durch. Die Straßenplanungen wurden redimensioniert, der Ausbau des öffentlichen Verkehrs forciert und Fußgängerverkehr als eigene Dimension wahrgenommen (Stadt Wien, 1994b). In den letzten beiden STEPs werden die Umweltverbundverkehre und die Rückgabe von Straßenraum an diese Verkehrsmodes vorangetrieben (Stadt Wien, 2005, 2014b, 2015b).

Alle gesamtstädtischen Planungen beschäftigten sich intensiv mit den jeweils aktuellen siedlungspolitischen Fragen, seien es zunächst die großvolumigen Siedlungen zur Bekämpfung der Wohnungsnot der Nachkriegszeit, die Rainerischen Auflockerungen der Siedlungen über die Stadterneuerung in den Gründerzeitvierteln bis zu den Stadterweiterungen, die durch das wieder auftretende Wachstum der Bevölkerung notwendig geworden sind und den Erneuerungsüberlegungen für die Siedlungsgebiete der 50er bis 70er-Jahre (Brunner, 1952; Rainer, 1962). Aus oben beschriebenen Gründen wurde im STEP 05 de facto eine Siedlungsaußengrenze für Wien beschrieben, die gerade in Zeiten der herzustellenden Klimaresilienz der Stadt auch heute wieder hohe Bedeutung hätte (Stadt Wien, 2005).

Mit dem STEP 05 wurden erstmals Zielgebiete definiert, auf welche die Stadtplanung sich fokussieren sollte (Stadt Wien, 2005). Dieses Instrument wird auch aktuell weitergeführt.

Seit dem STEP 94, v.a. aber seit dem STEP 05, steht die Agglomeration bis über die Staatsgrenzen hinaus im Fokus der STEPs, obwohl die gemeinsame Regionalplanung in der Agglomeration der Twin-Cities Wien Bratislava noch deutlich intensiviert werden könnte (Stadt Wien 1994b, 2005).

Mit dem STEP 84 wurde auch begonnen, die Bevölkerung in den Erarbeitungsprozess einzubinden. Wenngleich der Maßstab eines STEP doch eher die

---

<sup>10</sup> Unterpflasterstraßenbahn, die Vorstufe zur U-Bahn im Wien der 60er-Jahre

Experte\_innen zum Mitdiskutieren einlädt als die Bürger\_innen im allgemeinen (Stadt Wien, 1984, 1994, 2005, 2015b).

Trotz dieser vielen Gemeinsamkeiten und der hohen Kontinuität ist insbesondere mit dem STEP 25 ein Wandel feststellbar. Der aktuelle STEP zielt nicht nur auf strategische Problemlösungen sondern auch auf tagesaktuelle Einzelfragen<sup>11</sup> ab und ist weniger planerisch-konzeptiv als die Vorgängerprodukte. Der STEP 25 ist auch weniger konkret als seine Vorläufer. Das betrifft z.B. die impliziten Siedlungsaußengrenzen ebenso wie die Realisierungsfenster für den Ausbau des ÖV (Stadt Wien, 2015b).

Die „Großen Pläne“ für Wien haben sich bewährt. Stadtentwicklungspläne bieten eine Gesamtsicht der städtischen räumlichen Entwicklung im System der Wiener Stadtplanung erarbeitet im Lichte der Prognosen für das kommende Jahrzehnt. Trotz der Konkurrenz von Smart City Strategien, Nachhaltigkeitsstrategien usw. haben sie einen fixen Platz im System der Wiener Stadtplanung:

- STEPs sind das Instrument zur Präzisierung der in der Bauordnung für Wien festgehaltenen Zielbestimmungen.
- Dazu fassen STEPs umfassende Bestandsaufnahmen und prognostische Daten über die Struktur der Stadt und deren vorhersehbare Entwicklung zusammen.
- STEPs bilden darüber hinaus den Rahmen für Stadterweiterung und die weiteren Schritte der Stadterneuerung ab.
- Eine weitere Rolle der STEPs ist die Zusammenführung der Fachplanungen aus den Geschäftsgruppen der Stadtverwaltung hinsichtlich ihrer räumlichen Dimension. Vorrangig dabei sind die Absicherung der räumlichen Umsetzbarkeit des erforderlichen Wohnbaus inklusive der sozialen und technischen Infrastruktur sowie die Unterstützung wirtschaftlicher Prosperität.
- Diesbezüglich haben STEPs auch die Vorgaben für Zielgebiete oder Stadtteil- bzw. Bezirksentwicklungskonzepte, was die Einbettung ins gesamtstädtische Gefüge betrifft, zu definieren.
- STEPs dienen zur Absicherung des Grün- und Freiraums gegenüber baulichen Ansprüchen – in Zeiten einer prosperierenden, wachsenden Stadt besonders wichtig.
- Stadtentwicklungspläne bieten auch die Chance, die strategischen Linien der städtischen und regionalen Verkehrspolitik zusammenzufassen und die notwendigen zu realisierenden Schritte – tunlichst auch mit Realisierungsperspektiven – abzubilden.

---

<sup>11</sup> Siehe Fachkonzept Hochhäuser

- STEPs sind auch das geeignete Instrument, das Zusammenwirken der städtischen Entwicklung mit den Entwicklungsabsichten des Umlandes bzw. von Nachbaragglomerationen abzubilden.
- Nicht zuletzt haben STEPs auch die verwaltungstechnische Aufgabe, die generellen Zielsetzungen aus der Bauordnung für Wien den Anforderungen der Zeit gemäß zu interpretieren und so zu konkretisieren, dass sie im Rahmen der vom Gemeinderat zu verordnenden Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen in den Rechtsbestand übergeführt werden können.

### **Ausblick auf den STEP 35**

So gesehen ist auch die Erarbeitung eines in der Mitte dieses Jahrzehnts zu beschließenden neuen STEPs sinnvoll. „Als wesentliches Strategiedokument bereitet der STEP 2035 die Grundlage zur räumlichen Transformation Wiens hin zu einer klimafreundlichen, sozialen und robusten Stadt. Das Ziel des STEP 2035 ist von Anfang an klar: Das Leben in Wien soll weiterhin für alle leistbar und von hoher Qualität sein, ganz egal, ob die Temperaturen steigen oder Starkwetter-Ereignisse sich häufen.“ (Stadt Wien, 2022f). Mithin sollte der STEP 35 genau den notwendigen Umbau der Stadt zur Klima neutralen Metropole in räumlicher Hinsicht vorgeben.

Die Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts sind im Hinblick auf die Stadtentwicklung die am meisten fordernden seit dem Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg:

- Die Auswirkungen des Klimawandels werden für Wien mit seiner Lage am Alpenostrand und vornehmlich kontinentalem Klima stärker sein als im Europäischen Durchschnitt.
- Die Adaptierung der gebauten Stadt an die sich ändernden Umweltbedingungen wird hohe Anstrengungen erfordern, damit die Lebensqualität und Stadtbild nicht deutlich in Mitleidenschaft gezogen werden. Die Dekarbonisierung z.B. erfordert gewaltige bauliche Eingriffe und Umstellungen von Verhaltensweisen der Bevölkerung, denen im Stadtgefüge Rechnung zu tragen sein wird.
- Parallel dazu ist damit zu rechnen, dass die Bevölkerungszahl Wiens weiter steigen wird. Durch Flüchtlingsbewegungen kann es zu einem noch größeren Zuwanderungsdruck kommen. Dieses Mehr an Menschen erfordert zusätzlichen leistbaren Wohnraum, Beschäftigung und Raum für Freizeitaktivitäten.
- Letzteres erhöht den Nutzungsdruck auf die Parks und Gärten der gebauten Stadt und die Erholungsräume in und um die Stadt.
- Besonders herausfordernd wird die Frage des Wohnraums. Beim unumstößlichen Ziel, den Anteil von 50 % der Fläche Wiens als Grün- und Freiraum zu erhalten, kann zusätzlicher Wohnraum nur durch Verdichtung bzw. vertikaler

Nutzungsmischungen<sup>12</sup> erreicht werden; die wenigen noch nicht genutzten Konversionsflächen werden nicht ausreichen. Schon jetzt steigen die Grundstückspreise für den geförderten Wohnbau ins Unermessliche<sup>13</sup>. Ohne diesen wird die Versorgung mit leistbarem Wohnraum aber nicht zu bewerkstelligen sein. Bestehende Vorgaben der Stadtplanung<sup>14</sup> werden zu wenig sein und die Bodenbevorratung des Wohnfonds Wien ebenfalls. Im Rahmen der Bearbeitung des nächsten STEP werden möglicherweise auch dirigistische Maßnahmen in Bodenpreispolitik und Untergrenzen der Bebauungsdichte angedacht werden müssen.

- Ein Sonderproblem, wegen seiner räumlichen Dimension aber wichtiges für Wien, ist die Neugestaltung der Gründerzeitzeilen. Speziell bei den wenig qualitätsvollen Bauten ist die Lebensdauer oft schon überschritten. Eine Wiederbebauung ohne Zusammenlegung der kleinen Grundstücke vergibt Chancen.<sup>15</sup>
- Durch den Druck der Wohnbauwirtschaft auf die Bodenpreise sind auch Areale für flächenintensive Betriebe nur schwer erschwinglich. Will man die Abwanderung ins Umland und damit mehr Pendler- und Lieferverkehr vermeiden, werden Gebiete abgegrenzt und – zumindest was die Erdgeschoße betrifft – gewerblichen oder industriellen Nutzungen vorbehalten bleiben müssen. Ein vertikaler Nutzungsmix wird im Hinblick auf die beschränkte Flächenverfügbarkeit insgesamt zuzulassen sein.
- Die Aufteilung des Öffentlichen Raums zwischen den Verkehrsarten einerseits und zwischen Verkehr und anderen Nutzungen (Grünbereiche und schatten spendende Bäume, Konsum- und konsumfreie Zonen etc.) wird weiterhin zu Konflikten führen, „g’scheite Lösungen“, wie zeitlich gestaffelte oder parallele Mehrfachnutzungen, werden gefragt sein.
- Obwohl Wien eine Stadt des Öffentlichen Verkehrs ist, braucht dessen Netz noch starke Ergänzungen im Donau querenden Verkehr, aber auch was die Tangentialverbindungen nördlich der Donau, am Wienerberg und im Liesingtal betrifft. Eine wesentlich größere Herausforderung wird noch die Umstellung

---

12 Nach Geschoßen unterschiedliche Nutzungen (z.B. Wohnen oder Schulen über Einkaufszentren oder Büros wie beim Wohnpark Rennweg, Auhof-Center oder Spar Breitenfurterstraße )

13 Hintergrund ist auch der starke gestiegene Bau von Anleger- oder Vorsorgewohnungen, die de facto dem realen Wohnungsmarkt entzogen sind.

14 Stichwort Widmungskategorie „Soziales Wohnen“

15 Für diese zweite Welle der Stadterneuerung werden ebenfalls bisher wenig geliebte Instrumente wie Blocksanierung oder Enteignungen nach Stadterneuerungsgesetz eingesetzt werden müssen.

des Pendlerverkehrs vom MIV zum ÖV. Diesbezüglich wären kurzfristige Realisierungsperspektiven wichtig.<sup>16</sup>

Der STEP 35 wird sich vordringlich mit dem Umbau der Stadt zur Klimaresilienz zu befassen haben. Im Sinne der sozialen Ausgewogenheit und zur Beseitigung aktueller Fehlentwicklungen muss leistbares Wohnen und dessen räumliche Anforderungen ein prominenter Schwerpunkt sein. Die üblichen Bestandteile von siedlungspolitischen Leitbild über Verkehr und Grünraum sowie Wirtschafts-, Forschungs- und Innovationsraum sollen genauso wie die Kooperation mit dem Umland und innerhalb der Agglomeration mit Bratislava beinhaltet sein.

Weiters werden strategische Festlegungen, „harte Kanten“ wie die Angabe des gewünschten Modal Split bis zum Zieljahr, Siedlungsaußengrenzen, baukulturelle Festlegungen, Vorgaben zur Aufteilung des Öffentlichen Raumes (z.B. Gehsteigmindestbreiten, konsumfreie Zonen) und zum Schutz des Grün- und Freiraumes (z.B. > 50 % der Fläche Wiens) enthalten sein müssen.

Da der Umbau der bestehenden Bausubstanz und die Umgestaltung auch des bestehenden Straßen- und Freiraums zur Gestaltung der Klima resilienten Stadt erforderlich ist, bietet sich an, auch diese Zonen der „zweiten Stadterneuerung“ als Zielgebiete zu definieren wie das für Stadterweiterungsgebiete sinnvoll ist. Diese Zonen der städtischen Reparatur bzw. Transformation benötigen ebenfalls die Koordination der Geschäftsgruppen und Dienststellen des Magistrats wie dies bei Zielgebieten vorgesehen ist.

Der STEP 35 sollte auch darauf Antworten geben, wie die noch vom funktionalistischen Städtebau herrührende Funktionentrennung im Bauland (Wohn-, Industrie-, Gewerbegebiete...) überwunden werden kann. Sie ist bei Anwendung moderner Technologien (Schalldämmung, Lüftung...) weitgehend obsolet<sup>17</sup>, weil diese Wohnen und Arbeiten im selben Gebäude/Baublock ohne Schmälerung der Wohnqualität erlauben. Zudem haben sich vertikale Nutzungsmischungen schon bei vielen Projekten bewährt. Dadurch können nicht nur Flächen gespart, sondern auch die Stadt der kurzen Wege befördert werden. Im STEP selbst reicht wohl die Ausweisung des Siedlungsraumes, die Details der Bebauung können im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan geregelt werden.

Abschließend: Die Stadt Wien tut gut daran, das Instrument des Stadtentwicklungsplanes – nicht nur wegen der gesetzlichen Vorgaben – aufrecht zu halten und auch in den gewohnten 10-Jahresschritten wieder zu erneuern. Es ist flexibel

---

16 Leider ist zu befürchten, dass lange Planungs- und Genehmigungsverfahren, Einsprüche gegen Trassierungen und Diskussionen über die Finanzierung von Bau und Betrieb deutliche Verzögerungen verursachen werden.

17 Lediglich Gebiete gem. Seweso Richtlinie der EU bedürfen einer besonderen Abgrenzung.

genug, um auf die Herausforderungen der Zeit zu reagieren und den Rahmen für kleinräumige Stadtplanung zu setzen.

## Literaturverzeichnis

- Architekturzentrum Wien (2015). Ausstellung „Die Perle des Reiches“, Wien. Bauordnungs-Novellen 1996). LBGI 1996/10 und 1996/44
- Brunner, K. (1952). Stadtplanung für Wien, Hrsg.: Stadtbauamt der Stadt Wien, Wien.
- Institut für Stadtforschung (1972). Leitlinien für die Stadtentwicklung, Wien.
- Denk, M. (2007). Zerstörung als Chance? Städtebauliche Konzepte, Leitlinien und Projekte in Wien 1945–58, Wien
- Hofmann, F. (2008). – Leitlinien. Androsch, Hannes (Hrsg.), Wien.
- Pirhofer, G.; Stimmer, K. (2007). Pläne für Wien Theorie und Praxis der Wiener Stadtplanung von 1945 bis 2005, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008280a.pdf](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008280a.pdf)
- Rainer, R. (1962). Planungskonzept für Wien, Hrsg.: Stadtbauamt der Stadt Wien mit Institut für Städtebau Akademie der Bildenden Künste, Wien.
- Stadt Wien (1984). Stadtentwicklungsplan 1984, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b004541a.pdf](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b004541a.pdf)
- Stadt Wien (1985). Stadtentwicklungsplan, Hrsg.: Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Stadterneuerung, MA 18, Wien.
- Stadt Wien (1994a). Historischer Atlas von Wien, 5. Lieferung, Wien.
- Stadt Wien (1994b). Stadtentwicklungsplan 1994, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b006750.pdf](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b006750.pdf)
- Stadt Wien (2002). Masterplan Verkehr Wien Positionspapier, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b007372.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b007372.html)
- Stadt Wien (2003). Masterplan Verkehr 2003, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b007500.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b007500.html)
- Stadt Wien (2004). Strategieplan 2004
- Stadt Wien (2005). Stadtentwicklungsplan 2005, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b007233.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b007233.html)
- Stadt Wien (2014a). Smart City Wien Rahmenstrategie, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008380.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008380.html)
- Stadt Wien (2014b). Stadtentwicklungsplan 2025, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf)
- Stadt Wien (2014c). Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Hochhäuser, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/hochhaeuser](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/hochhaeuser)
- Stadt Wien (2015a). Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Grün- und Freiraum, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/gruen-freiraum](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/gruen-freiraum)

- Stadt Wien (2015b). Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Mobilität, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/mobilitaet](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/mobilitaet)
- Stadt Wien (2017). Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Produktive Stadt, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/fachkonzept-produktive-stadt.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/fachkonzept-produktive-stadt.html)
- Stadt Wien (2018). Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Öffentlicher Raum, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/oeffentlicher-raum/index.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/oeffentlicher-raum/index.html)
- Stadt Wien (2019). Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Energieraumplanung, Wie. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/energieraumplanung/index.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/energieraumplanung/index.html)
- Stadt Wien (2020). Stadtentwicklungsplan 2025, Fachkonzept Mittelpunkt des städtischen Lebens – Polyzentrales Wien, Wien. Online verfügbar unter: [www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008563.html](http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008563.html)
- Stadt Wien (2022a). Ringstraßenwettbewerb. Online verfügbar unter: [www.geschichtewiki.wien.gv.at/Ringstraßenwettbewerb](http://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Ringstraßenwettbewerb) (abgerufen am 8.4.2022)
- Stadt Wien (2022b). Auf dem Weg zurück zur Zwei-Millionen-Stadt – die Entwicklung der Wiener Bevölkerung. Online verfügbar unter: <https://wien1x1.at/bev-entwicklung-1/> (abgerufen am 8.4.2022)
- Stadt Wien (2022c). Generalregulierungsplan. Online verfügbar unter: [www.geschichtewiki.wien.gv.at/Generalregulierungsplan](http://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Generalregulierungsplan) (abgerufen am 21.3.2022)
- Stadt Wien (2022d). Wald- und Wiesengürtel. Online verfügbar unter: [www.geschichtewiki.wien.gv.at/Wald-\\_und\\_Wiesengürtel](http://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Wald-_und_Wiesengürtel) (abgerufen am 21.3.2022)
- Stadt Wien (2022e). Stadtplanung. Online verfügbar unter: [www.geschichtewiki.wien.gv.at/Stadtplanung](http://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Stadtplanung) (abgerufen am 21.3.2022)
- Stadt Wien (2022f). Stadtentwicklungsplan 2035. Online verfügbar unter: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2035/index.html> (abgerufen am 8.4.2022)
- Uhde, B. (2020). STEP by STEP. in 100\*18 Wiener Stadtentwicklung gestern, heute, morgen. Stadt Wien, Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.), Wien.
- Wagner, O. (1911). Die Großstadt. Schroll.

### **Rudolf Schicker**

Dipl.-Ing., ist Absolvent der Studienrichtungen Geodäsie sowie Raumplanung und Raumordnung der TU Wien. Er war unter anderem amtsführender Stadtrat für Stadtentwicklung und Verkehr in Wien und ist auch seit 2016 als Univ.-Lektor zum Thema „Langfristige Stadtentwicklung“ an der TU Wien tätig.



# Are cities drivers of pandemics?

## Analysing the progression of Austrian COVID-19 cases according to the urban-rural typology

Selim Banabak, Robert Kalasek, Florian Pühringer, Yanli Zhang and Johannes Suitner

### 1 Introduction

The resilience of cities has become a central issue in urban policy debates in recent years (cf. Coaffee & Lee, 2016; Desouza & Flanery, 2013; Eraydin & Tasan-Kok, 2013). The robustness of infrastructures and the adaptability and flexibility of infrastructural systems has received the attention of urban scholars from multiple disciplines (Acuto, 2020; Sharifi & Khavarian-Garmsir, 2020; Zecca et al., 2020; Guida & Cagliioni 2020). The current health crisis has made its own mark on this debate. Exposing latent systemic vulnerabilities of e.g., services of general interest (Gray, 2020; Brown & Rocha, 2020; Tanrıvermiş, 2020; Lai et al., 2020), the tourism sector (Škare, Soriano, & Porada-Rochoń, 2020; Kreiner & Ram, 2020; Rogerson & Rogerson, 2020; Ntounis et al., 2020; Jaipuria, Parida, & Ray, 2021), and public health (Cruz et al., 2020; Biscayart et al., 2020; Paakkari & Okan, 2020; Brouard, Vasilopoulos & Becher, 2020), the pandemic has called the resilience of cities into question.

Some sections of the media have fueled this debate by repeatedly assuming cities to be drivers of the COVID-pandemic (Florida, 2020; AFP, 2021; NZ Herald, 2021). In Austria, too, public discourse suggested that a causal relation exists between densely populated areas with multi-scalar functional ties plus high levels of social interaction and the spread of COVID-19 cases. This resulted in the implementation of questionable measures, such as the temporary closing of key recreational urban public spaces such as parks and squares (Krutzler, 2020).

This was immediately criticised by public figures from the political and scientific sphere, since neither these restrictions, nor the statements justifying it, were underpinned by reliable data (Fang & Wahba, 2020; Teller, 2021). Yet while many urbanists and epidemiologists have jumped in to dispel such simplistic assumptions from a normative standpoint, there is still a significant lack of evidence to counter such claims.

While the discussion about cities as drivers of the pandemic has meanwhile subsided as the situation has changed for the better, public debates have called some of the fundamental qualities of urban agglomerations – density, diversity, and unplanned encounters – into question. Hence, in this paper, we aim to explore whether any evidence exists to back the claim of more densely populated areas being drivers of the pandemic. To that end, we look into epidemiological data for municipalities in Austria, intersecting it with the Austrian spatial typology to distinguish urban settlement configurations from more rural ones, and investigate whether the development of the pandemic was significantly spurred by cities in Austria.

We begin with an overview of studies that have aimed to unveil the links between the spread of the health crisis and population density in Section 2, pointing to the existing knowledge in this research area and some of the shortcomings so far. In Section 3, we set forth our own approach, introducing the Austrian Urban-Rural Typology and discussing the advantages of employing a multi-dimensional spatial typology to study the spatial spread of COVID-19. In Section 4, we present the results of our analysis for Austrian municipalities. In Section 5, we discuss to what extent the ‘level of urbanity’ actually played a role in the spread of COVID-19 cases in Austria and reflect on some of the limitations of our own study. In Section 6, we conclude by suggesting further research avenues to better understand how cities impact and are impacted by the current and future health crises.

## **2 COVID-19 and population density: A literature review**

New studies on the evolution of the COVID-19 pandemic are being published on a near-daily basis. They provide important evidence to support policy decisions addressing the health crisis (Lancet, 2020; Acuto, 2020) and help to better understand pandemics and the crisis resilience of society as a whole (Bryce et al., 2020; Fransen et al., 2021). However, studies on the geography of COVID-19 that deal with the influence of distinct spatial configurations on the spread of the virus are only now emerging in greater number. Many scrutinise the influence of cities or urban agglomerations on the spread of the virus. The following section provides a brief overview of these studies.

Carteni et al. (2020) analyse 20 Italian regions and find a positive correlation between the provincial capital’s population density and the number of COVID-cases in that region. The authors also consider the number of tests and changes in travel behaviour as well as environmental conditions within a panel regression framework (ibid.). Boterman (2020), on the other hand, finds that there is no clear

link between the COVID-19 geography of Dutch municipalities and the share of people living in densely populated areas, controlling for age and public health factors. A similar result is recorded by Rodriguez-Villamizar et al. (2020), who study 772 Colombian municipalities and show that there is no significant correlation between population density and COVID-19 mortality rates.

In a study concerned with US metropolitan areas, Hamidi et al. (2020) conclude that larger metropolitan areas measured by total population have significantly higher infection rates and mortality rates. At the same time, population density within the county is not significantly related to infection rates once controlled for the total metropolitan population, while death rates are even negatively related (*ibid.*). Another study by Zhang & Schwartz (2020) detects a significant positive relation between population density and confirmed cases by analysing the average data of urban, suburban, and rural counties. In contrast, the provincial level and prefecture-level data from China show that there is no linear relation between population density and the spread of COVID-19 (Lin et al., 2020; Fang & Wahba, 2020; McFarlane, 2021).

Hence, the debate on the impact of urban agglomerations on the spread of COVID-19 is still very inconclusive. What these studies have in common is that they use population density as a proxy to account for a certain level of urbanity. However, as Teller (2021) points out, such aggregate statistical models in most cases fail to show the possible interactions between different factors (*ibid.*: 158). Analyses based on disaggregated and individual-level data are thus necessary for drawing more precise conclusions. Hence, we combine micro-level epidemiological data from Austrian municipalities with our own more complex, multi-dimensional spatial typology, that is, the Austrian Urban-Rural-Typology.

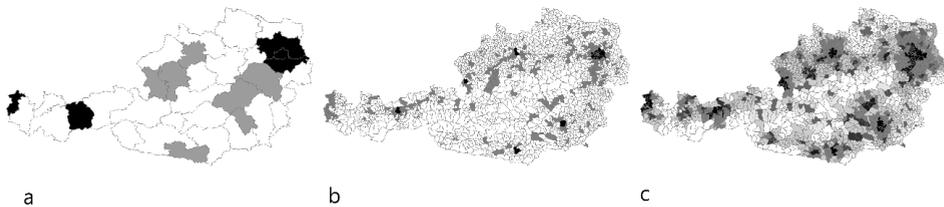
### 3 Methodology

In their most elementary form, spatial typologies depend on total population per spatial unit, population density and land use patterns and characterise physical settlements based on methodologies of varying complexity (Bibby, 2013). Adding a degree of complexity, some also incorporate functional inter-dependencies of urban areas and their surroundings to delineate urban-rural functional units (Zasada et al., 2013). Aiming at a swift analysis, we were looking to employ a typology that already existed for our area of interest, i.e. the Austrian national territory, while incorporating both physical and functional settlement characteristics.

A review of existing methodological approaches aiming to typify urban-rural patterns, however, reveals three problem areas with respect to a pragmatic application in our case: firstly, most (European) typologies refer to either NUTS 2

or NUTS 3 levels, which is too aggregated to allow for micro-level analyses or conclusions on the spread of COVID-19 (cf. for instance Bengs & Schmidt-Thome, 2004). Secondly, many typologies have been developed with a clear thematic focus, thus aiming to either soundly represent urban or rural areas of a certain region or national territory, making the respective other a residual category that is less well typified (cf. for instance Copus et al., 2008 focusing on rural areas). Thirdly, a number of typologies that are methodologically sophisticated are not feasible for the Austrian case study since the corresponding database is not available in the necessary form (cf. Lepicier et al., 2006).

Hence, only three spatial typologies meet our requirements and are thus worth considering, namely, the EU Urban-Rural Typology (Eurostat, 2018), the EU Degree of Urbanisation classification (ibid.), and Statistik Austria's Urban-Rural Typology (Statistik Austria, 2021a).



**Figure 1:** The Comparison between the EU Urban-Rural Typology (1a) Degree of urbanisation classification (1b), and the Austrian Urban-Rural Typology shows different levels of Detail (1c). (Source: Eurostat, Statistik Austria, 2021a).

Note: Bright areas represent rural areas, dark areas represent urban areas.

While both the EU Urban-Rural Typology and the EU Degree of Urbanisation classification are based on a 1x1 kilometre grid and the same datasets, their focus is different. The EU Urban-Rural Typology identifies rural and urban clusters on the level of NUTS 3 regions, using the share of population living in rural grid cells and urban clusters it ultimately provides three types of regions: (i) predominantly urban regions, (ii) intermediate regions, and (iii) predominantly rural regions (Eurostat, 2018). The EU Degree of Urbanisation classification is more detailed. It transfers cell-based results into local administrative units (LAU) and identifies three types: (i) cities (i.e., densely populated areas), (ii) towns and suburbs (i.e., intermediate density areas), and (iii) rural areas (i.e., thinly populated areas) (Eurostat, 2018).

The EU Urban-Rural Typology does not distinguish sufficiently in terms of coherent spatial units. It builds on NUTS 3, which consists of groups of Austrian districts that are highly heterogeneous. Our study, however, seeks a delineation along the fault lines and transition areas between spatial types that are as homogeneous as possible and independent of the administrative delineation by districts or NUTS units.

The Degree of Urbanisation classification meets our requirements regarding adequate spatial resolution. However, with only three classes, it does not distinguish well enough between relevant spatial types. In particular, functional criteria are not considered. Thus, the differentiation of areas with similar characteristics regarding land-use patterns and population density with respect to their inter-dependencies with urban agglomerations and centres is lacking.

The Austrian Urban-Rural Typology, however, uses grid data from register-based statistics and considers the number of inhabitants as well as population density. Based on a study by Giffinger et al. (2006) on city-regions (“Stadtregionen”), different types of urban areas are defined. The key idea for the classification of urban agglomerations is based on two different levels of population density in order to identify a contiguous urban fabric with dedicated and high-density urban cores. A measure of centrality according to the functional characteristics of the urban core and a measure of agglomeration size in terms of the urban area’s total population complement the structural criteria.

**Table 1:** Attributes of the Austrian Urban-Rural Typology.

101		Urban centre (large)
102	Urban centres	Urban centre (medium)
103		Urban centre (small)
210	Regional centers	Regional centre (central)
220		Regional centre (intermediate)
310	Rural area surrounding centres	Rural area surrounding centres (central)
320		Rural area surrounding centres (intermediate)
330		Rural area surrounding centres (peripheral)
410		Rural area (central)
420	Rural areas	Rural area (intermediate)
430		Rural area (peripheral)

Additionally, *the Austrian Urban-Rural Typology* integrates the number of jobs and infrastructure facilities, the total population of the surrounding area, commuter ratio, the area’s economic focus, tourist numbers, and accessibility. Within the basic analytical steps, the process of typecasting is not related to administrative

units. This allows for a higher degree of accuracy wherever a heterogeneous structure exists. Nevertheless, the resulting classification is applied on the municipality level and based on the concept of dominance of a specific type within an administrative unit. (ibid.) The result is a typology with four main classes and three levels of subclasses that distinguish more urban from more rural settlement areas (see Table 1).

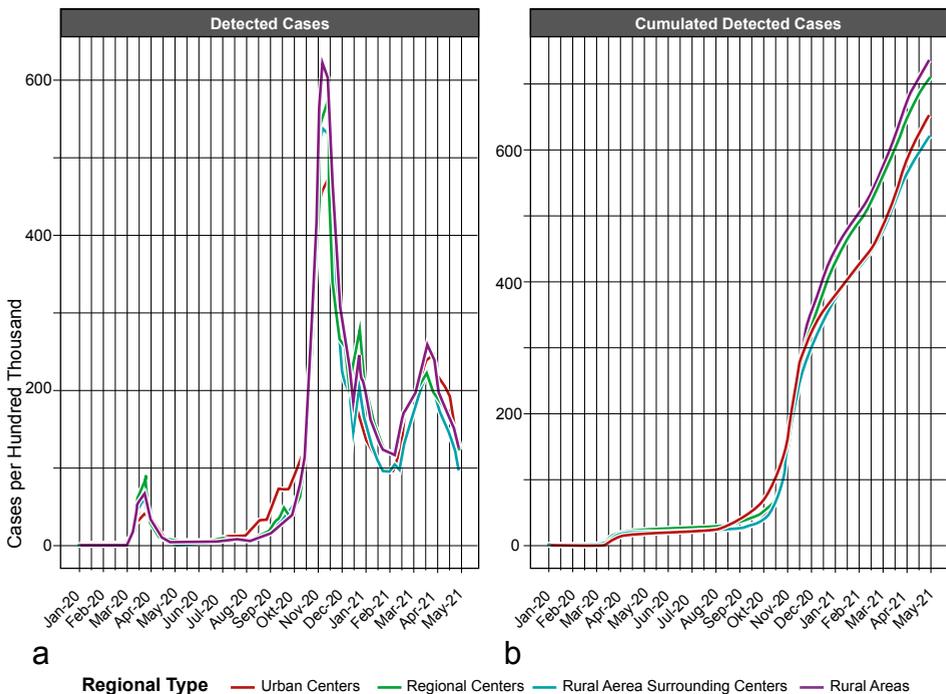
Concerning epidemiological data, in this paper we use a unique panel dataset provided by the Austrian National Public Health Institute (Datenplattform COVID-19, 2021). The data contains the weekly number of newly detected COVID-19 cases for each of the 2,104 Austrian municipalities, was originally retrieved from the 'Epidemiologisches Meldesystem' (Epidemiological reporting system) and corresponds to the official COVID19 statistics used by the Austrian government. It covers a period of roughly one year, starting with the onset of the pandemic in March 2020 and ending April 07, 2021, hence allowing an analysis of the infection history before a significant share of the population was vaccinated. The Austrian population is mostly located in the urban centers (61%), while rural areas (22%), rural areas surrounding centers (12%), and regional centers (5%) all have substantially lower population shares (Statistik Austria, 2021b; Statistik Austria, 2021c). Thus, it is of course important to account for these differences by analysing the respective cases per hundred thousand inhabitants. Hence, we combine the epidemiological data not only with information about the spatial classification (Statistik Austria, 2021c) but also with data on the resident population (Statistik Austria, 2021b) with the aim of calculating local incidence rates across municipalities, the four main regional types, as well as the eleven subtypes previously described. We track these incidence rates over time and investigate which types of municipalities accumulate more cases relative to their population size. Last but not least, we map average weekly incidence rates together with information on the spatial typology. This should act as a robustness check, as geographical distribution of urban areas across Austria could potentially lead to misleading outcomes in the aggregate.

## 4 Results

Firstly, we investigate the respective development of the three indicators that refer to the impacts of detected COVID-19 cases, since the beginning of 2020 across the four main regional categories described in Section 3. The left plot of Figure 2 reports newly confirmed cases for each calendar week, while the right plot shows the cases accumulated over time. Figure 2 shows quite similar developments of detected cases across the four main regional types, suggesting that there are no systematic deviating patterns. All regional categories appear

to peak around the same time within the three respective waves experienced in Austria. However, at the peak of the first two waves, Urban Centers experienced lower numbers per hundred thousand inhabitants, while Rural Areas and Regional Centers were hit the hardest. Meanwhile, at the peak of the third wave in March 2021, Urban Areas were close to Rural Areas with slightly less detected cases per hundred thousand. Therefore, we do not see any evidence for Urban Centers being the drivers of the pandemic in Austria. On the contrary, they tend to perform comparatively well, especially in the arguably most critical stages during the second wave; the peak point for Urban centres was the 472 newly detected cases per hundred thousand while Rural Areas recorded a peak of 624.

Rural Areas end up with the highest number of cases, recording 7338.27 confirmed cases per hundred thousand at the end of April 2021. They are closely followed by the Regional Centers with 7101.66 confirmed cases per hundred thousand. Urban Centers were slightly lower with 6536.49 confirmed cases per hundred thousand. The lowest numbers are found in Rural Area Surrounding Centers, with 6185.04 cases per hundred thousand.

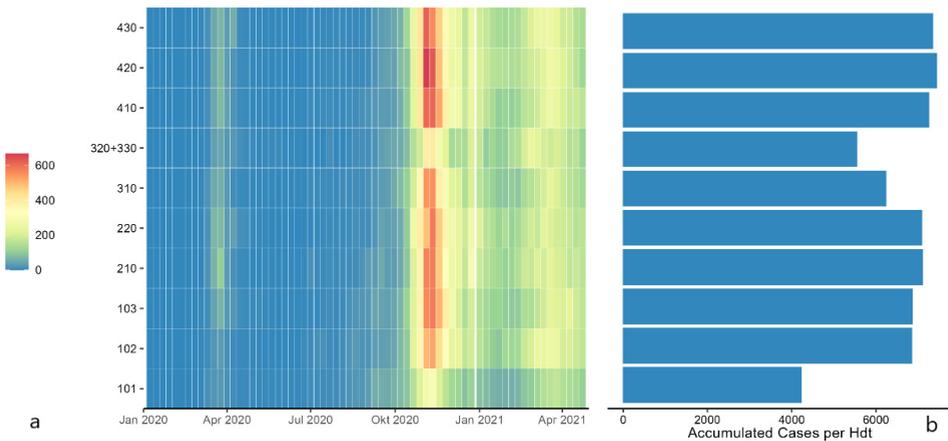


**Figure 2:** Case numbers per hundred thousand inhabitants by spatial type. (2a) new infections per calendar week; (2b) cumulated cases.

Thus, we have strong evidence against the driving role of Urban Centers in the spread of COVID-19 in Austria. Our four main regional categories exhibit a similar pattern of new infections over time. Relative to the number of inhabitants, Urban

Centers are, counter-intuitively, even slightly less affected by the pandemic than more rural types of municipalities.

In the next step, we aim to differentiate further between different subcategories of the regional typology used so far. Specifically, as the class of Urban Centers not only refers to larger cities but actually also contains many municipalities considered Medium Urban Centers as well as Small Urban Centers. By investigating infection trends on a more disaggregated level, we can test whether the picture obtained in the previous subsection may be driven by an outlying subsection of municipalities.



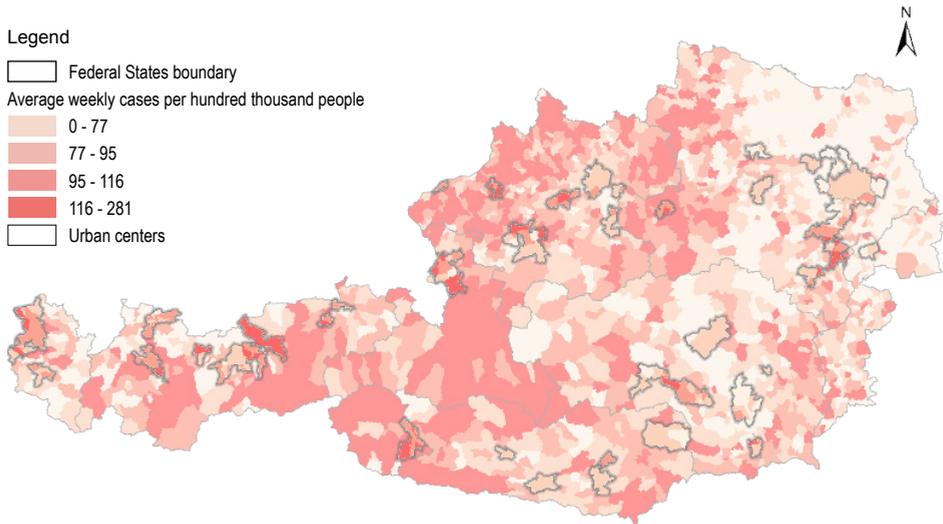
**Figure 3:** Case numbers per hundred thousand according to detailed spatial types. (3a) new infections per calendar week; (3b) cumulated cases.

Figure 3 shows a heatmap of new confirmed weekly COVID-19 cases per hundred thousand (3a) as well as the respective accumulated cases (3b); both are depicted across ten regional categories. The numeration of regional categories follows an ordinal interpretation. The scale goes from Peripheral Rural Areas (430) to Large Urban Centers (101).<sup>1</sup> While we can confirm that Rural Areas were generally hit the hardest during the second wave, Intermediary Rural Areas (420) recorded the most cases relative to their population. Peripheral and Intermediary Rural Areas Surrounding Centers (320+330) generally fared best during the second wave but in turn had an early start to the third wave, while Central Rural Areas Surrounding Centers also recorded below-average numbers of cases. Meanwhile, Central (210) as well as Intermediary (220) Regional Centers show relatively similar numbers. However, within the urban types, one can observe that, during the second wave, Large Urban Centers had much lower numbers than Medium Urban Centers, which in turn had lower numbers than Small Ur-

<sup>1</sup> Due to very low population numbers, Peripheral Rural Areas Surrounding Centers (330) and Intermediary Rural Areas Surrounding Centers (320) were merged and are reported as one category 320+330.

ban Centers. Large Urban Centers even had the second shortest second wave across all types.

This again supports the hypothesis that Urban Centers were not at the forefront of infections and shows that even within the different urban municipalities, the larger ones fared better during the pandemic. However, considering all ten Regional Types we cannot detect any linear relationship between the degree of urbanisation and the number of cases.



Data source: Datenplattform COVID (GÖG); Statistik Austria BEV - data.gv.at  
Data range: from beginning of 2020 to April 07, 2021

**Figure 4:** Spatial distribution of Covid-19 cases in Austria.

In the third step, we look at the geographical distribution of average weekly cases per hundred thousand inhabitants on the municipal level and investigate how the spatial pattern of infections coincides with the location of urban municipal types. The cases are classified into four levels: a high case class, high-medium case class, medium-low case class, and low case class; the average number of the four classes ranges are from 116 cases to 281 cases, 95 cases to 116 cases, 77 cases to 95 cases, and 0 case to 77 cases respectively. The results are shown in Figure 4.

Figure 4 illustrates that the high case areas do not follow a clear-cut pattern but tend to be denser in the mid-west of Austria, while the northeast shows relatively low numbers. Particularly pronounced are hotspots in those areas which were reported to be the first affected areas when the pandemic reached Austria, located in Tyrol in the west of Austria. Generally, there is a fair level of spatial autocorrelation in the average infection rates across Austria. Focusing on the highlighted urban municipalities, it becomes apparent that although having generally lower

numbers, urban centres also tend to vary with the regional trends. However, they are distributed evenly enough across Austria to allow us to assume that the geographical location within hot or cold spots of COVID-19 infections is not driving the outcomes of the previous analysis.

## 5 Discussion

In this paper, we looked at COVID-19 infections in Austria in the context of the rural-urban typology and showed that urban areas could not be identified as drivers of the pandemic. Statistics Austria's urban-rural typology integrates not only aspects of spatial density but also functional criteria. The infection waves are mostly similar across all spatial types – with rural areas showing the most infections at the peak of each wave. Thus, we can confirm that urban density did not lead to an intensification of the pandemic in Austria and, therefore, should not play a role in determining regionally differentiated containment measures. This resembles the findings in Boterman (2020), or Rodriguez-Villamizar et al. (2020), among other authors, which in turn, obviously does not imply that regionally specific containment measures and response policies are obsolete. However, they should rather be orientated towards local infection rates as well as developments within integrated regions.

However, while the methodology we employed builds on a more sophisticated spatial typology to analyse urban density, some limitations regarding the epidemiological data set need to be mentioned. Firstly, infections are always assigned to the infected person's place of residence – even if the person became infected at work or on vacation. This causes small-scale distortions, most probably in functionally integrated regions with an above-average mobile population. Secondly, the number of reported infections depends on the number of tests performed. Unfortunately, it was not possible to obtain an integrated data set on the number of tests performed at the municipal level. Other measures such as hospitalisations, intensive-care demand or COVID-19 related deaths would be possible indicators which do not depend on testing infrastructure or compliance of the respective citizens. However, such measures would heavily depend on geographies of age, medical preconditions and various other factors. Thirdly, various regional actions, such as regional lockdowns, occurred during the pandemic. These have caused small-scale effects that were not taken into account in the empirical analysis. Fourthly, the effect of vaccinations could also not be considered due to a lack of sufficient data. Particularly at the beginning of the vaccination campaign in early 2021, vaccinations were given in a fairly focused way to vulnerable facilities such as hospitals and senior residences. This may have led to small-scale effects. Thus, our results need to be interpreted as net outcomes.

Nonetheless, the health crisis has made it evident that we need more fine-grained spatial data to investigate how social phenomena and crises affect distinct spatial configurations of society and how these phenomena are affected by spatial factors. Also, the provision of health data on a daily basis has proven to be vital to making informed policy decisions. It can be assumed to have had an effect on the data literacy of the general population, and has therefore been one of the few positive effects during this major global crisis. However, even the latest small-scale data on COVID-19 cases or ICU-beds has not been a guarantor of well-reasoned spatially differentiated policy measures – at least in Austria. There is still a great deal of work to do in this regard.

## 6 Conclusion

In the early phase of the pandemic, some of the public discourse in Austria suggested a causal relation between urban agglomerations and the spread of COVID-19 cases. While many have jumped in to dispel such simplistic assumptions, there is still a significant lack of evidence to counter such claims.

In our paper, we analysed epidemiological data on COVID-19 cases in Austrian municipalities vis-à-vis a differentiated spatial typology of urban and rural settlement areas to investigate whether any evidence exists that cities can be considered drivers of the pandemic. We aimed for a robust spatial classification that goes beyond size classes according to the number of inhabitants, as these largely depend on the size of administrative units. Hence, we decided to employ a spatial typology that incorporates multiple indicators, including not just population numbers and population density, but also functional interactions that better represent the diverse characteristics of urban agglomerations, namely, our own Austrian Urban-Rural Typology.

Combining epidemiological data with the Austrian Urban-Rural Typology, we found that there is no significant relationship at any point in time between the occurrence of infections and urban settlement areas. Consequently, physical spatial patterns and population density are not relevant when it comes to predicting the regional progression and impact of pandemics or determining regionally differentiated health or virus containment measures.

In this paper, we addressed two novelties: firstly, a spatial perspective on Austria & COVID-19, by means of which we added to the growing evidence on the spatial patterns of the pandemic. And secondly, a more nuanced perspective on addressing density as a weighting measure in this and other contexts of spatial analysis.

There is, of course, more that defines cities than mere population density that is of significance for the development of health incidents. This includes functional ties, socioeconomic configurations, or an over-proportional share of critical infrastructures and SGIs that cannot be shut down during lockdown. Hence, further studies would need to investigate these aspects to make sense of the factors significantly affecting the spread of the pandemic. As shown in our paper, population density is not one of them. We thus conclude that we do not need a 'one size fits all' measure, but pointedly contextualised spatial analyses to make sense of the spread of the virus.

## References

- Acuto M. (2020): Engaging with global urban governance in the midst of a crisis. *Dialogues in Human Geography*, 2020;10(2):221–224.
- AFP (2021, June 25). Sydney Locks Down Amid COVID Surge. *Voice of America*, [https://www.voanews.com/a/covid-19-pandemic\\_sydney-locks-down-amid-covid-surge/6207444.html](https://www.voanews.com/a/covid-19-pandemic_sydney-locks-down-amid-covid-surge/6207444.html)
- Bengs, C., & Schmidt-Thome, K. (2004) (eds.): *Urban-rural relations in Europe*. ES-PON 1.1.2 Final Report. <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/43117/1/Typology%20of%20urban-rural%20characteristics.pdf>
- Bibby, Peter (2013): *Urban and Rural Area Definitions for Policy Purposes in England and Wales: Methodology* (v1.0). Office for National Statistics. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/239477/RUC11methodologypaperaug\\_28\\_Aug.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/239477/RUC11methodologypaperaug_28_Aug.pdf)
- Biscayart, C., Angeleri, P., Lloveras, S., Chaves, T. D. S. S., Schlagenhaut, P., & Rodríguez-Morales, A. J. (2020). The next big threat to global health? 2019 novel coronavirus (2019-nCoV): What advice can we give to travellers?—Interim recommendations January 2020, from the Latin-American society for Travel Medicine (SLAMVI). *Travel medicine and infectious disease*, 33, 101567. <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2020.101567>
- Boterman, W. R. (2020). Urban–rural polarisation in times of the Corona outbreak? The early demographic and geographic patterns of the SARS–CoV–2 epidemic in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 111(3), 513–529. <https://doi.org/10.1111/tesg.12437>
- Brouard, S., Vasilopoulos, P., & Becher, M. (2020). Sociodemographic and psychological correlates of compliance with the Covid-19 public health measures in France. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 53(2), 253–258. <https://doi.org/10.1017/S0008423920000335>
- Brown, R., & Rocha, A. (2020). Entrepreneurial uncertainty during the Covid-19 crisis: Mapping the temporal dynamics of entrepreneurial finance. *Journal of Business Venturing Insights*, 14, e00174. <https://doi.org/10.1016/j.jbvi.2020.e00174>
- Bryce, C., Ring, P., Ashby, S., & Wardman, J. K. (2020). Resilience in the face of uncertainty: early lessons from the COVID-19 pandemic. *Journal of Risk Research*, 23(7–8), 880–887. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1756379>

- Carteni, A., Francesco, L. D., & Martino, M. (2020). How mobility habits influenced the spread of the COVID19 pandemic: Results from the Italian case study. *Science of The Total Environment*, 741, 140489. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140489>
- Coaffee, J., & Lee, P. (Eds.) (2016). *Urban resilience: Planning for risk, crisis and uncertainty*. Macmillan International Higher Education.
- Copus., A., Psaltopoulos, D., Skuras, D., Terluin, I., Weingarten, P., Giray, F., Ratering, T. (2008) (eds.): *Approaches to Rural Typology in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (OPOCE). <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC48464>
- Cruz, M. P., Santos, E., Cervantes, M. V., & Juárez, M. L. (2021). COVID-19, a worldwide public health emergency. *Revista Clínica Española (English Edition)*, 221(1), 55–61. <https://doi.org/10.1016/j.rceng.2020.03.001>
- Datenplattform COVID-19 (2021). *Austrian epidemiological reporting system*. <https://datenplattform-covid.goeg.at>
- Desouza, K. C., & Flanery, T. H. (2013). Designing, planning, and managing resilient cities: A conceptual framework. *Cities*, 35, 89–99.
- Eraydin, A., & Tasan-Kok, T. (Eds.) (2013). *Resilience Thinking in Urban Planning*. Dordrecht and others: Springer.
- Eurostat (2018): *The methodological manual on territorial typologies – 2018 edition*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-18-008>.
- Eurostat (2020, November 10). *Territorial typologies manual – urban-rural typology*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial\\_typologies\\_manual\\_-\\_urban-rural\\_typology#Classes\\_for\\_the\\_typology\\_and\\_their\\_conditions](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_manual_-_urban-rural_typology#Classes_for_the_typology_and_their_conditions)
- Fang, W. & Wahba, S. (2020 April 20). Urban Density Is Not an Enemy in the Coronavirus Fight: Evidence from China. *World Bank Sustainable Cities Blog*. <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/urban-density-not-enemy-coronavirus-fight-evidence-china>
- Florida, R. (2020, April 3). The geography of coronavirus. *Bloomberg CityLab*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-03/what-we-know-about-density-and-covid-19-s-spread>
- Fransen, J., Peralta, D. O., Vanelli, F., Edelenbos, J., & Olvera, B. C. (2021). The emergence of urban community resilience initiatives during the COVID-19 pandemic: An international exploratory study. *The European Journal of Development Research*, 1–23. <https://doi.org/10.1057/s41287-020-00348-y>
- Giffinger, R., Kalasek, R. & Wonka E. (2006). *Ein neuer Ansatz zur Abgrenzung von Stadtregionen: methodische Grundlagen und Perspektiven zur Anwendung*. Tagungsband CORP 2006 & Geomultimedia06, 677–683.
- Gray, R. S. (2020). Agriculture, transportation, and the COVID–19 crisis. *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroéconomie*, 68(2), 239–243. <https://doi.org/10.1111/cjag.12235>
- Guida, C., & Cagliani, M. (2020). Urban accessibility: the paradox, the paradigms and the measures. A scientific review. *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 13(2), 149–168. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/6743>
- Hamidi, S., Sabouri, S., & Ewing, R. (2020). Does density aggravate the COVID-19 pandemic? *Journal of the American Planning Association*, 86(4), 495–509. <https://doi.org/10.1080/01944363.2020.1777891>

- Jaipuria, S., Parida, R., & Ray, P. (2021). The impact of COVID-19 on tourism sector in India. *Tourism Recreation Research*, 46(2), 245–260. <https://doi.org/10.1080/02508281.2020.1846971>
- Kreiner, N. C., & Ram, Y. (2020). National tourism strategies during the Covid-19 pandemic. *Annals of tourism research*. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.103076>
- Krutzler, D. (2020, April 01): In Wien bleiben Schönbrunn und andere Bundesgärten geschlossen. *Der Standard*. Retrieved from <https://www.derstandard.at/story/2000116419056/in-wien-bleiben-schoenbrunn-und-andere-bundesgaerten-geschlossen>.
- Lai, K. Y., Webster, C., Kumari, S., & Sarkar, C. (2020). The nature of cities and the Covid-19 pandemic. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 46, 27–31. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2020.08.008>
- Lancet, T. (2020). Emerging understandings of 2019-nCoV. *Lancet (London, England)*, 395(10221), 311. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30186-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30186-0)
- Lepicier, D., Aubert, F., Sencebe, Y., Perrier-Cornet, P. (2006): The construction of micro-regional territories and their economic relevance: the case of the pays in France. In: *Canadian Journal of Regional Science*, 29(1), 85–107.
- McFarlane, C. (2021). Repopulating density: COVID-19 and the politics of urban value. *Urban Studies*, 00420980211014810. <https://doi.org/10.1177/00420980211014810>
- Ntounis, N., Parker, C., Skinner, H., Steadman, C., & Warnaby, G. (2021). Tourism and Hospitality industry resilience during the Covid-19 pandemic: Evidence from England. *Current Issues in Tourism*, 1–14. <https://doi.org/10.1080/13683500.2021.1883556>
- NZ Herald (2021, August 03). Covid 19 coronavirus: China orders mass testing in Wuhan as outbreak spreads. *NZ Herald*. Retrieved from <https://www.nzherald.co.nz/world/covid-19-coronavirus-china-orders-mass-testing-in-wuhan-as-outbreak-spreads/DAE-US3R2DGJ4VGVWCJKGYJI2PE/>
- OECD (2002), *Redefining territories: the functional regions*. Organisation for economic co-operation and development (OECD), Paris
- Paakkari, L., & Okan, O. (2020). COVID-19: health literacy is an underestimated problem. *The Lancet. Public Health*, 5(5), e249. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30086-4](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30086-4)
- Rogerson, C.M., & Rogerson, J.M. (2020). COVID-19 TOURISM IMPACTS IN SOUTH AFRICA: GOVERNMENT AND INDUSTRY RESPONSES. *GeoJournal of Tourism and Geosites*, 31(3), 1083–1091. <https://doi.org/10.30892/gtg.31321-544>
- Statistik Austria (2021a): *Urban-Rural-Typologie. Methodologie*. Retrieved from [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&dDocName=108332](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=108332).
- Statistik Austria (2021b). Einwohnerzahl nach Gemeinden mit Status Gebietsstand 1.1.2020. Retrieved from: [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_PDF\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=104037](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=104037).
- Statistik Austria (2021c). Urban-Rural Typology. Retrieved from: [https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=108340](https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=108340).
- Škare, M., Soriano, D. R., & Porada-Rochoń, M. (2021). Impact of COVID-19 on the travel and tourism industry. *Technological Forecasting and Social Change*, 163, 120469. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.120469>
- Tanrıvermiş, H. (2020). Possible impacts of COVID-19 outbreak on real estate sector and possible changes to adopt: A situation analysis and general assessment on Turkish

perspective. *Journal of Urban Management*, 9(3), 263–269. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2020.08.005>

Teller J. (2021). Urban density and Covid-19: towards an adaptive approach. *Buildings and Cities*, 2(1), pp. 150–165. <https://doi.org/10.5334/bc.89>

Zasada, I., Loibl, W., Berges, R., & Steinnocher, K. (2013). Peri-urban futures: Scenarios and models for land use change in Europe. (K. Nilsson, S. Pauleit, S. Bell, C. Aalbers, & T. S. Nielsen, Eds.), *Peri-Urban Futures: Scenarios and Models for Land use Change in Europe*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-30529-0>

Zecca, C., Gaglione, F., Laing, R., & Gargiulo, C. (2020). Pedestrian routes and accessibility to urban services: an urban rhythmic analysis on people's behaviour before and during the COVID-19. *TeMA: journal of land use, mobility and environment*, 13(2). <https://doi.org/10.6092/1970-9870/7051>

### **Selim Banabak**

MSc, Universitätsassistent, Forschungsbereich Stadt- und Regionalforschung (Institut für Raumplanung, TU Wien). Forschungsfelder: Wohnungsmärkte, Sozialräumliche Ungleichheit, Finanzialisierung von Wohnen.

### **Robert Kalasek**

Dipl.-Ing., Stadt- und Regionalforscher mit einem Schwerpunkt in GIS-gestützter räumlicher Analytik. Seit 1997 beschäftigt er sich im Rahmen sich wandelnder thematischer Schwerpunkte mit dem zentralen Werkzeug raumbezogener Analyse: GIS. Aktuelle Themenfelder sind dabei datengestützte Analysen im Zusammenhang mit der Energiewende und insbesondere der Energieraumplanung sowie das Thema Mobilität mit einem klaren Fokus auf Erreichbarkeitsanalysen und die Auseinandersetzung mit dem Thema COVID-19 in seiner raum-zeitlichen Dimension.

### **Florian Pühringer**

Dipl.-Ing., Projektassistent, Forschungsbereiche Stadt- und Regionalforschung (Institut für Raumplanung, TU Wien) sowie Verkehrssystemplanung (MOVE). Forschungsfelder: GIS-basierte Raumanalysen, Geodaten, Mobilitätsforschung.

### **Yanli Zhang**

Msc., BSc., Universitätsassistentin, Forschungsbereich Stadt- und Regionalforschung (Institut für Raumplanung, TU Wien). Forschungsfelder: Sustainable urban and regional development, sustainability transformation of mining areas, applying spatial analysis and GIS in urban and regional planning and related studies.

### **Johannes Suitner**

Dr., Forschungsbereich Stadt- und Regionalforschung (Institut für Raumplanung, TU Wien). Forschungsfelder: Governance urbaner und regionaler Transformationsprozesse, soziale Innovation in der Nachhaltigkeitswende, Stadtentwicklungspolitik, Wiener Stadtplanungsgeschichte.



# City Shifting

## Klimawandelbedingte „Wanderungen“ von urbanen Stadtlandschaften: Ein raumplanerischer Beitrag

Bianca Pfanner

### 1 Einleitung – Was ist *City Shifting*?

Klimawandelbedingte Anpassungsüberlegungen greifen oftmals auf den Forschungs- und Gestaltungsansatz zurück den Blick in andere Städte oder Regionen zu richten, um nach Anschauungsbeispiele zu suchen und deren Lösungsansätze zu transferieren. Henninger und Weber (2020) beschreiben diese Suche folgendermaßen:

*„Wie aus klimatischer Sicht positiv auf den Städtebau eingewirkt werden kann, wird durch die Betrachtung der Bebauungsstrukturen in anderen Klimazonen ersichtlich (z.B. Verschattung in engen Gassen, strahlungsoptimierte Ausrichtung der Gebäude)“ (Henninger, Weber, 2020, S. 159).*

Um die Suche mit klimadatenbasierten Forschungsergebnissen zu qualifizieren, greift diese Forschungsarbeit den Fachdiskurs zu *City Shifting* und *Climate Twins* auf (Rey et al., 2020; Bastin et al., 2019; Rohat et al., 2017, 2018; Nakageawa et al., 2017; Beniston, 2014; Ishizaki et al., 2012; Ungar et al., 2011; Hallgatte, 2009; Kopf et al., 2008; Hallegatte et al., 2007). Der Begriff steht für das „Wandern“ und „Verlagern“ der Städte entlang der Klimavoraussagen durch Datenmodellierungen von Klimaelementen. Die Studien haben das Ziel, Städte ausfindig zu machen, die sich durch Zeit- und Ort-Verschiebungen in ihren klimatischen Eigenschaften äquivalent beschreiben lassen. Aus einer Studie geht eine gute Erläuterung hervor:

*„Twin climate cities are pairs of cities for which it is appropriate to assume that the future climate of a city ‚A‘ will be significantly similar to the current climate of another city ‚B‘“ (Rohat et al., 2017, S. 929).*

Die wissenschaftliche Untersuchung solcher Zeit-Ort-Verschiebungen von bioklimatischen Eigenschaften kommt aus der angewandten Ökologie, Umweltwissenschaften, Meteorologie, Geoinformationwissenschaften und Tier- und Pflanzenwissenschaften. Folgende Fragen stehen im Fokus: Wie wird das Klima in Zukunft sein? Zu welchen unterschiedlichen Ergebnissen gelangt man durch

unterschiedliche Modelle? (Rey et al., 2020; Carroll et al., 2015, S. 2; Hamann et al., 2015; Parry, Carter, 1989). Zusätzlich befassen sich auch Architekt\_innen und Städtebauer\_innen mit standort- und klimaangepassten Gebäuden, indem der Blick auf andere Klimazonen gerichtet wird. Beispiele hierfür sind Windtürme, die mehrere physikalische Effekte zur passiven Kühlung nutzen (bekannt als „Badgir“), weiße Gebäudefarben oder Fenstergitter namens „Mashrabiya“, deren offene Struktur sowohl die Belüftung als auch den Sonneneinfall im Innenraum reguliert (Schütze, Willkomm, 2000).

Die Beispiele aus der Architektur beziehen sich explizit auf die Objektebene, wodurch eine planerische und gesamtstädtische Perspektive weitestgehend ausbleibt. Ein Verschieben beziehungsweise Verändern der klimatischen Gegebenheiten ist durchaus in der Forschungs- und Planungslandschaft angekommen, doch die explizite Thematisierung von *City Shifting* oder *Climate Twins* findet bislang kaum statt. In erster Linie nehmen jene Forschungsprojekte Bezug, welche den Klimawandel thematisieren, wie etwa „LiLa4Green“ (Tötzer, 2021), „Biotope City“ (IBA\_Wien 2022 – Neues soziales Wien, 2020) oder „Vibrant Fields“ (Aksöz-Balzar, 2022). Zudem appellieren Giffinger (2020) und Weber (2022) mit Verweis auf die klimatischen Vergleichsstädte für Wien zu einer intensiveren wissenschaftlichen und anwendungsorientierten Planung. Diese Appelle motivieren dazu, die Potenziale und Herausforderungen, die sich durch die skizzierten „Wanderungen“ der urbanen Stadtlandschaften ergeben, im Detail zu erforschen.

## 1.1. Methodischer Zugang und leitende Forschungsfragen

Dieser Beitrag basiert auf einer facheinschlägigen Literaturrecherche und -analyse des Themas *City Shifting*. Mit diesem beiden Schlüsselbegriffen wurde zunächst eine unsystematische Recherche von Sekundärliteratur (Internet, Printwerke) gestartet. Durch die Literaturangaben in der Ausgangsquelle konnten weitere themenspezifische Autor\_innen und Artikel identifiziert werden. Durch die Vertiefung erlangt die Recherche und Analyse einen systematischen Charakter, da die Literatur dann auf deren inhaltlichen Fragestellungen, methodischen Zugänge und auch die Schlussfolgerungen untersucht wurde. Das Ziel dabei ist einen Querschnitt über die Literatur zu legen, um einerseits die Vielfalt der Untersuchungsansätze andererseits aber auch die Vielfalt der möglichen *Climate Twins* aufzuzeigen.

Darauf aufbauend wird eine stadtraumanalytische und qualitative Perspektive eingenommen, die im Rahmen eines Fallbeispiels zur Anwendung kommt. Die Auswahl der herangezogenen Beispielstädte um das Thema darzulegen, beruht zum einem auf dem bestehenden Wissen (Stadtstrukturen, Netzwerke, Datenverfügbarkeit, Planungsstrategien, Planungspraxis etc.) der Stadt Wien, wodurch

Wien sich als Fallbeispiel eignet. Zum anderen ist es als sinnvoll zu erachten, die klimatischen Verschiebungen am europäischen Kontinent mithilfe von Referenzstädten der unterschiedlichen Klimazonen beziehungsweise Klimatypen abzubilden. Damit wird in einem kleinen Rahmen ein Querschnitt der Ausprägungen des *City Shiftings* ermöglicht.

Die folgenden Fragen stehen dabei im Mittelpunkt:

- Was ist *City Shifting*? Welche Potenziale aber auch Unsicherheiten liegen im methodischen Ansatz der vergleichenden Forschung zu klimaäquivalenten Städten?
- Welche *Stadtstrukturen* sind sinnvoll zu vergleichen?
- Welcher *Climate Twin* ist aus den Studien für Wien abzuleiten? Welche Planungsgrundsätze und Anpassungsstrategien des äquivalenten Standorts und Klimas sollten für Wien daher zur Diskussion stehen?

## 2 Klimawandelbedingte „Wanderungen“ von urbanen Stadtlandschaften

Klimaforscher\_innen nennen drastische Veränderungen des globalen Klimas als wesentliche Herausforderungen für die gegenwärtige und zukünftige Gestaltung der Städte (Rey et al., 2020; Bastin et al., 2019; Rohat et al., 2017, 2018; Nakageawa et al., 2017; Beniston, 2014; Ishizaki et al., 2012; Ungar et al., 2011; Hallegatte, 2009; Kopf et al., 2008; Hallegatte et al., 2007). Dieser Beitrag dient dazu, diese Herausforderung zu präzisieren: Die klimatischen Standortbedingungen werden eher einem Standort gleichen, welcher derzeit woanders auf der Weltkugel verortet ist – es formieren sich klimaäquivalente Städte zu *Climate Twins* (weitere Begriffe: *Klimadoppel*, *Climate Analogue*, *Klimaanalogie* oder *Klimazwilling*). Die Autor\_innen finden sich im Konsens wieder, dass sich ein weltweiter „Wanderungstrend“ in Richtung Subtropen (um den 20. Breitengrad) abzeichnet: Ein Südwärts-Trend auf der Nordhalbkugel und ein Nordwärts-Trend auf der Südhalbkugel wird sich einstellen. Wie sich die räumlichen Verlagerungen ausprägen können, wird nachstehend anhand einiger Studien erläutert (Tabelle 1).

**Tabelle 1:** Tabellarische Darstellung der gesichteten Literatur zum Thema City Shifting und Climate Twins

Literatur	Untersuchungsstädte	Daten, Klimaelemente/ -variablen	Klimamodelle	Datengenerierung, Klimaszenarien
Hallegatte et al., 2007	17 europäische Städte: Athen, Barcelona, Berlin, Brüssel, Kopenhagen, Dublin, Genf, Helsinki, London, Lissabon, Madrid, Marseille, Oslo, Paris, Rom, Stockholm, Wien	Zwei Klimaelemente/ -variablen: Temperatur (Monatsmittel) Niederschlag (Monatsmittel) basierend auf dem Projekt PRUDENCE <sup>1</sup> , aufbereitet für die Zeiträume 1960–1990 und 2070–2100	ARPEGE Klimamodell <sup>2</sup> (globales Zirkulationsmodell, von CNRM/Météo-France) HadRM3H <sup>3</sup> (regionales Modell basierend auf HadAM3 von Hadley Centre)	Special Report on Emissions Scenarios (SRES): A2 Szenario des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) <sup>4</sup>
Kopf et al., 2008	12 europäische Städte: Athen, Barcelona, Berlin, Helsinki, Istanbul, London, Madrid, Oslo, Paris, Rom, St. Petersburg, Stockholm	Drei Klimaindikatoren/ -elemente/-variablen: Temperatur (Heiz- und Kühlgradtage Niederschlag, potenzielle Evapotranspiration (Trockenheit) basierend auf dem Projekt PRUDENCE <sup>1</sup> , aufbereitet für die Zeiträume 1961–1990 und 2071–2100	siehe Hallegatte et al., 2007	siehe Hallegatte et al., 2007
Loibl und Peters-Anders, 2009	Österreich: „8400 items relating the Austrian municipalities“	Zwei Klimaelemente/ -variablen: Temperatur (Monatsmittel) Niederschlag (Monatssummen) für die Zeiträume 1981–1990 und 2041–2050	Regionales Klimamodell (keine genaue Angabe)	IS92b Szenario (“business as usual”) des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) <sup>5</sup>

1 <http://prudence.dmi.dk/> (abgerufen am 28.12.2021)

2 <https://www.umr-cnrm.fr/spip.php?article124&lang=en> (abgerufen am 28.12.2021)

3 <https://www.metoffice.gov.uk/> (abgerufen am 28.12.2021)

4 Nebojsa, Nakicenovic et al. (2000): Special Report on Emissions Scenarios: A Special Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press. Online verfügbar unter <http://www.grida.no/climate/ipcc/emission/index.htm> (abgerufen am 28.12.2021)

5 IPCC (2007): The Physical Science Basis. Final Report Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Assessment Report 4. Genf

Literatur	Untersuchungsstädte	Daten, Klima-elemente/-variablen	Klimamodelle	Datengenerierung, Klimaszenarien
Ungar et al., 2011	4 europäische Städte: Kopenhagen, München, Rom, Wien	Zwei Klimaelemente/-variablen: Temperatur Niederschlag für den Zeitraum 1960–2100	COSMO-CLM Modell 2.4.11 <sup>6</sup> (Consortium for Small-scale Modelling – Climate Local Model) basierend auf ECHAM5/ MPIOM	IS92b Szenario (“business as usual”) des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) <sup>5</sup>
Beniston, 2014	20 europäische Städte: Beauvais, Belgrad, Berlin, Bordeaux, Bremen, Brindisi, Bucharest, Cagliari, Genf, Lissabon, Lviv, Madrid, Malaga, Tallinn, Toulouse, Valencia, Vestervig, Vilnius, Wien, Würzburg	Zwei Klimaelemente/-variablen: Temperatur, Niederschlag basierend auf der European Climate Assessment and Data Database <sup>7</sup> und auf dem Projekt ENSEMBLES <sup>8</sup> (Folgeprojekt von PRUDENCE), aufbereitet für den Zeitraum 1951–2010	siehe Hallegatte et al., 2007	siehe auf Hallegatte et al., 2007
Rohat et al., 2017	100 Städte, davon 37 europäische Städte	Vier Klimaelemente: Temperatur Niederschlag Schneefall Wind basierend auf dem Projekt PRUDENCE1, aufbereitet für die Zeiträume 1961–1990 und 2071–2100	Mehrere regionale Klimamodelle, u.a.: Hamburg regional climate model (HIRHAM RCM, von Danish Meteorological Institute)	Special Report on Emissions Scenarios (SRES): A2 (und B2) Szenario des Special Report on Emission Scenarios der IPCC4

6 Lautenschlager, Michael; Keuler, Klaus; Wunram, Claudia; et al. (2009). Climate Simulation with CLM, Scenario A1B run no.1, Data Stream 3: European region MPI-M/MaD. World Data Center for Climate (WDCC) at DKRZ. DOI: 10.1594/WDCC/CLM\_A1B\_1\_D3

7 Klein Tank, A. M. G.; Wijngaard, J. B.; Können, G. P.; Böhm, R.; Demarée, G.; Gocheva, A.; et al. (2002): Daily dataset of 20th century surface air temperature and precipitation series for the European Climate Assessment. International Journal of Climatology: A Journal of the Royal Meteorological Society, 22(12), 1441–1453. DOI: 10.1002/joc.773

8 van der Linden, Paul; Mitchell, John F. B. (2009): ENSEMBLES: Climate Change and its Impacts: Summary of research and results from the ENSEMBLES project. Online verfügbar unter [https://ensembles-eu.metoffice.gov.uk/docs/Ensembles\\_final\\_report\\_Nov09.pdf](https://ensembles-eu.metoffice.gov.uk/docs/Ensembles_final_report_Nov09.pdf) (abgerufen am 11.11.2021)

Literatur	Untersuchungsstädte	Daten, Klima-elemente/ -variablen	Klimamodelle	Datengenerierung, Klimaszenarien
Rohat et al. 2018	90 europäische Städte	Zwei Klimaelemente/ -variablen: Temperatur Niederschlag basierend auf dem Projekt ENSEMBLES8, aufbereitet für den Zeitraum 1951–2100	Sieben regionale Klimamodelle: CNRM-RM4.5 KNMI-RACMO2 OURANOS-MRCC4.2.1 SMHI-RCA3 DMI-HIRHAM5 GKSS-CCLM4.8 METEO-HC-HadRMQ0	Special Report on Emissions Scenarios (SRES): A1B Szenario des Special Report on Emission Scenarios der IPCC4
Bastin et al. 2019	530 beziehungsweise 477 weltweite Städte	Zwei Klimaelemente/ -variablen: Temperatur, Niederschlag basierend auf dem Worldclim Global Raster Layer <sup>9</sup> , aufbereitet für die Zeiträume 1970–2000 und 2050	Drei Zirkulationsmodelle (GCM): CESM1 BGC CESM1 CAM5 <sup>10</sup> HadGEM2 <sup>11</sup> (von Hadley Centre)	Representative Common Pathway 4.5 Szenario (RCP 4.5) <sup>12</sup>
Rey et al. 2020	Europäischer Raum, keine konkreten Städte	Klimaelement/Variablen: Temperatur (Tages/ -Jahresmittel, Minimum, Maximum, Quantile) basierend auf der Initiative European Coordinated Downscaling Experiment (EUROCORDEX) <sup>13</sup> , aufbereitet für den Zeitraum 1951–2100	Vier regionale Klimamodelle (RCM): ALADIN-5.3 (von Météo France) HIRHAM 5 RACMO-22E REMO2009	Representative Common Pathway 8.5 Szenario (RCP 8.5) <sup>14</sup>

9 Fick, Stephen E.; Hijmans, Robert J. (2017): WorldClim 2: new 1–km spatial resolution climate surfaces for global land areas. *International Journal of Climatology* 37(12): 4302–4315. DOI: 10.1002/joc.5086

10 Hurrell, James W.; Holland, M. M.; et al. (2013): The Community Earth System Model: A Framework for Collaborative Research. *Bulletin of the American Meteorological Society*, 94(9): 1339–1360. DOI: 10.1175/BAMS-D-12-00121.1

11 Bellouin, N.; Collins, W. J.; Culverwell, I. D.; Halloran, P. R.; et al. (2011): The HadGEM2 family of Met Office Unified Model climate configurations. *Geoscientific Model Development*, 4(3): 723–757. DOI: 10.5194/gmd-4-723-2011

12 Thomson, Allison M.; Calvin, Katherine V.; Smith, Steven J.; Kyle, G. Page; Volke, April; et al., (2011): RCP4.5: a pathway for stabilization of radiative forcing by 2100. *Climatic Change*, 109 (1–2): 77–94. DOI: 10.1007/s10584-011-0151-4

13 Jacob, Daniela; et al. (2014): EURO-CORDEX: new high-resolution climate change projections for European impact research. *Regional Environmental Change* 14: 563-578. DOI: 10.1007/s10113-013-0499-2.

14 Van Vurren, Detlef. P.; et al. (2011): The representative concentration pathways: an overview. *Climatic Change* 109, 5. DOI: 10.1007/s10584-011-0148-z.

Literatur	Untersuchungsstädte	Daten, Klima-elemente/ -variablen	Klimamodelle	Datengenerierung, Klimaszenarien
Climate Central und World Meteorological Organization	Weltweit	Zwei Klimaelemente/ -variablen: Temperatur (Monatsmittel des Tagesmaximums) für die Zeiträume 1996–2015 und 2080–2099	31 globale Modelle basierend auf Coupled Model Intercomparison Project 5 (CMIP5) <sup>15</sup>	Representative Common Pathway 4.5 Szenario (RCP 4.5) <sup>12</sup> und 8.4 (RCP 5.8) <sup>14</sup>

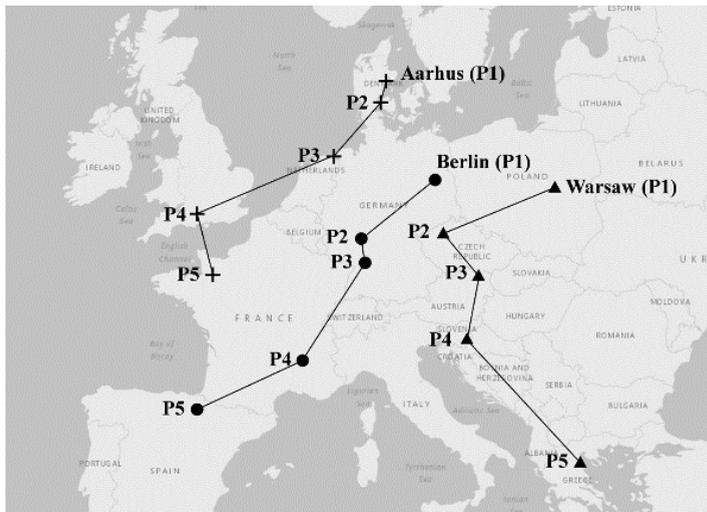
Die meistzitierte Studie geht auf Bastin et al. aus dem Jahr 2019 zurück. In einer weltweiten Studie zu den Veränderungen der Stadtklimacharakteristika kam man zum Ergebnis, dass für 77 Prozent der Städte das Klima von anderen Städten eher zutreffender sein wird als ihr eigenes Standortklima. Für 23 Prozent sind keine Ähnlichkeiten zu heute vorzufindenden Bedingungen lokalisierbar. Bis in das Jahr 2050 können die räumlichen Verschiebungen bis zu 1.000 Kilometer erreichen, das entspricht jährlich etwa 20 Kilometer. Um den Daten mehr Aussagekraft zu verleihen, werden *Climate Twins* genannt:

*“Madrid’s climate in 2050 will be more similar to the current climate in Marrakech than to Madrid’s climate today; London will be more similar to Barcelona, Stockholm to Budapest; Moscow to Sofia; Portland to San Antonio, San Francisco to Lisbon, Tokyo to Changsha, etc” (Bastin et al., 2019, S. 7).*

Zudem sind die Ergebnisse in eine interaktive Karte eingeflochten worden, die die äquivalenten Städte anzeigt (Crowther Lab und ETH Zürich).

Die Südwärts-Bewegung der klimatischen Standortbedingungen europäischer Städte beziffern Rohat et al. (2018) mit durchschnittlich 200 Kilometern innerhalb von 25 Jahren. Um ein räumliches Vorstellungsvermögen zu erhalten, wurden die möglichen Wanderungspfade für Aarhus, Berlin und Warschau näher untersucht (Abbildung 1). Ein Jahr zuvor haben Rohat et al. (2017) untersucht, ob und wo klimaäquivalente Regionen und Städte in Europa vorhanden sind. Die Ergebnisse zeigen, dass von 100 europäischen Städten für 70 Städte je eine äquivalente Region und für 30 Städte je eine äquivalente Stadt vorliegt. Des Weiteren konnten für zehn deutsche Städte mögliche *Climate Twins* verortet werden (Abbildung 2).

<sup>15</sup> <https://www.wcrp-climate.org/wgcm-cmip/wgcm-cmip5> (abgerufen am 14.02.2022)



**Abbildung 1:** „Climate shift over the European continent for four cities, for the four 30-year shift time periods” (Rohat et al., 2018, S. 438).



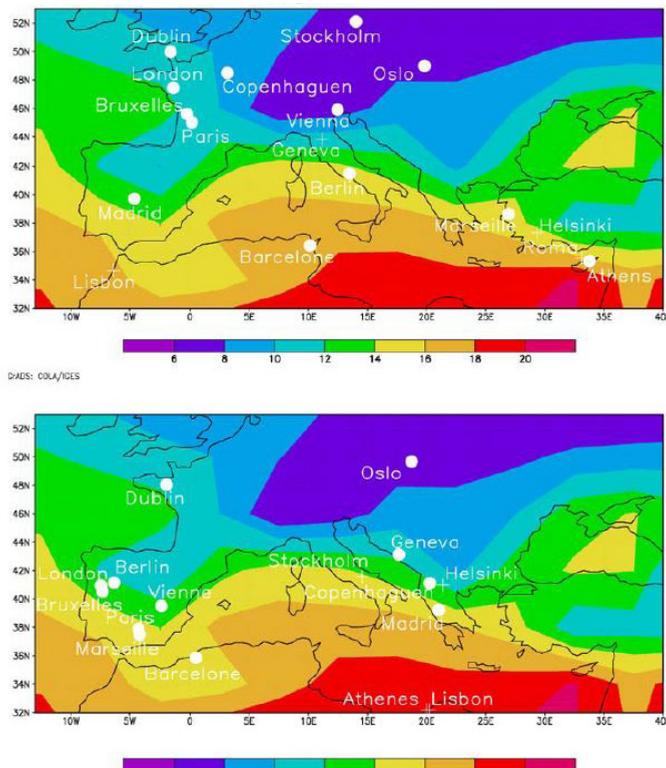
**Abbildung 2:** „Current location (black) of the main German cities and the location of their future climate (red)” (Rohat et al., 2017, S. 938).

Denselben Forschungsfokus hatte Beniston (2014), welcher die geografischen Verschiebungen am europäischen Kontinent in drei Abschnitten untersuchte. Verschiebungen von zwei bis 14 Kilometer pro Jahr sind anzunehmen. In konti-

mentalen und osteuropäischen Regionen sind diese in einem intensiveren Ausmaß zu erwarten als im maritimen Bereich.

Ungar et al. (2011) befassten sich mit einem webbasierten Tool, um herauszufinden, wie mögliche klimaäquivalente Regionen eingegrenzt werden können. Ein Adjustieren von Indikatoren und Schwellwerten ist dafür notwendig. Am Beispiel einer tschechischen Stadt wird die große Bandbreite an Resultaten erläutert, womit dargelegt werden soll, wie schwierig sich die Festlegung auf eine oder wenige repräsentative *Climate Twins* gestaltet.

Reusswig (2010) nutzte mit dem Buchbeitrag "Berlin = Saragossa?" den Vergleich, um die vielschichtigen Folgen des Klimawandels zu debattieren. Reusswig bezog sich dabei auf die Studie von Hallegatte, Hourcade und Ambrosi (2007) – auch dieser Studie sind zahlreiche Verweise nachfolgender Studien zuzuordnen. Anhand zweier Modelle (CNRM ARPEGE, HadRm3H) wurden die Verlagerungen der stadtklimatischen Bedingungen bis 2100 in Europa errechnet und visualisiert (Abbildung 3).



**Abbildung 3:** "Map of climate relocations" of 17 European cities: Each city is plotted at the location of its 'acceptable analogue'; links: ARPEGE-Climat model, rechts: HadRM3H model (Hallegatte et al., 2007, S. 50f).

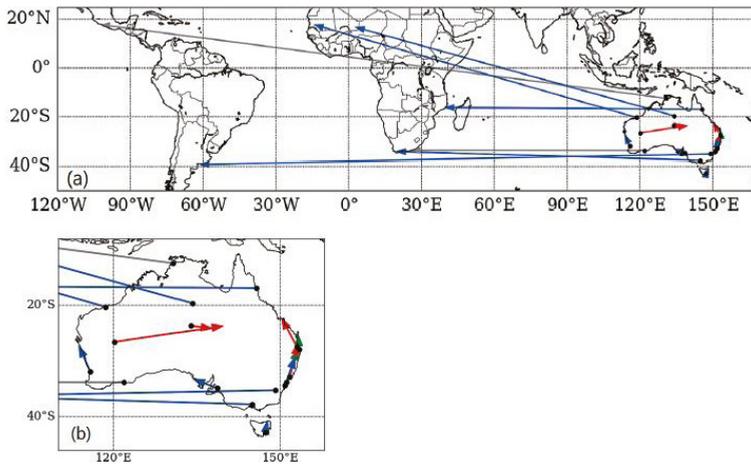
Hallegatte et al. (2007, S. 52) schließen daraus, dass durch das Vergleichen von Städten in verschiedenen aber realistisch anzunehmenden klimatischen Regionen Lösungsansätze für klimaangepasste Infrastrukturen, Gebäudearchitektur und Straßenformationen zu finden sind. Diese Schlussfolgerung richtet sich direkt an Raumplaner\_innen und bildet damit auch die Grundlage für diese Forschungsarbeit. Zwei Jahre später präzisiert Hallegatte das Thema:

*„[...] a building built now to last 80 years would have to face over its lifetime, the climate of Paris [...]; and the] climate of Cordoba. For an architect, it is not more difficult (nor more expensive) to design a building adapted to the climate of Cordoba than to the climate of Paris. But it may be more difficult (and more expensive) to design a building adapted to both [...]“ (Hallegatte, 2009, S. 241).*

Hallegatte befasste sich zudem zusammen mit Kopf und Ha-Duong (2008) mit *City Analogues*, um Klimawandelszenarien für Städte zu interpretieren. Die Autor\_innen untersuchten implizierte Unsicherheiten und am Beispiel von zwölf europäischen Städten wurden die Limitationen der Methode aufgezeigt, wie etwa die exakte Verortung einer „besten“ oder „guten“ klimaäquivalenten Region beziehungsweise Stadt.

Auch außerhalb Europas befassen sich Forscher\_innen mit *City Shifting*. Nakagaewa et al. (2017) haben sich 17 Städten in Australien und deren klimatisch möglichen „Gegenstücken“ gewidmet. Zehn der *Climate Twins* waren innerhalb Australiens zu finden, die weiteren Städte würden auf andere Kontinente „abwandern“ (Abbildung 4). Das Identifizieren von wahrscheinlichen regionalen Klimaverschiebungen ist ebenso in Japan thematisiert worden (Ishizaki et al., 2012). Wie bei den europäischen Studien ist auch in Australien und Japan ein Südwärts-Trend in den räumlichen Verlagerungen zu erkennen (ebd., S. 69f).

Ein weiteres themenspezifisches Beispiel, welches die visuelle Darstellung von *Climate Twins* forciert, ist die „Global Map: Shifting Cities“ von Climate Central und World Meteorological Organization (WMO) (Abbildung 5). Diese stellt dar, wo ausgewählte Städte ihre klimaäquivalenten Partner\_innen auf der Welt haben. Zusätzlich wird der Entwicklungspfad unter der Annahme eines moderaten Emissionsszenarios gezeigt (Basis: Ziele des internationalen Übereinkommens von Paris aus dem Jahr 2015), welcher bei allen Städten eine weniger ausgeprägte Verlagerung in der geographischen Lage zur Folge hätte.



**Abbildung 4:** „(a) Best climate analogue cities for the 17 target cities in the global search. (b) Enlarged view of Australia“ (Nakaegawa et al., 2017, S. 75).



**Abbildung 5:** Grafische Darstellung zu „Shifting Cities“ (Climate Central und World Meteorological Organization).

### 3 Vergleichende Forschung – Forschungsobjekt Stadt

Durch den *City Shifting*-Ansatz ergeben sich vielseitige Möglichkeiten, das Thema Klimawandel und Klimawandelanpassung im urbanen Kontext zu erforschen. Diese Offenheit hat zur Folge, dass sowohl stadtplanerische, stadtgestalterische, baukulturelle aber auch künstlerisch-technische Interpretationen entstehen können. Besonders die vergleichende Forschung bietet sich an, da der Begriff *City Shifting* bereits einen städteübergreifenden Zugang impliziert.

Bislang wird dem Thema besonders ein Verwertungspotenzial als Kommunikationstool zugetragen, da das Visualisieren und bildliche Darstellen der Klimaprognosen hilfreich sein kann, um Klimadaten verständlich aufzubereiten. Dies kann dabei gleichermaßen Fachexpert\_innen, Personen in der Stadtverwaltung und Nicht-Professionalist\_innen zu Gute kommen. Die bereits zitierte und beschriebene Global Map "Shifting Cities" von Climate Central und der World Meteorological Organization und die visuelle Darstellung zur Studie von Bastin et al. (2019) entsprechen diesem Ziel. Auch Ungar et al. (2011) betrachten das visuelle Verwertungspotenzial der Studien als sinnvoll:

*„Until now no satisfying validation method or data could be found to compare the Climate Twin results with. Therefore the fictive line between ‚good‘ and ‚bad‘ results can only be drawn subjectively by visual interpretations of result maps while varying the thresholds.“*  
(Ungar et al., 2011, S. 433).

Zudem können die Städte als reale "hands-on" Anschauungsbeispiele hinsichtlich der zukünftigen Klimaauswirkungen und möglichen Anpassungsstrategien dienen. Einen Wissensaustausch dieser Art zu forcieren, ist bereits als *Climate Analogues* bekannt. Interessant dabei hervorzuheben ist der methodische Ursprung im landwirtschaftlichen Tätigkeitsbereich:

*„The climate analogue approach is an empirical impact assessment approach that has been employed, particularly in the agricultural sector, to identify suitable crops for a target region. [...] Parry and Carter (1989) applied this method to the assessment of the impacts of future climate changes on agriculture“* (Nakagaewa et al., 2017, S. 72).

Die „Analogien“ haben dabei das Ziel, die Vergleichsobjekte in den klimatischen, sozioökonomischen, politischen, planerischen, räumlichen und alltäglichen Veränderungsprozessen zu erforschen. Als Zielpublikum können dabei Entscheidungsträger\_innen wie auch Fachpersonen der Raumplanung und Stadtverwaltung dienen. Eine konkrete Aufforderung diesbezüglich formulieren Bastin et al. (2019, S. 10) insofern, dass Londonder\_innen bereits heute am Beispiel von Barcelona ihre Umweltherausforderungen ablesen können und entsprechend handeln können.

Als Beispiel einer vergleichenden Forschung im urbanen Kontext mit Fokus auf räumliche Transformationen kann die Ausstellung „Territorial Turn – Plädoyer für einen Paradigmenwechsel im Städtebau“ (Februar bis April 2022), kuratiert vom Institut für Städtebau der Technischen Universität Graz, erwähnt werden. Mithilfe zwölf internationaler Konzepte und Lösungsansätze, die einen Städtebau mit „zukunftsweisender Ausrichtung“ abbilden sollen, werden „greifbare“ An-

schauungsbeispiele zur Schau gestellt. Um einen Bezug zum gegebenen Raum (Stadt Graz) herzustellen und daraus „territoriale Transformationen“ ableiten zu können, werden die präsentierten Beispiele in Graz verortet. Wenn auch Begriffe wie *City Shifting* oder *Climate Twins* nicht verwendet werden und eine ökologische Ausrichtung des Städtebaus nicht erst seit dieser Ausstellung in Fachkreisen diskutiert wird, wird – zumindest bei den Besucher\_innen – vermittelt, wie aus möglichen stadträumlichen Vergleichen neue Ideen und Impulse entstehen können.

Der Aufbau und der Austausch einerseits von klimadatenbasiertem Wissen, andererseits von klimaangepassten Planungsgrundsätzen verfolgt dabei den „Learning from“-Ansatz, welcher unter anderem die Basis zahlreicher nationaler und internationaler Forschungs- und Planungsprojekte bildet. Doch dieser Ansatz fand schon viel früher eine Diskussionsplattform: Nämlich ab dem Jahr 1972 durch Venturi, Scott Brown und Izenour (1994) in „Learning from Las Vegas“. Las Vegas und auch Venedig wurden als „legendäre Ikonen“ beschrieben, die von zahlreichen anderen Städten zu reproduzieren versucht worden sind. Dies diente dem Ziel anderenorts Entwicklungen und Geschäftstätigkeiten, insbesondere in der Freizeitindustrie, anzukurbeln. Kritik an dieser Interpretation von „Learning from“ übt Soler (2010):

*„Wenn Bilder ohne Reflexion imitiert und ‚copy-and-paste‘-artig am nächsten Bestimmungsort implantiert werden, wird die Vielfalt der Welt zu einem Katalog der Belieblichkeit reduziert. [...] Die Kopie der Welt ist zur Normalität geworden. Wir leben in einer Gesellschaft, die es gewohnt ist, Bilder zu kopieren, ohne ihre Essenzen zu verstehen“ (Soler, 2010, S. 134).*

Die Parallele von Soler zum Thema *City Shifting* ist insofern gegeben, dass mithilfe des Blicks in andere klimaäquivalente Gebiete und Städte Anhaltspunkte gesucht werden, die der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels gerecht werden können. Dabei kann die Kritik laut werden, lediglich ein „copy-and-paste“-Verfahren anzustreben und den von Soler beschriebenen „Katalog der Belieblichkeit“ zu erstellen. Da man sich der Diversität und Einzigartigkeit jeder einzelnen Stadt bewusst ist und Stadt als Co-Existenz der Differenz wahrnimmt, ist eine Grenze des skizzierten *City Shifting*-Ansatzes als Handlungs- und Lösungsweg zur urbanen Klimawandelanpassung bereits festgesetzt: Aus den Vergleichen mit klimaäquivalenten Städten können maximal Inspirationen und Ideen gewonnen und generiert werden. Auch nach einer ortsspezifischen Interpretation (nach Soler die „Essenz verstehen“) können Lerneffekte von *Climate Twins* lediglich weitere Mosaiksteine im Stadtgefüge erzielen. In Erich Raiths Worten (2022) ist es daher vielmehr eine Frage der strukturellen Permanenz anstelle einer baulichen Permanenz.

Dem liegt ein Verständnis von *Stadt* als gestaltbares, transformatives Konvolut an gebauten und nicht-gebauten Strukturen und Landschaften zugrunde und die Möglichkeit, dass der Blick in andere (regionale und städtische) Klimazonen auch zu urbanen Transformationsprozessen führen kann. Das Verständnis des Forschungsobjekts *Stadt* mit einzigartigem Transformationspotenzial wird unter anderem von Hölscher und Frantzeskaki (2021) hervorgehoben:

*„[...] cities concentrate the conditions and resources for realising the fundamental changes in energy, transportation, water use, land use, housing, consumption and lifestyles that are needed to ensure liveability, wellbeing and sustainability of our (urban) future“ (Hölscher, Frantzeskaki, 2021, S. 2).*

Unter Berücksichtigung eines relationalen und geografisch-naturräumlich geprägten Verständnisses und Zuganges, welches an Raumkonzepte des „Relationalen Raums“ und „Raum als Erdraum und natürliche Umwelt des Menschen“ nach Blotevogel (2018) anknüpft, werden für vergleichende Untersuchungen zunächst die real-physischen Strukturen von Relevanz sein. Anhaltspunkte dafür bieten etwa die „Qualitäten/Kriterien/Teilkriterien ‚Klimagerechter Landschaftsarchitektur‘“ nach Laue (2019, S. 164ff) wie auch die Studie von Hallegatte et al. (2007). Dabei nahmen die Autor\_innen auch Bezug zu Stadtstrukturen, die als Vergleich dienen:

*„Comparing cities with very different climates shows how, over the very long run, they have adopted appropriate infrastructures, street geometries and building architectures“ (Hallegatte et al., 2007, S. 49f).*

Wie aus dieser Literaturzusammenschau ersichtlich wird, erfordert eine vergleichende Forschungsmethode von urbanen Stadtlandschaften als Forschungsobjekte ein Verständnis von *Stadt* als Zusammenspiel vielschichtiger Fragmente. Um diese Komplexität aufzubrechen und einen analytischen Zugang zu finden, ist es allerdings doch notwendig, *Stadt* in ihren einzelnen baulich-räumlichen Fragmenten, aber in Hinblick auf deren strukturell-systematischen Charakter, zu definieren. Diese können sein:

- Straßen und Straßennetzwerke sowohl als öffentlich zugängliche Stadträume als auch Bewegungsräume für die Mobilität;
- Plätze und urban geprägte Freiräume, die insbesondere dem Aufenthalt im öffentlichen Raum wie auch der öffentlichen Zugänglichkeit dienen und dabei einen primär versiegelten und bebauten Charakter aufweisen;
- Infrastrukturen sowohl in linearer als auch flächiger Ausprägung und unterschiedlichen Funktionen dienend;
- Baustrukturen und einzelne Gebäude;

- privat und öffentlich genutzte Grünflächen und deren infrastrukturelle Relevanz im Stadtgefüge;
- Stadtvegetation;
- Grundwasser;
- Gewässerflächen, die wie auch Straßen und Grünflächen einen netzwerkartigen Charakter aufweisen;
- Klimatelemente, die die Stadtklimacharakteristik ausmachen (Lufttemperatur, Wind, Niederschlag, Luftfeuchtigkeit, Globalstrahlung, etc.) und
- auch der Sonnenstand zählt zu den real-physischen Elementen, die einen Stadtraum in seiner Nutzbarkeit definieren.
- Zudem sind weitere geografische wie auch demografische Eigenschaften wie Einwohner\_innenzahl, Einwohner\_innendichte oder Größe von Interesse.

Diese Aufzählung darf dabei nicht als vollständig betrachtet werden, doch die Analysen daraus können ein erstes Bild einer Stadt liefern, um im weiteren Schritt vergleichenden Fragen dienen zu können.

#### **4 Klimadaten und Simulationen als Entscheidungsgrundlage – Planungs(un)sicherheit?**

Die im Rahmen dieser Arbeit gesichtete Literatur hat den Schwerpunkt im Erforschen der Datenmodellierung, um klimaäquivalente Städte festzulegen. Damit bilden die raumplanerischen Erkenntnisse und Aussagen nicht das zentrale Forschungsinteresse. Aufgrund des bereits skizzierten Potenzials von klimaäquivalenten „Gegenstücken“ erscheint es daher wichtig, die Datengrundlage näher zu beleuchten.

Unterschiedliche Berechnungsgrundlagen haben variierende Ausprägungen des *City Shiftings* und der Lokalisierung von *Climate Twins* zur Folge. In Abbildung 9 werden am Beispiel von Berlin, Helsinki beziehungsweise Tallinn wie auch Rom diese Unterschiede dargelegt. Die Auswahl dieser drei Beispiele basiert zum einen auf der Datenverfügbarkeit (Erwähnungen in der Literatur), zum anderen auf der Intention, die Südwärts-Bewegung der Klimaänderungen aufzuzeigen, und das für drei Städte in verschiedenen Klimatypen (Helsinki und Tallinn in der kühl gemäßigten Klimate, Berlin in der mittel gemäßigten Klimate, Rom in der warm gemäßigten, mediterranen Klimate).

Die Ursachen für die Unterscheidungen gehen auf unterschiedliche Berechnungszeiträume, Klimaszenarien und Modelle zurück. So etwa basieren bei Bastin et al. (2019) die Vergleichszeiträume 1970 bis 2000 für die Beschreibung der heutigen Situationen und die zukünftigen Situationen bilden sich im Jahr 2050 ab.

Dahingegen rechnen Rohat et al. (2018) mit Entwicklungsschritten zu je 30 Jahren ausgehend von 1951 bis 2100. Bei den Klimamodellen sind die Unterschiede auf die verschiedenen räumlichen Ebenen zurückzuführen: Es wird sowohl mit globalen, regionalen als auch lokalen Klimamodellen gearbeitet. Hingegen bei der Datengenerierung ist eine Tendenz für Klimaszenarien des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zu erkennen, etwa die Emissionsszenarien A2, B2, A1B, IS92b oder RCP 4.5.



**Abbildung 6:** Diverse *Climate Twins* für Berlin, Helsinki/Tallinn und Rom (eigene Darstellung basierend auf Hallegatte et al., 2007; Kopf et al., 2008; Reusswig, 2010; Beniston, 2014; Rohat et al., 2017, 2018; Bastin et al., 2019; Crowther Lab und ETH Zürich; Climate Central und WMO; Kartengrundlage: Westermann, 2019, S. 75; Laue, 2019, S. 48f).

Trotz der Unterschiede ist zu erkennen, dass bei den Eingangsparametern die Klimaelemente zumeist die gleichen sind: Temperatur und Niederschlag. Es scheint, diese zwei Klimaelemente sind insofern ausschlaggebend und vielfältig modellierbar, so dass *Climate Twins* weltweit ausfindig gemacht werden können. Rey et al. (2020) präzisieren diese Aussage und beschreiben die Temperatur als das stabilere Klimaelement, da Änderungen in der Temperatur weniger Unsicherheiten inkludieren wie vergleichsweise bei Niederschlagsdaten oder Daten

zu den Windverhältnissen. Dem entgegenstehend halten Carroll et al. (2015) kritisch fest, dass das Klima und dessen Verlagerungen komplexer zu beschreiben sind als lediglich über die Temperatur.

Keine klimabedingten Veränderungen sind vergleichsweise beim Sonnenstand festzustellen, da die geografische Lage im Koordinatensystem unverändert bleibt. Diese Konstanz kann die Erklärung dafür sein, warum der Sonnenstand und folglich der Schattenwurf nicht Teil der Berechnungen sind. In einer stadträumlichen Situation und Planung ist im Vergleich dazu durchaus Stellung zu beziehen, insbesondere im direkten Vergleich zweier Städte an unterschiedlichen Standorten auf der Welt.

Hallegatte et al. (2011, S. 5f) fassen die Problematik der Unsicherheiten auf drei Komponenten kompakt zusammen und betonen damit den dynamischen Charakter des Klimas:

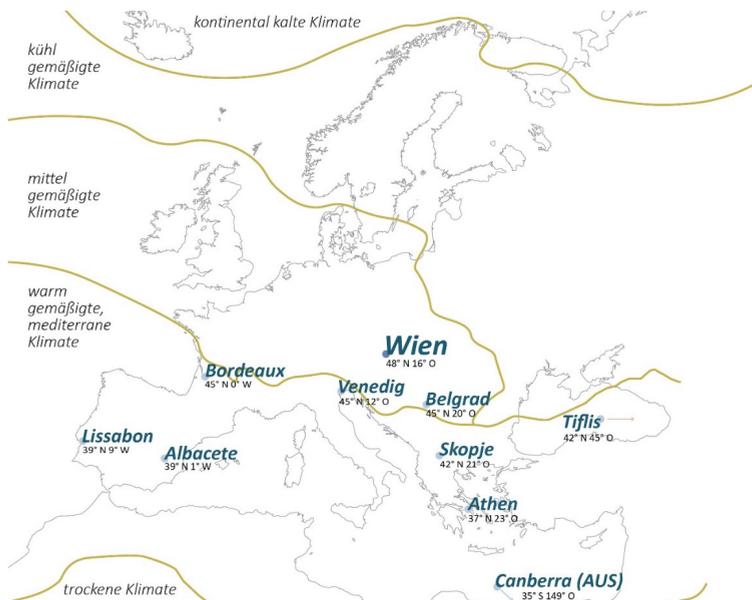
1. Die Auswirkungen des globalen Klimawandels und der verbundenen Szenarien sind unterschiedlich und dadurch mit einer Ungewissheit verbunden.
2. Die Schwierigkeit, globale Szenarien auf die lokale Ebene umzulegen: Selbst in globalen Szenarien liegen Unterschiede, wodurch die Unsicherheit für Bewertungen auf lokaler Ebene größer wird. Zudem verstärken lokale Verhältnisse wie die Struktur einer städtischen Bebauung zusätzlich natürliche Schwankungen.
3. Nach wie vor sind die Reaktionen der Natur in Form von natürlichen Kreisläufen und Ökosystemen zu den menschlichen Gemeinschaften mit Ungewissheit behaftet, obwohl Anpassungsstrategien stark von diesem Wissen abhängig sind.

Nichtsdestotrotz sind Klimadaten von großer Relevanz für die Raumplanung, da die Daten zumindest Perspektiven zu wahrscheinlichen Szenarien aufzeigen und damit ein Mindestmaß an Planungssicherheit bieten können. Mit dem Wissen dieser Unsicherheiten ausgestattet, kann ein Forschungsauftrag an Klimadatenforscher\_innen formuliert werden, der die exakte(re) und Bestimmung von *Climate Twins* forciert. Auch in der abschließenden Diskussion bei Rey et al. (2020, S. 8) wird die Notwendigkeit einer Präzisierung und methodischen Weiterentwicklung angeführt. Eine Weiterentwicklung und Aktualisierung der Studien ist auch aufgrund des fortschreitenden Klimawandels und des kürzlich veröffentlichten IPCC-Reports von höchster Relevanz für das Thema.

## 5 Ein Fallbeispiel – *Climate Twin* Wien und ...?

Zur Vertiefung des Themas wird Wien als Fallbeispiel näher erläutert. Wie für Berlin, Helsinki/Tallinn und Rom sind auch für Wien mehrere Städte mit klima-äquivalenten Ausprägungen zu nennen:

- Von Hallegatte et al. (2007) wird auf keine konkrete *Climate Twin* hingewiesen, daher werden anhand der „Map of climate relocations“ zwei Städte definiert: Venedig in Italien und Albacete in Spanien (Ausgangspunkt: 1960–1990, Zeithorizont: 2070–2100)
- Beniston (2014) bringt die Städte Bordeaux und Lissabon mit Wien in Verbindung (Ausgangspunkt: 1950, Zeithorizont: 2010).
- Bei Bastin et al. (2019) und in Ergänzung der visuellen Darstellung des Crowther Lab und der ETH Zürich werden für Wien die Vergleichsstädte Skopje in Nordmazedonien, Canberra in Australien und Tiflis in Georgien ersichtlich (Ausgangspunkt: 1970–2000, Zeithorizont: 2050).
- Die Global Map „Shifting Cities“ (Climate Central und World Meteorological Organization) nennt für Wien die griechische Hauptstadt Athen als möglichen Anhaltspunkt, um das Thema zu erforschen. Bei Einhaltung eines moderaten Weges wird hingegen die serbische Hauptstadt Belgrad ähnlich zu Wien sein (Ausgangspunkt: 1996–2015, Zeithorizont: 2080–2099).



**Abbildung 7:** *Climate Twins* für Wien (eigene Darstellung basierend auf Hallegatte et al., 2007; Beniston, 2014; Bastin et al., 2019; Crowther Lab und ETH Zürich; Climate Central und World Meteorological Organization; Kartengrundlage: Westermann, 2019, S. 75; Laue, 2019, S. 48f).

**Tabelle 2:** Gegenüberstellung der Planungsgrundsätze für die mittel und warm gemäßigte Klimate

	<b>Wien - mittel gemäßigte Klimate</b>	<b>Climate Twins - warm gemäßigte Klimate</b>
Primäre Ziele in der Planung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beeinflussen der Temperatur durch Vielfalt bei den räumlichen Elementen</li> <li>• Vermeiden von Überwärmung im Sommer</li> <li>• Vermeiden von Unterkühlung im Winter</li> <li>• Nutzen von Wärmesteigerung in Übergangsjahreszeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kühlen</li> <li>• Nutzen von vorhandenen Luftbewegungen</li> <li>• Reduzieren von Wärmebelastung</li> <li>• Reduzieren von Strahlungsgewinnen und Wärmeumsatz im unmittelbaren thermischen Umfeld der Menschen</li> </ul>
Empfehlungen – Strahlung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vegetative Elemente wie Fassadenbegrünungen, Pergolen, laubabwerfende Vegetation – diese bieten Verschattung im Sommer, Strahlungsdurchlässigkeit im Winter, Wärmeaustausch durch Blätter</li> <li>• Beschattende Elemente (nicht vegetativ)</li> <li>• Helle Oberflächen zur Erhöhung der Albedo</li> <li>• Ausrichtung zur oder gegen die Sonnenstrahlung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschattende Elemente</li> <li>• Bei vertikalen und horizontalen Oberflächen mehr helle Oberflächen zur weiteren Erhöhung der Albedo</li> <li>• Ausrichten der Bauelemente und Freiräume entgegen der Exposition zur Sonne</li> </ul>
Empfehlungen – Wasser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vegetation als Austauschelemente (Wasserauf- und abnahme)</li> <li>• Offenporige Oberflächen oder Bauelemente mit aktiver Wasseraufnahme</li> <li>• Große Wasserflächen als kühlende Elemente im Sommer und als Wärmespeicher im Winter</li> <li>• Kleine Wasserelemente als Kühlungselemente (bei Abschirmung von Windeinfluss)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdunstungskühlung besonders durch Vegetation, offene Bodenoberflächen oder Wasserflächen</li> <li>• Laubengänge, Vernebelung von Wasser, Springbrunnen in einem abgegrenzten Bereich</li> <li>• Wasser sparen</li> </ul>
Empfehlungen – Wind	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Windschutz im Winter</li> <li>• Durchlüftung und Windaus-tausch in Kombination mit „Kaltluftproduzenten“ wie Vegetation oder Wasser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchlüftung und Windaus-tausch</li> <li>• besonders in Kombination mit Verdunstungseffekten über Pflanzen oder Wasserelemente</li> </ul>

Quelle: eigene Bearbeitung basierend auf Laue, 2019, S. 89ff

Trotz der neun abweichenden aber anzudenkenden zukünftigen Standorte von Wien ist zum einen eine Tendenz in Richtung Süden wahrzunehmen, die sich mit den Erkenntnissen aus der einführenden Literaturrecherche deckt. Zum

anderen lässt sich nach Laue (2019, S. 48f; basierend auf der Köppen-Geiger-Klassifikation 1976–2000 in Kottek et al. (2006)) ein Wechsel in einen anderen Klimatyp feststellen: Die Klimazone der gemäßigten mesothermalen Klimate bleibt für Wien bestehen, doch die vorherrschenden Klimasituationen eines mittel gemäßigten Klimas werden sich eher in jene eines warm gemäßigten und mediterranen Klimas abändern. Laue (2019, S. 89ff) befasst sich diesbezüglich im Detail mit Planungsgrundsätzen für eine klimagerechte Landschaftsarchitektur, an welche auch aus raumplanerischer Perspektive angeknüpft werden kann.

Kritisch betrachtet halten sich die in Tabelle 2 nach Klimatyp differenzierten Planungsziele und anzustrebenden Strategien in Grenzen. Doch hervorzuheben ist, dass die Intensität der Strategien und Maßnahmen im warm gemäßigten Klima in einem dringlicheren Ausmaß ausfallen sollten.

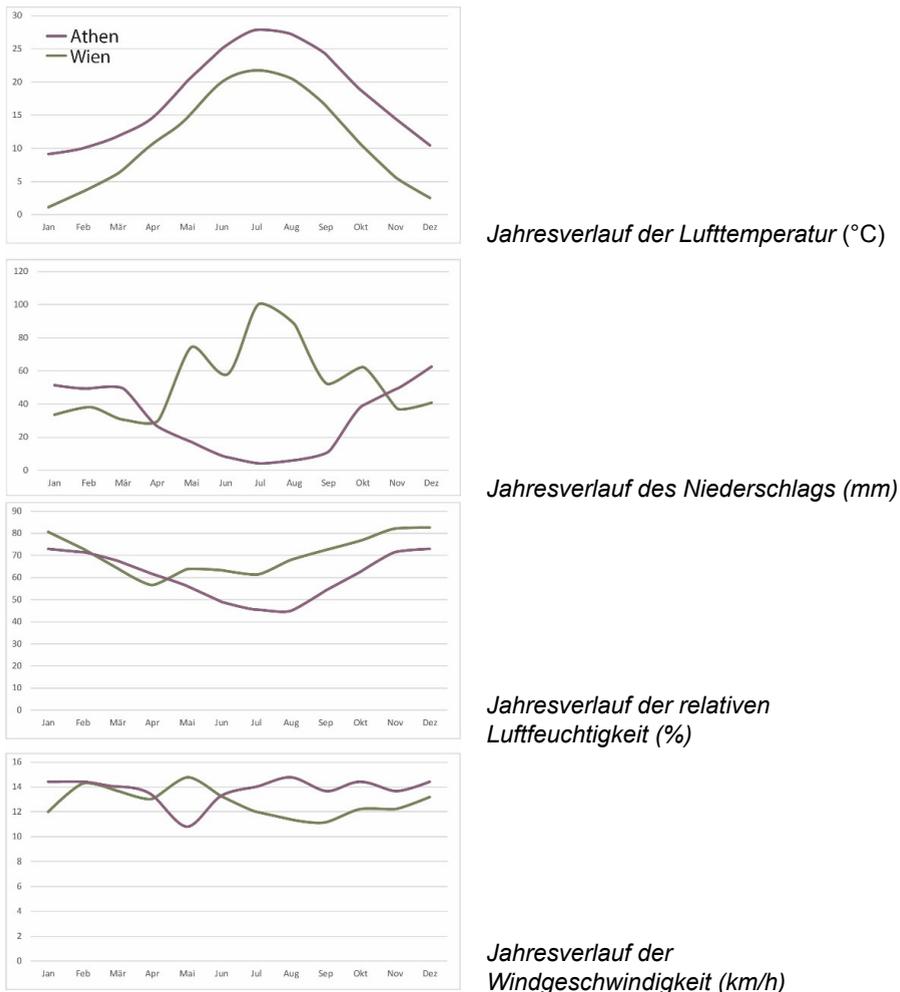
Bei einem Blick in die facheinschlägigen Planungsdokumente der Stadt Wien wird zudem ersichtlich, dass man auch nicht von neuartigen Ideen sprechen kann. Denn die Grundsätze und Maßnahmen, die für eine warm gemäßigte und mediterrane Klimasituation anzustreben sind, sind bereits schriftlich festgehalten. Beispiele dafür sind zu finden im *Urban Heat Island Strategieplan* (Magistratsabteilung 22 – Stadt Wien, 2015), Stadtentwicklungskonzept *STEP 2025* mit weiterführenden Fachkonzepten (Magistratsabteilung 18 – Stadt Wien, 2014), welche Begrünung, Beschattung und Wasserelemente als Strategien für die Stärkung von Zentren in Betracht ziehen. Auch zu erwähnen sind die *Smart City Rahmenstrategie 2019–2050* (Magistrat der Stadt Wien, 2019) und der Wiener Klimarat, welcher unter anderem die Fortschreibung des ersten (1999–2009) und zweiten (2010–2020) Klimaschutzprogramms (Stadt Wien) vorsieht.

Somit kann resümiert werden, dass die strategisch ausgerichteten Planungsgrundlagen in Papierform für Wien mit den Verlagerungen in südlicher gelegene klimatische Standortbedingungen tendenziell adäquat sind. Allerdings ist auch eine kritische Haltung einzunehmen: Zwischen den genannten Strategiepapieren und dem gebauten Raum wie auch der gelebten Planungspraxis sind Diskrepanzen vorzufinden, auf die aufmerksam gemacht werden muss. Diese sind sowohl in der Neugestaltung von Straßen und öffentlichen Plätzen als auch im Umgang mit bestehenden Freiraum-, Grünraum- und Gebäudestrukturen anzutreffen. Das beschriebene Spannungsfeld ist dabei nicht nur in Wien zu beobachten, sondern kann als ein generelles Planungsdilemma und Herausforderung für Siedlungsgebiete (auch im ländlich geprägten Raum) genannt werden. An dieser Stelle würde es sich anbieten, noch weiter in das Detail gehen und Theorie-Praxis-Lücken zu diskutieren, doch das soll hier nur eine Randbemerkung bleiben.

## 5.1. Climate Twin Wien und Athen

Damit eine Verlagerung des Wiener Standortes in Richtung mediterranes Klima deutlicher thematisiert wird als die Tabelle 2 das vermitteln mag, wird jene *Climate Twin* beispielhaft analysiert, die den geographisch größten *City Shift* im europäischen Raum nach sich ziehen würde: Athen. Auch führt Laue (2019) in seinen Erläuterungen Athen als Beispielstadt für ein warm gemäßigtes Klima an, wodurch Vergleiche deutlich gemacht werden können.

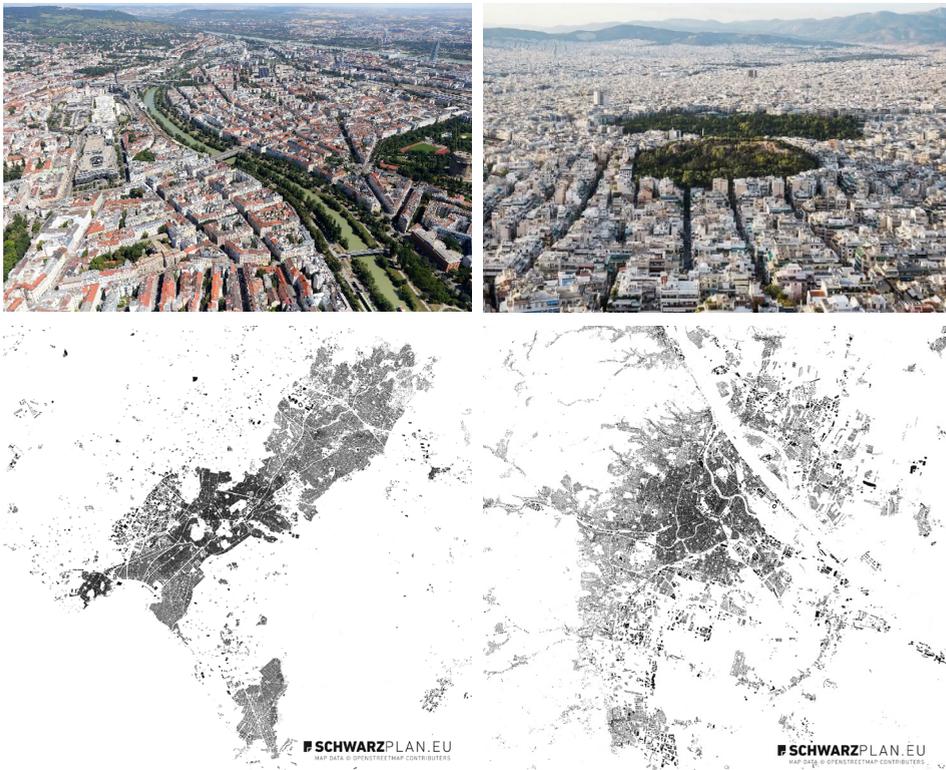
### Climate Twin Wien-Athen in ihren Klimatelementen



**Abbildung 8:** Vergleiche der Jahresverläufe der Lufttemperatur, des Niederschlags, der relativen Luftfeuchtigkeit und der Windgeschwindigkeit in Wien und Athen (eigene Darstellung basierend auf ZAMG/Stadt Wien (Mittelwerte aus 1) dem langjährigen Mittel 1981–2010, 2) 2020, 3) 2021); Mittelwerte aus Laue, 2019, S. 91 und Climate-data.org).

**Wien & Athen** – Die Jahresganglinien der Lufttemperatur von Wien und Athen zeigen einen beinahe gleichen jahreszeitlichen Verlauf – mit dem großen Unterschied der Ausprägung auf der y-Achse. Während in Wien die Temperaturen in den Monaten Jänner bis März wie auch Oktober bis Dezember im Durchschnitt auch unter 10°C liegen, sinkt das Quecksilber in Athen nie unter 10°C. Auch die Sommertemperaturen zeigen einen klaren Trend zu höheren Durchschnittswerten. Die Gegenüberstellung des Niederschlags vermag ein drastisches Veränderungspotenzial aufzuzeigen: Besonders in den Monaten Mai bis September sind in Athen deutlich weniger Niederschläge als in Wien zu vermerken. Dem naheliegend sind in Athen in diesen Monaten auch geringere Werte der relativen Luftfeuchtigkeit vorliegend. Der Jahresverlauf der Windgeschwindigkeit zeigt indes minimale Unterschiede von etwa 5 km/h.

### ***Climate Twin* Wien-Athen in ihren Stadtfragmenten**



**Abbildungen 9–12:** (in der Reihenfolge: linke Spalte von oben nach unten, rechts Spalte von oben nach unten): Luftbild in der Vogelperspektive von Wien ([wien.gv.at/spezial/vonoben](http://wien.gv.at/spezial/vonoben)), Bebauung/Schwarzplan von Wien ([schwarzplan.eu](http://schwarzplan.eu)), Luftbild in der Vogelperspektive von Athen ([beruehrungspunkte.de](http://beruehrungspunkte.de)), Bebauung/Schwarzplan von Athen ([schwarzplan.eu](http://schwarzplan.eu))

**Wien** – die österreichische Hauptstadt liegt am Fuße der Ausläufer der Alpen und zählt 1,92 Millionen Einwohner\_innen auf einer Fläche von 414 km<sup>2</sup> (4.630 EW/km<sup>2</sup>). Wien zeichnet sich durch eine radial-konzentrische Stadtstruktur aus. Charakteristisch sind die in der Gründungszeit (zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts) entstandenen Gebäudestrukturen, die mit einer Blockrandbebauung strenge Raumkanten für den Straßen- und Freiraum bilden. Stadtbildprägend sind zahlreiche Gebäude aus der Zeit der Monarchie Österreich-Ungarn, die markante Freiräume und Grünanlagen mitbegründeten.

**Athen** – die griechische Hauptstadt dehnt sich zwischen drei Gebirgszügen und dem Saronischen Golf auf 412 km<sup>2</sup> aus und misst 3,15 Millionen Einwohner\_innen (7.650 EW/km<sup>2</sup>). Durch diese geografische Einbettung erstreckt sich Athen bandförmig, mit der Akropolis als historische Wehranlage in zentraler Lage. Um diese Anhöhe orientiert sich eine kleinteiligere und organischere Stadtstruktur, die sich im weiteren Verlauf in ein akkurates Raster wandelt. Im Vergleich zu Wien ist ein dichteres Siedlungsgefüge zu erkennen, welches durch weniger Grün- und Freiräume in der urbanen Landschaft zum Ausdruck kommt.

### ***Climate Twin* Wien-Athen in ihren Stadtfragmenten**



**Abbildungen 13–16:** (in der Reihenfolge: linke Spalte von oben nach unten, rechts Spalte von oben nach unten): Luftbild in der Vogelperspektive von Wien ([wien.gv.at/spezial/vonoben](http://wien.gv.at/spezial/vonoben)), Straßennetzwerk von Wien (eigene Darstellung basierend auf [data.gv.at](http://data.gv.at)), Luftbild in der Vogelperspektive von Athen ([dreamstime.de](http://dreamstime.de)), Straßennetzwerk von Athen (*Bauwelt* 13.2017, S. 26–33).

**Wien** – Neben den historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen in einer strengen Blockrandbebauung stellen in Wien innerstädtische noch verfügbare Kon-versionsflächen eine stadtplanerische Besonderheit dar. Diese prägen den aktuellen städtebaulichen und stadtplanerischen Diskurs. Insbesondere offene Gebäudestrukturen mit großzügigen Freiflächen, die gleichzeitig eine hohe städtebauliche und urbane Dichte erzielen, stellen einen Gegenpol zur historischen Siedlungsstruktur dar. Der 50 prozentige Anteil an Grünflächen zeichnet die Stadt aus, doch ist die disperse räumliche Verteilung zu beachten.

**Athen** – Mit der Tendenz zu einer modernen Stadt mit geradlinigen Straßenformationen und dem vorherrschenden Gebäudetyp der „Polykatoikia“ (verdichteter Flachbau nach dem Vorbild des „Dom-ino“ von Le Corbusier) (Schediwy, 2005, S. 16ff) bleiben die Parzellen kleiner als vergleichsweise in Wien. Damit entsteht auch ein dichtes und rasterartiges Siedlungsnetz bestehend aus intensiv genutzten Baublöcken und einem ausgeprägten Straßennetzwerk. Die dadurch erzeugte städtebauliche Dichte kann eine Erklärung für das Ausbleiben von Grün- und Freiräumen im unmittelbaren Wohnumfeld der Athener\_innen sein.

### ***Climate Twin* Wien-Athen in ihren Stadtfragmenten**



**Abbildungen 17–20** (in der Reihenfolge: linke Spalte von oben nach unten, rechts Spalte von oben nach unten): Straßenraum in Wien (eigene Aufnahme am 17.08.2021), Öffentlicher Raum in Wien ([www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com)), Straßenraum in Wien ([google.at/maps](http://google.at/maps)), Öffentlicher Raum in Athen ([fotocommunity.de](http://fotocommunity.de)).

**Wien & Athen** – Ein Blick in beispielhaft ausgewählte Straßen, öffentliche Plätze und Parkanlagen in Wien und Athen verdeutlicht die Vielfalt und Einzigartigkeit der beiden Städte: Durch Momentaufnahmen lassen sich die stadtstrukturellen Unterschiede nur eingeschränkt zur Geltung bringen. Auch können die stadtklimatischen Unterschiede, die in Wien und in Athen vorherrschen, im Stadtraum kaum festgestellt werden. Anhaltspunkte lassen sich an der Ausgestaltung der beschattenden Elemente, der Nutzung des öffentlichen Freiraumes und an den gebäudebezogenen Lösungen ableiten. Die intensivere Notwendigkeit der Beschattung in der südlicheren gelegenen Stadt kommt besonders durch engere Straßenquerschnitte und Markisen zum Ausdruck. Die durch die „Polykatoikia“ charakteristische Zurückversetzung der Innenräume bietet hierfür in Kombination mit einer außenbefindlichen Beschattung eine Möglichkeit, die sommerliche Hitze abzumildern. Der typische Wiener Blockrand hingegen lässt eine „zweite Fassade“ mit wärmeabschirmender Wirkung nicht zu, doch zunehmend sind auch in Wien diese Ansätze zu finden.

## 6 Fazit und Ausblick

Im wissenschaftlichen Zugang Klimadaten als Basis heranzuziehen, liegt die Unsicherheit einer zu großen und diversen Anzahl an möglichen *Climate Twins*. Doch der Konsens in der „Abwanderung“ der europäischen Städte in Richtung Süden lässt die Schlussfolgerung zu, zunehmend geografisch südlicher und in wärmeren und trockeneren Klimatypen gelegene Vergleichsstädte und Regionen in den Forschungs- und Planungsfokus zu rücken. An dieser Stelle ist die Notwendigkeit der Erweiterung des geografischen Forschungsraums in eine globalere Perspektive hervorzuheben. Die Untersuchungsgebiete liegen in erster Linie im globalen Norden, wodurch die nahe und südlich des Äquators gelegenen Regionen und Städte weniger Aufmerksamkeit erhalten.

Passend hierzu gilt auch, dringlich darauf aufmerksam zu machen, dass insbesondere in den angesprochenen Kontinenten (Mittel- und Südamerika, Afrika, westliches, südliches und südöstliches Asien) die Auswirkungen des Klimawandels auf bestehende soziale, gesellschaftliche und ökonomische konfliktreiche Situationen treffen (fehlende Infrastruktur, Hungersnot, Armut, fehlendes Wasser, Ausbeutung der naturräumlichen Rohstoffe, wirtschaftliche und politische Instabilität). Somit muss die *Climate Twins*-These nachgeschärft werden: Eine stadträumliche Anpassung orientiert an klimaäquivalenten Städten kann zielführend sein – gleichzeitig bringt dieses Forschungsthema auch die „unschönen“ Facetten des komplexen Erde-Klima-Mensch-Systems zum Vorschein: Die von den Folgen des Klimawandels intensiv gezeichneten Regionen werden noch mehr von Extremsituationen betroffen sein. Zusätzlich werden diese Szenarien zuneh-

mend nicht „nur“ mehr das Problem des globalen Südens sein, auch Länder in den nördlicheren Breitengraden müssen sich verstärkend mit diesen Problemen auseinandersetzen.

Das Fallbeispiel der *Climate Twins* Wien und Athen veranschaulicht mehrere Potenziale für raumplanerische Schlussfolgerungen aber auch Herausforderungen. Zunächst unterliegt dem Herausarbeiten von repräsentativen *Climate Twins* im Allgemeinen aber auch im spezifischen Fall für Wien die Schwierigkeit, zu evidenten Ergebnissen zu kommen. An dieser Stelle zeigt sich die Bedeutung der visuellen Darstellung der Ergebnisse von *Climate Twins* in „Relocation Maps“, die auch in digitaler Version vorliegen. Damit wird erneut die Bedeutung des *City Shifting*-Konzeptes als Darstellungstool bekräftigt. Mit diesem Beitrag im Jahrbuch Raumplanung soll es gelingen, *City Shifting* auch als Grundlage für eine forschungsgeleitete Planung zu präsentieren. Für anwendungsorientierte Planungstätigkeiten können *Climate Twins* orientierte Gestaltungsvorschläge und strategische Überlegungen zunächst weniger greifbar oder unmittelbar umsetzbar sein. Doch in Anbetracht einer festzustellenden Tendenz zu klimafitteren Gemeinden, Regionen und Städten in Österreich und auch im internationalen Kontext, kann den raumplanerischen Entscheidungsträger\_innen insbesondere in der strategischen Ausrichtung der räumlichen Entwicklungsplanung mit einem weiteren wissenschaftlich-fundierten Themenschwerpunkt geholfen sein.

Die erläuterte Schwierigkeit, klimaäquivalente Städte zu identifizieren, liegt auch darin begründet, dass Klimasimulationen regionsspezifisch erfolgen. Klimaparameter sind für größere geografische Einheiten nachvollziehbarer simulierbar wie vergleichsweise das Klima in Städten, welches generell eine abweichende Situation im Lokalklima darstellt. Somit ist es notwendig, die mesoklimatischen Einflüsse auf das städtische Umfeld, etwa die stadtmorphologische Struktur, Lage im Gebirge oder nahe des Meeres, geografische Höhe oder Windverhältnisse, intensiver zu untersuchen.

Auch zeigt diese kritisch-reflexive Haltung auf, dass der Blick in Richtung Athen als *Climate Twins* nicht vermitteln soll, dass in Athen derzeit keine klimabedingten Extremsituationen vorherrschen und die Stadt als „optimal klimawandelangepasst“ betrachtet werden kann. Dem liegt auch das Erfordernis zu Grund bei einem „Learning from“-Ansatz sowohl Stärken aber auch Schwächen in Betracht zu ziehen. Vielmehr sollte der Zeitvorsprung durch das hier vorgebrachte Wissen und die Forcierung von *Climate Twins*-orientierter Stadtplanung und Städtebau im Fokus stehen.

Des Weiteren ist durch den Vergleich von Wien und Athen deutlich geworden, dass das Forschungsobjekt *Stadt* in vielfältiger Form analytisch zu erfassen ist. Die Vielfalt an räumlichen Ebenen präsentiert sich zur Gänze und ist dabei kaum

Grenzen ausgesetzt. Ein Kurzportrait, wie es in diesem Beitrag für Wien und Athen erfolgt, kann allerdings kaum das umfassende Potenzial für transferierbare Anpassungslösungen ausgehend von einem „Learning from“-Prozess entfalten. Somit kann in dieser Detailtiefe einer vergleichenden Forschung nur ein kleiner Ausschnitt der Städte gezeigt werden. Diese Erkenntnis hat ihre Wurzeln in der „off-field“-Forschung auf Basis von verfügbarer Sekundärliteratur und Datenmaterial. Die Notwendigkeit einer „on-field“-Forschung vor Ort (methodisch auch als „Field Trips“ bekannt) und eines Erhebens von lokalem Wissen kommt dadurch nachdrücklich zum Vorschein.

Der direkte Vergleich von Wien und Athen kann auch eine interessante Diskussion hinsichtlich einer städtebaulichen Dichte als Lösungsansatz in der Klimawandelanpassungsdebatte eröffnen. Der formulierten These folgender wäre es sinnvoll, für Wien die städtebaulichen und stadtstrukturellen Merkmale von Athen in Betracht zu ziehen. Da Athen durch die strenge Rasterstruktur eine hohe städtebauliche Dichte in der Bebauung aufweist, bleibt kaum Raum für urbanes Grün. Dieser Impuls greift den Standpunkt von Oke et al. (2017, S. 384) auf:

*„More compact and densely settled cities generally generate less greenhousegases per capita. Consequently, global mitigation policies to reduce emissions in cities should not only focus on technology and fuel-switches, but also pay attention to the potential for moderating the city contribution through a more efficient urban form, transport and land-use mix“ (Oke et al., 2017, S. 384).*

Da Strategien von grünen Städten vielfach als bewährte Wege in der Klimakrise bereits etabliert sind, ist es an dieser Stelle zu diskutieren, wie diese beiden Zugänge zueinanderstehen und wie dicht bebaute Städte mit Grünraum umgehen und diesen auch zulassen können, um bestmöglich auf die Folgen des Klimawandels einzugehen.

Trotz der erläuterten kritischen Aspekte des Forschungsansatzes bietet eine vergleichende und stadtraumanalytische Perspektive am Beispiel von *Climate Twins* das Potenzial, stadtklimatische Fragen in den lokalen wie auch internationalen städtebaulichen und stadtplanerischen Diskurs zu setzen. Aus raumplanerischer Perspektive sollte dabei der Blick über Beispiele hinsichtlich mediterraner oder subtropischer objektbezogener Lösungen oder plakativer Argumente für Umsetzungsprojekte hinausgehen. Stattdessen rücken stadtstrukturelle, stadtraumanalytische und raumplanerische Frage- und Themenstellungen stärker in das Forschungsinteresse, die sowohl planungstheoretischer und als auch anwendungsorientierter Natur sein können. Dahingehend können mithilfe weiterer und umfassenderer Forschungsvorhaben zu klimaäquivalenten Städten und Regionen innovative Ideen und Anpassungskonzepte entstehen.

## Literatur- und Abbildungsverzeichnis

- Aksöz-Balzar, Z. (2022). Keynote zum Thema „Pushing boundaries: Wissenschaft, Kunst und Klima“ mit anschließender Diskussion am Österreichischen Klimatag 2022, 21.04.2022, Wien.
- Bastin, J.; Clark, E.; Elliott, T.; Hart, S.; van den Hoogen, J.; Hordijk, I.; Ma, H.; Majumber, S.; Manoli, G.; Maschler, J.; Mo, L.; Routh, D.; Yu, K.; Zohner, C. M.; Crowther, T. W. (2019): Understanding climate change from a global analysis of city analogues. *PLoS ONE* 14 (7), S. 1–13, DOI: 10.1371/journal.pone.0217592.
- Beniston, M. (2014). European isotherms move northwards by up to 15 km year<sup>-1</sup>: using climate analogues for awareness-raising. *International Journal of Climatology* 34 (6), S. 1838–1844, DOI: 10.1002/joc.3804.
- Blotvogel, Hans Heinrich (2018): Raum. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1845–1857. Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/225832/1/HWB-SRE-1845-1857.pdf> (abgerufen am 08.02.2022).
- Carroll, C.; Lawler, J. J.; Roberts, D. R.; Hamann, A. (2015). Biotic and Climatic Velocity Identify Contrasting Areas of Vulnerability to Climate Change. *PLoS ONE* 10 (10), DOI: 10.1371/journal.pone.0142024.
- Climate Central; World Meteorological Organization (WMO): Shifting Cities. Online verfügbar unter <https://www.climatecentral.org/wgts/global-shifting-cities/index.html> (abgerufen am 27.01.2022).
- Crowther Lab; ETH Zürich (Hrsg.): Current vs. future cities. Online verfügbar unter [https://crowtherlab.pageflow.io/cities-of-the-future-visualizing-climate-change-to-inspire-action?utm\\_source=Guardian&utm\\_medium=OnlineCoverage&utm\\_campaign=Cities2050#213121](https://crowtherlab.pageflow.io/cities-of-the-future-visualizing-climate-change-to-inspire-action?utm_source=Guardian&utm_medium=OnlineCoverage&utm_campaign=Cities2050#213121) (abgerufen am 27.01.2022).
- Giffinger, R. (2020). Raumentwicklung als smarte Aufgabe. Anforderungen an die planungsbezogene Stadt- und Regionalforschung, S. 480–493. In: Dillinger, Thomas; Getzner, Michael; Kanonier, Arthur; Zech, Sibylla (Hrsg.): Jahrbuch Raumplanung 2020. 50 Jahre Raumplanung an der TU Wien: Studieren – Lehren – Forschen. Wien: NWV.
- Hallegatte, S.; Lecocq, F.; Perthuis, C. (2011). Designing climate change adaptation policies : an economic framework. Policy Research working paper; no. WPS 5568 Washington, D.C.: World Bank Group. Online verfügbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/596081468155974532/Designing-climate-change-adaptation-policies-an-economic-framework> (abgerufen am 16.12.2021).
- Hallegatte, S. (2009). Strategies to adapt to an uncertain climate change. *Global Environmental Change* 19 (2), S. 240–247, DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2008.12.003.
- Hallegatte, S.; Hourcade, J.; Ambrosi, P. (2007). Using climate analogues for assessing climate change economic impacts in urban areas. *Climatic Change* 82 (1-2), S. 47–60, DOI: 10.1007/s10584-006-9161-z.
- Hamann, A.; Roberts, D. R.; Barber, Q. E.; Carroll, C.; Nielsen, S. E. (2015). Velocity of climate change algorithms for guiding conservation and management. *Global Change Biology* 21 (2), S. 997–1004, DOI: 10.1111/gcb.12736.
- Henninger, S.; Weber, S. (2020). Stadtklima. Paderborn: Ferdinand Schöningh (utb 4849 Geowissenschaften, Klimatologie, Stadtplanung).

- Hölscher, K.; Frantzeskaki, N. (2021). Perspectives on urban transformation research: transformations in, of and by cities. *Urban Transformations* 3, S. 1–14, DOI: 10.1186/s42854-021-00019-z.
- IBA\_Wien (2022). Neues soziales Wien (Hrsg.) (2020): Hidden Treasures – Unsichtbare Bausteine einer nachhaltigen Stadt. Biotope City Wienerberg. Projektbroschüre. Online verfügbar unter [https://www.iba-wien.at/fileadmin/user\\_upload/documents/003\\_IBA\\_Projekte\\_u\\_Gebiete/02\\_Quartiere/Biotope\\_City/broschuere\\_hidden\\_treasures\\_2020fin\\_web.pdf](https://www.iba-wien.at/fileadmin/user_upload/documents/003_IBA_Projekte_u_Gebiete/02_Quartiere/Biotope_City/broschuere_hidden_treasures_2020fin_web.pdf) (abgerufen am 18.11.2021).
- Ishizaki, N. N.; Shiogama, H.; Takahashi, K.; Emori, S.; Kairaku, K.; Kusaka, H.; Nakae-gawa, T.; Takayabu, I. (2012). An Attempt to Estimate of Probabilistic Regional Climate Analogue in a Warmer Japan. *Journal of the Meteorological Society of Japan* 90B, S. 65–74, DOI: 10.2151/jmsj.2012-B05.
- Kopf, S.; Ha-Duong, M.; Hallegatte, S. (2008). Using maps of city analogues to display and interpret climate change scenarios and their uncertainty. *Natural Hazards Earth System Sciences* 8 (4), S. 905–918, DOI: 10.5194/nhess-8-905-2008.
- Kottke, M.; Grieser, J.; Beck, C.; Rudolf, B.; Rubel, F. (2006). World Map of the Köppen-Geiger climate classification updated. *metz* 15 (3), S. 259–263, DOI: 10.1127/0941-2948/2006/0130.
- Laue, H. (2019). Klimagerechte Landschaftsarchitektur. Handbuch zum Umgang mit Elementen und Faktoren des Klimas im Freiraum. Berlin, Hannover: Patzer-Verlag.
- Magistrat der Stadt Wien (Hrsg.) (2019): Smart City Wien Rahmenstrategie 2019–2050. Online verfügbar unter <https://smartcity.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/3/2019/10/Smart-City-Wien-Rahmenstrategie-2019-2050.pdf> (abgerufen am 09.02.2022).
- Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.) (2020). STEP 2025 – Stadtentwicklungsplan. Stadt Wien. Online verfügbar unter <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf>, zuletzt geprüft am 09.05.2022.
- Magistratsabteilung 22 – Wiener Umweltschutzabteilung (Hrsg.) (2015). Urban Heat Islands – Strategieplan Wien. Stadt Wien. Online verfügbar unter <https://www.wien.gv.at/umweltschutz/raum/pdf/uhf-strategieplan-druck.pdf> (abgerufen am 09.02.2022).
- Nakaegawa, T.; Hibino, K.; Takayabu, I. (2017). Identifying climate analogues for cities in Australia by a non-parametric approach using multi-ensemble, high-horizontal-resolution future climate projections by an atmospheric general circulation model, MRI-AG-CM3.2H. *Hydrological Research Letters* 11 (1), S. 72–78, DOI: 10.3178/hrl.11.72.
- Parry, M. L.; Carter, T. R. (1989). An assessment of the effects of climatic change on agriculture. *Climatic Change* 15 (1–2), S. 95–116, DOI: 10.1007/BF00138848.
- Raith, E. (2022). Typologie. Vortrag in der Lehrveranstaltung Städtebau an der Technischen Universität Wien, 25.04.2022, Wien.
- Reusswig, F. (2010). Berlin = Saragossa? S. 92–101. In: Valentini (Hrsg.): Wiederkehr der Landschaft/Return of Landscape. Berlin: jovis Verlag und Akademie der Künste.
- Rey, J.; Rohat, G.; Perroud, M.; Goyette, S.; Kasparian, J. (2020). Shifting velocity of temperature extremes under climate change. *Environmental Research Letters* 15 (3), DOI: 10.1088/1748-9326/ab6c6f/pdf.
- Rohat, G.; Goyette, S.; Flacke, J. (2017). Twin climate cities—an exploratory study of their potential use for awareness-raising and urban adaptation. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 22 (6), S. 929–945, DOI: 10.1007/s11027-016-9708-x.

- Rohat, G.; Goyette, S.; Flacke, J. (2018). Characterization of European cities' climate shift – an exploratory study based on climate analogues. *International Journal of Climate Change Strategies and Management* 10 (3), S. 428–452, DOI: 10.1108/IJCCSM-05-2017-0108.
- Schediwy, R. (2005). *Städtebilder. Reflexionen zum Wandel in Architektur und Urbanistik*. Wien: LIT.
- Schütze, T.; Willkomm, W.; Fachhochschule Hamburg (Hrsg.) (2000). KLIMAGERECHTES BAUEN IN EUROPA – Planungsinstrumente für klimagerechte, energiesparende Gebäudekonzepte in verschiedenen europäischen Klimazonen. Online verfügbar unter <http://www.staedtebauliche-klimafibel.de/pdf/Klimag-B-EU-2000.pdf> (abgerufen am 01.12.2021).
- Soler, A. V. (2010). Venedig – Las Vegas. S. 132–147. In: Valentini (Hrsg.): *Wiederkehr der Landschaft/Return of Landscape*. Berlin: jovis Verlag und Akademie der Künste.
- Stadt Wien (Hrsg.): *Wiener Klimarat*. Online verfügbar unter <https://www.wien.gv.at/umwelt-klimaschutz/klimarat.html> (abgerufen am 09.02.2022).
- Tötzer, T. (2021). Projekt „LiLa4Green“. Symposium „Es wird heiß! Stadt im Klimawandel“, Session „Stadt im Klimawandel“. Architekturzentrum Wien, 04.11.2021. Online verfügbar unter <https://www.mqw.at/programm/symposium-es-wird-heiss-stadt-im-klimawandel> (abgerufen am 27.01.2022).
- Ungar, J.; Peters-Anders, J.; Loibl, W. (2011). Climate Twins – An Attempt to Quantify Climatological Similarities. S. 428–436. In: Hřebíček (Hrsg.): *Environmental software systems. Frameworks of eEnvironment; 9th IFIP WG 5.11 international symposium, ISESS 2011, Brno, June 27 – 29, 2011; proceedings*, Bd. 359. Heidelberg: Springer (IFIP Advances in Information and Communication Technology, 359).
- Venturi, R.; Scott Brown, D.; Izenour, S. (1994). *Learning from Las Vegas. Revised Version, First Version 1972*. Massachusetts: MIT Press.
- Weber, G. (2022). Forderungen der Raumplanung an das Recht - gestern, heute und morgen. Feier zu 50 Jahre Forschungsbereich Rechtswissenschaften, 28.04.2022, Wien.
- Westermann (2019). *Heimat und Welt – Universalatlas: Europa – Klimazonen nach ihren Merkmalen*. Braunschweig: Westermann, S. 75. Online verfügbar unter <https://diercke.westermann.de/content/europa-klimazonen-nach-ihren-merkmalen-978-3-14-100382-6-75-5-1> (abgerufen am 22.12.2021).

## **Bianca Pfanner**

Dipl.-Ing.in, Universitätsassistentin im Forschungsbereich Landschaftsarchitektur und Landschaftsplanung (Institut für Städtebau, Entwerfen und Landschaftsarchitektur, TU Wien). Forschungsfelder: Urbane Klimawandelanpassung im städtebaulichen, freiraumplanerischen und stadtklimatologischen Kontext.

# Verhaltensökonomische Perspektiven auf die (trotz ihrer Unsicherheiten unbedingt notwendige) evidenzbasierte Planung

Michael Getzner

## 1 Einleitung und Problemstellung

*evidenzbasiert: „auf der Basis empirisch zusammengetragener und bewerteter wissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgreich (von diagnostischen oder therapeutischen Maßnahmen)“ (Duden)*

*evidence-based: „supported by a large amount of scientific research“ (Cambridge Dictionary)*

Evidenzbasierte Planung wird im Planungsdiskurs der letzten Jahrzehnte teilweise sehr kritisch erörtert. Dabei werden lineare Planungsprozesse, rationale Planung und die Verwendung quantitativer Methoden der regelmäßig ungeordneten, verwirrenden, multidimensionalen und nicht-linearen Planungspraxis gegenübergestellt. Ein wesentliches Bewertungsinstrument evidenzbasierter Planung, die Nutzen-Kosten-Analyse, wird im vorliegenden Beitrag im Hinblick auf verhaltensökonomische Problematisierungen diskutiert. Darüber hinaus wird erörtert, wie diese vielfach methodischen Probleme gelöst werden können. Trotz der kritischen Auseinandersetzung und dem Aufzeigen von Problemfeldern lassen sich daraus keineswegs Einwände gegen das Grundprinzip der Beschaffung einer möglichst breiten Informationsbasis für evidenzbasierte wirtschaftspolitische Entscheidungen, deren wesentlicher Teil die (Raum-) Planung ist, ableiten.

Ziel dieses Beitrags ist vielmehr, rationale, evidenzbasierte Planungsansätze zu diskutieren und mit Erkenntnissen aus der Verhaltensökonomik und Psychologie zu ergänzen. Letztere bestehen insbesondere in den teilweise systematischen Fehlern, die in der evidenzbasierten Planung (wie naheliegender Weise auch in anderen Planungsansätzen) gemacht werden. Schlussendlich soll gezeigt werden, wie diese ‚Fehler‘ (i.S. des Abweichens von rationalen Planungsentscheidungen) in der evidenzbasierten Planung am Beispiel der Nutzen-Kosten-Analyse berücksichtigt werden können, und welchen Beitrag die verhaltensökonomische Perspektive für das Verständnis rationaler Planungsansätze leisten kann.

## 2 Begriff der evidenzbasierten Planung als Teil der Wirtschaftspolitik

Rationale Planungsansätze, die vor allem in den 1960er und 1970er Jahren die Grundlage für die räumliche Planung als Teil der Wirtschaftspolitik<sup>1</sup> darstellten, entwickelten sich ab den 1990er Jahren zur evidenzbasierten Planung und Wirtschaftspolitik weiter. Eine wesentliche Grundkonzeption der evidenzbasierten Planung ist, für Infrastrukturprojekte i.w.S. nicht nur den *Output* (also die erzeugten öffentlichen Güter und Dienstleistungen), sondern die *Wirkungen* (Effekte) eines Projektes den gesamten volkswirtschaftlichen Kosten gegenüberzustellen. Die Wirkungen ergeben sich hierbei aus einer detaillierten naturwissenschaftlich-technischen Analyse, die insbesondere aus, soweit wie möglich, quantitativen Modellen und den darauf aufbauenden empirischen Untersuchungen bestehen. Wesentliche Träger\_innen der Organisation evidenzbasierter Planung sind die Planer\_innen und Entscheidungsträger\_innen, die die empirischen Wirkungsanalysen und Prognosen in Auftrag geben. Evidenzbasierte Planung ist daher schlussendlich eine rationale Planung, die sowohl die erwähnte Nutzen-Kosten-Abwägung, und die darauf aufbauende Planungsentscheidung, beinhaltet.

Der Begriff und das Verständnis einer evidenzbasierten Planung (z.B. Faludi, Waterhout, 2006; Solesbury, 2002) stammt aus den Naturwissenschaften, vor allem der Medizin. Mittels kontrollierter Experimente und der Analyse von quantitativen (und manchmal qualitativen) Daten werden beispielsweise die Notwendigkeit und Wirksamkeit von Behandlungsmethoden und Medikationen, und die Ursachen von Erkrankungen untersucht. Evidenzbasierte Medizin erfordert (natur-) wissenschaftliche Forschung und zur Formulierung von Behandlungsvorschlägen das Zusammentragen der vorhandenen wissenschaftlichen Evidenz (Owen et al., 2017): Zur Wirksamkeit und Verträglichkeit beispielsweise der Schutzimpfungen zur Bekämpfung der Covid19-Pandemie wurden bislang zehntausende Publikationen und Studien erstellt, Datensätze mit Millionen Menschen analysiert, und laufend epidemiologische Daten in Echtzeit untersucht und umfangreiche Simulationsmodelle angewandt.

Zur evidenzbasierten Medizin gehören natürlich nicht nur Einzelstudien oder einzelne Experimente, sondern umfangreiche Begutachtungsprozesse, Reviews (Beurteilung von bestehenden Untersuchungen) und Meta-Analysen, die unter Berücksichtigung der verschiedenen Details der Einzelstudien ein (quantitatives) Gesamtbild über die Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verträglichkeit medi-

---

1 Wirtschaftspolitik wird in diesem Beitrag in breitem Sinne verstanden; nach den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik Österreichs“ (Neck et al., 2001) umfasst die Wirtschaftspolitik sämtliche Bereiche staatlichen Handelns, somit nicht nur im engeren Sinn beispielsweise die Budget- oder Stabilisierungspolitik, sondern auch Staatseingriffe in Form der Umwelt-, Infrastruktur- und Sozialpolitik.

zinischer Maßnahmen erstellen. Medizinische Behandlungsempfehlungen oder -richtlinien basieren somit in der Regel nicht auf einzelnen Vergleichen oder Experimenten, sondern auf einer Vielzahl an replizierbaren, empirischer Studien.

Die verzögerte und/oder zu geringe Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse im politischen Handeln zeigt sich nicht nur in Fragen der Pandemiebekämpfung, sondern auch bei der Bewältigung der Klimakrise: Wissenschaftler\_innen erweitern seit Jahrzehnten das verfügbare Wissen über die Ursachen und Wirkungen der Klimakrise (z.B. für Österreich in Bezug auf die Landnutzung und die Klimakrise, siehe APCC, 2022). Trotzdem wird dieses Wissen nach wie vor sowohl von manchen Entscheidungsträger\_innen als auch von vielen Bürger\_innen nicht als Grundlage des Planens und Handelns akzeptiert. Das Vorhandensein naturwissenschaftlich-technischer Evidenz bedeutet somit nicht automatisch, dass auf Basis dieser Evidenz tatsächlich dementsprechende Entscheidungen getroffen werden. Vielmehr ist evidenzbasierte Planung eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für ökonomisch effiziente, ökologisch nachhaltige und sozial gerechte Entscheidungen.

Die evidenzbasierte Planung (evidence-based planning) wurde und wird häufig sowohl im planungswissenschaftlichen Diskurs als auch in der Planungspraxis hinsichtlich ihres Einsatzes und ihrer Relevanz grundsätzlich hinterfragt. Die wesentlichen Argumente gegen evidenzbasierte Planung liegen nach Davoudi (2006) in dem vereinfachten Verständnis linearer und instrumenteller Planungsprozesse. Die Autorin zeichnet diesbezüglich jedoch ein vereinfachtes Bild der evidenzbasierten Planung: Soll aus diesem vereinfachten Bild die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Planung demnach nicht evidenzbasiert sein soll? Eingeführt wird im Diskurs häufig der Begriff „evidence-informed planning“ (Lowe et al., 2019), um anzuzeigen, dass die wissenschaftliche Evidenz zwar in der Planung eine Rolle spielen soll, aber Planungen auch akzeptabel sind, die weniger rational und evidenzbasiert ist. Allerdings führt diese Begriffsdiskussion nach Ansicht des Autors dieses vorliegenden Beitrags kaum weiter. Im Zentrum der Bemühungen um evidenzbasierte Planung steht doch gerade die Bereitstellung der besten verfügbaren Information für die Entscheidungsträger\_innen. Forschung kann hierbei selbstverständlich instrumentell im Sinne der Gewinnung von Wissen für und im Auftrag von Planungsentscheidungen sein, und im Sinne der Grundlagenforschung ohne utilitaristischen Anspruch Informationen für Entscheidungsträger\_innen liefern. Natürlich gibt es auch vielfältige Unzulänglichkeiten durch die Forschungspolitik und durch konkrete Forschungsaufträge und -finanzierung.<sup>2</sup> Diese Unzulänglichkeiten sind dem Anspruch, Politikentscheidungen möglichst evidenzbasiert zu treffen, jedoch keinesfalls gegenteilig.

---

2 Aus Sicht des Autors begibt sich hier die planungstheoretische Diskussion auf seltsame, wissenschaftsskeptische Abwege; so schreibt Davoudi (2006, S. 18f.): „In practice, however, more or

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist ein wichtiges evidenzbasiertes Bewertungsinstrument in der Infrastrukturplanung die Nutzen-Kosten-Analyse (z.B. Boardman et al., 2018): diese baut auf einer naturwissenschaftlich-evidenzbasierten Analyse und Prognose der Wirkungen von konkret geplanten Projekten (oder Politiken) auf. Dabei werden anhand eines stringenten wohlfahrtsökonomischen Theoriegebäudes die zu erwartenden Wirkungen bewertet. Diese monetäre Bewertung basiert einerseits auf Preisen, welche auf Märkten entstehen, andererseits aber auf Schattenpreisen, die Knappheiten von Ressourcen (Boden, Biodiversität, Klima) für nicht marktfähige Güter und Dienstleistungen (z.B. externe Effekte, öffentliche Güter) widerspiegeln, und beispielsweise durch die Zahlungsbereitschaft für die Verbesserung eines öffentlichen Gutes gemessen werden können.<sup>3</sup>

Werden die obigen Definitionen als auch die kurzen Ausführungen bisher betrachtet, stellt sich die Frage nach Alternativen zur evidenzbasierten Planung: Sollen sich die Planung oder, allgemeiner, die Wirtschaftspolitik auf „alternative Fakten“ oder auf „irrationale“ Planungsabläufe stützen, und – zugespitzt formuliert – die „Schulplanung“ (ähnlich wie die „Schulmedizin“) ignorieren? Dies ist natürlich mit der Kritik der evidenzbasierten Planung und rationaler Planungsprozesse nicht gemeint.<sup>4</sup> Zum einen können die naturwissenschaftlichen, aber auch technischen und ökonomischen Grundlagen in der Infrastrukturplanung ja nicht diskursiv-partizipativ außer Kraft gesetzt werden; Verkehrsströme beispielsweise werden sich bei einem Neubau einer Hochleistungsstraße verstärken, unabhängig davon, ob dieses Ergebnis nun akzeptiert oder ignoriert wird. Zum anderen bedeutet der Begriff der „evidenzbasierten Planung“ nicht, dass auf Basis eines ökonomischen Bewertungsverfahrens quasi automatisch eine Entscheidung getroffen wird: Immer werden evidenzbasierte Ergebnisse als Informationsgrundlage, aber nicht als Entscheidungsregel, herangezogen (Getzner, 2001, in Bezug auf die Verwendung der ökonomischen Umweltbewertung in politischen Entscheidungsprozessen).<sup>5</sup>

---

better information may indeed lead to further confusion; obscuring, rather than clarifying, policy choices [...].“ Evidenz für die Planung im Sinne der wissenschaftlichen Forschung meint hierbei selbstverständlich nicht nur rein naturwissenschaftlich-quantitative Methoden und Forschungsergebnisse, sondern auch durch qualitative Methoden erarbeitetes Wissen.

- 3 Damit soll nicht gesagt sein, dass nicht auch andere ökonomische Bewertungsverfahren, die auf anderen Bewertungsansätzen fußen, wesentliche Grundpfeiler einer evidenzbasierten Planung sein können. Die Nutzen-Kosten-Analyse sei hier nur als herausragendes Beispiel derartiger Bewertungsverfahren genannt.
- 4 Zumindest ist es nicht zu hoffen, wie weiter oben ausgeführt, dass Planung nicht evidenzbasiert und rational sein soll.
- 5 Interessanterweise gibt es aus Sicht der politischen Ökonomie (Public Choice) Ansätze in der Wirtschaftspolitik, Instrumente beispielsweise der Geldpolitik regelgebunden einzusetzen. Die Europäische Zentralbank setzt selbst Regeln, um die in den Europäischen Verträgen vorgesehenen Zielwerte für die Inflation im Euro-Raum (2 % Preissteigerung, gemessen durch

### 3 Verhaltensökonomische Abweichungen vom rationalen Planungsansatz

Die Verhaltensökonomik berücksichtigt eine Vielzahl an Erkenntnissen aus der Psychologie, um die Abweichungen tatsächlichen Verhaltens oder tatsächlich getroffener Entscheidungen von ökonomisch effizientem, rationalem Verhalten zu erklären (Thaler, Sunstein, 2008; Weimer, 2017). Die Abweichungen von evidenzbasierter Planung können daher aus ökonomischer Sicht als Abweichungen von optimalen (effizienten, ökonomisch rationalen) Entscheidungen verstanden werden.<sup>6</sup> Beispielsweise wäre es ökonomisch rational, das eigene Einfamilienhaus mit einer Wärmedämmung zu versehen: vielfach handelt es sich hierbei um eine betriebswirtschaftlich höchst rentable Investition. Tatsächlich ist die Sanierungsrate bei Wohngebäuden in Österreich seit Jahren und trotz aller Förderungen und Informationskampagnen nach wie vor sehr niedrig. Hierzu weist beispielsweise die (Verhaltens-) Ökonomik darauf hin, dass Förderungen und Informationen in diesem Kontext eine zu geringe Wirkung entfalten, und bietet Instrumente an, die die Sanierungsrate wesentlich erhöhen könnten (z.B. Getzner, 2009).

Evidenzbasierte Planung entspricht dem Idealbild rationalen Verhaltens und ökonomischer Rationalität: Welches Infrastrukturprojekt, welches wirtschaftspolitische Instrument oder welche Politik wären aus evidenzbasierter Sicht durchzuführen? Diese Abwägung wird – entsprechend der ökonomischen Rationalität – auf Basis der Grenzkosten bzw. Grenznutzen der Entscheidung aus Sicht des Gemeinwohls für ausgewählte Infrastrukturprojekte vorgenommen (Boardman et al., 2018). Andere Überlegungen, beispielsweise der politischen Ökonomie (Einfluss von Interessengruppen), werden hierbei nicht angenommen.

Die Nutzen-Kosten-Analyse, die auf den Bewertungen von einzelnen (Haushalten, Unternehmen) beruht und die die Wohlfahrtsökonomik als Ausgangspunkt heranzieht, führt zur Bewertung eines Vorhabens aus Sicht der ökonomischen Effizienz, und zwar unter der Annahme, dass sich die bewertenden Wirtschafts-

---

den Verbraucherpreisindex) zu erreichen. Selbst in der evidenzbasierten Geldpolitik sind die selbstgesetzten Regeln, z.B. über jeweils zu erreichende die Geldmengenziele, nicht mit den tatsächlich getroffenen Entscheidungen kongruent, insbesondere auch dann, wenn andere wichtige Entscheidungsgrundlagen (z.B. Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Europäischen Union; Möglichkeiten zur Bekämpfung der Inflation in Abhängigkeit der Ursachen dieser, beispielsweise gestiegener Rohstoff- und Energiepreise) herangezogen werden (sollen/müssen).

6 Natürlich sind realiter ökonomisch rationale Entscheidungen der Extremfall und Abweichungen vom Verhalten dieses Modells der Normalfall. Die Frage ist jedoch, ob der Anspruch, möglichst rationale Politikentscheidungen zu treffen, aufgegeben werden sollte. Deshalb ist es für informierte Politikentscheidungen jedenfalls sinnvoll, eine entsprechende Entscheidungsgrundlage auf Basis von Effizienz-, aber auch von Effektivitätskriterien (und in der Praxis einer Reihe von anderen Beurteilungsdimensionen) heranzuziehen.

subjekte ökonomisch rational verhalten (Weimer, 2017). Problematisch kann dies allerdings dann sein, wenn die Entscheidungsträger\_innen „Fehler“ in ihrem Verhalten oder ihren Entscheidungen machen, die von diesem Idealbild abweichen. Es stellt sich daher für die evidenzbasierte Planung die Frage, ob und wenn ja, wie diese Fehler (Verzerrungen) korrigiert werden können. Tabelle 1 beschreibt mögliche Fehler aus verhaltensökonomischer Sicht und ihre Relevanz für die Durchführung von Nutzen-Kosten-Analysen.

**Tabelle 1:** Verhaltensökonomische Abweichungen von den wohlfahrtsökonomischen Grundannahmen der Nutzen-Kosten-Analyse

Kategorie des „Fehlers“	Beispiele	Relevanz für die Nutzen-Kosten-Analyse
Prognosefehler und Prognoseunsicherheiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heuristiken</li> <li>• Selbstüberschätzung</li> <li>• Kognitive Überlastung</li> <li>• Fehlende Vorstellungen über zukünftige Zustände</li> <li>• Vorhersagefehler in Bezug auf zukünftige Bedürfnisbefriedigung oder Emotionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplexere Prognosen und Schlussfolgerungen</li> </ul>
Zusätzliche Entscheidungsfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entscheidungsrahmen</li> <li>• Erhebungsinstrument</li> <li>• Emotionale Entscheidungen</li> <li>• Umwelt-/ Soziale Einflüsse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplexere Prognosen und Schlussfolgerungen</li> <li>• Größere Unsicherheiten in der Bewertung</li> </ul>
Unkonventionelle (unübliche) Präferenzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anfangsausstattung</li> <li>• Abneigung gegen Unklarheiten</li> <li>• Zeitinkonsistenz</li> <li>• Gegenwartsverzerrung</li> <li>• Positionsgüter</li> <li>• Suchtverhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplexere Rückschlüsse</li> <li>• Grundsätzliche Herausforderungen für die Bewertung</li> </ul>

Quelle: Weimer, 2017, S. 3 (eigene Übersetzung und Ergänzungen).

Die erste Gruppe an „Abweichungen“ betreffen Prognoseunsicherheiten und Prognosefehler, die sich aufgrund von Fehleinschätzungen, mangelnder Tiefe der Betrachtungen oder kognitive Belastungen durch die Vielzahl an zu verarbeitenden Informationen ergeben. In diesem Sinn stößt das neoklassische Entscheidungsmodell aufgrund der beschränkten Informationsverarbeitung an seine Grenzen. Auf Märkten für Konsumgüter werden diese Fehler zwar sichtbar, können aber durch die Berücksichtigung der von der rationalen Wahl abweichenden Entscheidungen in der ökonomischen Analyse – beispielsweise durch eine bessere Informationsbasis oder mehr Zeit, die Informationen zu verarbeiten – einbezogen werden.

Die zweite Gruppe an behavioristischen Abweichungen vom Modell der rationalen Wahl ergibt sich in Bezug auf den Rahmen, in welchem Entscheidungen getroffen werden: Die Ergebnisse einer Entscheidung werden dabei nicht verändert, sondern die Bedingungen, unter denen Entscheidungen getroffen werden, verändern sich. Der Entscheidungsrahmen (Entscheidungsarchitektur; „Framing“) beeinflusst die Entscheidungen. Hierbei geht es nicht nur um den Ausgangspunkt („Default“), sondern auch – bei direkter Präferenzhebung beispielsweise durch Befragungen – um die Art, wie die Präferenzen erhoben werden (z.B., welches Zahlungsverfahren wird den Befragten vorgeschlagen). Auch können Emotionen, die mit einer Entscheidung sachlich an sich nichts zu tun haben, diese beeinflussen. Bewertungen der Wohlfahrtswirkungen sind daher aus den genannten Gründen verzerrt, und können auch nur mit größeren Unsicherheiten in der Nutzen-Kosten-Analyse berücksichtigt werden (Weimer, 2017).

Schlussendlich beinhaltet die dritte Gruppe von Abweichungen sog. „unkonventionelle Präferenzen“. Hierunter fallen die Berücksichtigung bereits getätigter, aber nicht mehr beeinflussbarer Entscheidungen, logische Inkonsistenzen, schlichtweg das fortgesetzte Glauben an bereits widerlegte Behauptungen, oder auch die Einbeziehung der eigenen Position im Vergleich zu Bezugsgruppen. Diese unkonventionellen Präferenzen stellen die Nutzen-Kosten-Analyse vor die größten methodischen Herausforderungen: Die zwei ersten Gruppen können methodisch bewältigt werden (beispielsweise durch Sensitivitätsanalysen und Ergebnisdarstellung in Bandbreiten, die selbst bei größeren Ungewissheiten Entscheidungen ermöglichen; Getzner, 2008). Die dritte Gruppe hingegen stellt die Validität der direkten Präferenzfassung (stated preferences) vor große Herausforderungen (Weimer, 2017; Johnston et al., 2017). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn von Bürger\_innen (oder Beteiligten an Erhebungen oder Partizipationsprozessen) gesellschaftlich oder rechtlich sanktionierte Präferenzen geäußert werden.

Im Folgenden werden zwei ausgewählte Probleme der evidenzbasierten Planung mit der Nutzen-Kosten-Analyse als eines ihrer zentralen Instrumente aus Sicht der Verhaltensökonomik diskutiert, und zwar einerseits die Bedeutung der wohlfahrtsökonomischen Grundlagen und der Allokation von Verfügungsrechten für die Präferenzfassung öffentlicher Güter in der Nutzen-Kosten-Analyse. Andererseits wird auf die systematischen Fehleinschätzungen u.a. des Risikos bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen aus verhaltensökonomischer Sicht eingegangen.

## 4 Ausgewählte Probleme der evidenzbasierten Planung

### 4.1. Verhaltensökonomische Perspektiven auf die evidenzbasierte Planung

Wie bereits oben erläutert, ist die Verhaltensökonomik (Behavioral Economics) jener Zweig der Wirtschaftswissenschaften, welche Erkenntnisse der Psychologie sowie experimentelle und empirisch orientierte Untersuchungen über menschliches Verhalten in Bezug zu ökonomischen Entscheidungen bringt und damit die traditionellen Modellannahmen (z.B. ökonomische Rationalität) ergänzt, widerlegt oder wesentlich realitätsnäher formuliert. Ein einfaches Beispiel aus der Verhaltensökonomik, das auch für die Gestaltung der Klimapolitik wesentlich sein kann, ergibt sich – im Bereich sog. „Nudges“ (d.s. an sich kleine Veränderungen des Bezugsrahmens von individuellen Entscheidungen; siehe einführend Thaler und Sunstein, 2008) – durch die Adaption der Basis für menschliches Verhalten: Nehmen wir an, dass die Haushalte (Konsument\_innen) eine bestimmte Präferenz für erneuerbare Elektrizität haben. Dieser Präferenz können sie nachkommen, indem sie ihren Stromtarif (oder den Anbieter) umstellen und für einen allenfalls höheren Tarif erneuerbare Elektrizität nachfragen. Die Verhaltensökonomik würde nun vorschlagen, als Ausgangsbasis den Haushalten nicht die nicht-erneuerbare Elektrizität anzubieten, sondern als „Default“ erneuerbaren Strom zu liefern, mit der Option, dass die Haushalte auch den günstigeren (nicht erneuerbaren) beziehen können (im Sinne eines „Opt-out“). Ökonomisch betrachtet ist abgesehen von den sehr geringen Transaktionskosten zwischen diesen beiden Optionen kein Unterschied – hinsichtlich der Nachfrage nach erneuerbarer Elektrizität jedoch schon. Es wird jedoch auf Basis verhaltensökonomischer Erkenntnisse angenommen, dass im zweiten Fall ein signifikant höherer Anteil der Haushalte die erneuerbare Elektrizität beziehen wird, selbst wenn diese teurer ist.

Die evidenzbasierte Planung ist mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die zumindest teilweise mit verhaltensökonomischen Erkenntnissen lösbar sind. Im Folgenden soll daher die Nutzen-Kosten-Analyse als eine wichtige evidenzbasierte ökonomische Bewertungsmethode aus einer ausgewählten verhaltensökonomischen Perspektiven betrachtet werden, nämlich der Bedeutung der wahrgenommenen Allokation von Verfügungsrechten über Umweltressourcen.

Wie schon kurz erwähnt basiert die Nutzen-Kosten-Analysen auf wohlfahrtsökonomischen Modellen und Annahmen (Kapitel 2). Vereinfacht gesagt geht es in der Bewertung der Wohlfahrtswirkungen einer Maßnahme um die Ermittlung einer Zahlungsbereitschaft (Willingness-to-pay) für eine Verbesserung eines öffentlichen Gutes (z.B. Luftqualität, Verkehrssicherheit, Klimaschutz, Biodiversität,

soziale Sicherheit, Bildung) oder für eine Verhinderung einer Verschlechterung. Alternativ kann die Akzeptanzbereitschaft (Kompensation; Willingness-to-accept) für eine Verschlechterung oder die Nicht-Durchführung einer Verbesserung erhoben werden.<sup>7</sup>

In der Literatur zum relevanten Bewertungsmaßstab (Knetsch, 2020; Johanson, 1993) wird angenommen, dass die Verteilung von Verfügungsrechten bestimmend für die Wahl des Wohlfahrtsmaßes in der Nutzen-Kosten-Analyse sein kann: Neben einer Reihe von theoretischen und methodischen Aspekten hängt das Wohlfahrtsmaß demgemäß davon ab, wie die Verfügungsrechte (Property Rights) in Bezug auf das öffentliche Gut (bzw. die Ressource, über deren Verwendung eine Entscheidung getroffen werden soll) gestaltet und verteilt sind. Hierbei handelt es nicht nur um die Festlegung von Rechten im Sinne von Eigentumsrechten, sondern auch um solche des Ver- und Gebrauchs, die nicht unbedingt auch in rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt sind. Als Verfügungsrecht kann auch die Verwendung einer Ressource betrachtet werden, welche (noch) nicht rechtlich geregelt ist.

Ein einfaches Beispiel mag dies illustrieren: Über die Jahrzehnte hinweg hatten Raucher\_innen die Erlaubnis, in Wirtshäusern zu rauchen. Die Verfügungsrechte waren so determiniert, dass die Nutzung der Atemluft in Lokalen zur Ablagerung des Rauchs genutzt werden konnte. Langsam wurden die Rahmenbedingungen geändert, und heutzutage „gehört“ die Atemluft in Lokalen den Nichtraucher\_innen.

Für die Nutzen-Kosten-Analyse mit ihren wohlfahrtsökonomischen Grundlagen ergibt sich aus der Verteilung von Verfügungsrechten die Frage, welcher Maßstab für die Wohlfahrtswirkungen herangezogen werden soll. Wird durch ein Rauchverbot ein Nutzen für die Nichtraucher\_innen erzeugt – eine Verbesserung, die mit einer Zahlungsbereitschaft bewertet werden kann –, dann liegen die Verfügungsrechte quasi bei den Raucher\_innen. Alternativ könnten Raucher\_innen gefragt werden, ob sie eine Einschränkung ihrer Rechte in Kauf nehmen, und zwar in Form ihrer Akzeptanzbereitschaft. Wären die Verfügungsrechte bereits bei den Nichtraucher\_innen, dann könnten diese gefragt werden, welche Akzeptanzbereitschaft sie haben, um auf die Verbesserung zu verzichten (alternativ könnten die Raucher\_innen nach ihrer Zahlungsbereitschaft für die Verhinderung einer Restriktion des Rauchens gefragt werden).

Die faktischen (z.B. rechtlich oder konsensual-informell festgelegt) Verfügungsrechte können von den empfundenen Verfügungsrechten abweichen. Wenn der Maßstab der Bewertung im rein theoretischen Sinn der Wohlfahrtsgewinn oder

---

7 An dieser Stelle soll nicht auf die Vielzahl an ökonomischen Methoden und Ansätzen zur Erhebung der Zahlungs- oder Akzeptanzbereitschaft eingegangen werden (übersichtlich dargestellt z.B. in Tietenberg, Lewis, 2019; Hanley, Spash, 1993).

-verlust von privaten Haushalten durch eine bestimmte Politik oder ein öffentliches Projekt ist, dann muss die individuelle Bewertung von einer bestimmten Verteilung der Verfügungsrechte ausgehen.

Diese Argumentation trifft natürlich nicht nur die ökonomische Bewertung, sondern jegliche Form der Präferenzäußerung von Bürger\_innen. Die „Betroffenheit“ durch eine Maßnahme kann unterschiedlich interpretiert werden: Besteht ein Recht auf eine Änderung, ist der derzeitige Zustand überhaupt rechtskonform, oder ist ein bestimmtes Verhalten mehrheitlich anerkannt?

Diese Fragen sind für Planer\_innen heikel – und in der Praxis bei Bewertungsverfahren auch wohl bekannt: Wie weit soll „Betroffenen“ in Planungsprozessen grundsätzlich Gewicht verliehen werden? Inwiefern sollen Präferenzen von Bürger\_innen, die sich außerhalb des mehrheitlich Akzeptierten verhalten, in Bewertungsverfahren berücksichtigt werden? Sollen Meinungen und Präferenzen, selbst wenn sie wissenschaftlich unhaltbar<sup>8</sup> sind, gleichberechtigt einbezogen werden?<sup>9</sup>

Ein weiteres Beispiel soll dies demonstrieren: Werden Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit (wie ein Tempolimit) bewertet, wäre eine evidenzbasierte Vorgangsweise, die Wirkungen (weniger Verkehrsunfälle, weniger Schadstoff- und Lärmemissionen, längerfristig weniger Bodenverbrauch und geringere Erhaltungs- und Errichtungskosten, allenfalls je nach Strecke geringfügig höhere Fahrzeiten) zu messen bzw. zu modellieren, und nachfolgend ökonomisch zu bewerten. Jedoch gibt es bei manchen Autofahrer\_innen Präferenzen (und damit ein entsprechendes Verhalten), schon jetzt das Tempolimit nicht einzuhalten. Würden die Präferenzen dieser Autofahrer\_innen im Rahmen einer (wohlfahrtsökonomischen) Nutzen-Kosten-Analyse bewertet werden, müsste nach ihrer Kompensationsforderung gefragt werden: Welche finanzielle Kompensation würde die Verringerung ihres Nutzens (des Schnellfahrens) ausgleichen? Der Widerstand gegen derartige sinnvolle und effiziente Maßnahmen ist sicherlich Ausdruck des Glaubens, dass individuelle Rechte so verteilt sind, wie sie subjektiv wahrgenommen werden, unabhängig von der objektiven (z.B. rechtlichen) Ausgestaltung.

Einen wichtigen Ausgangspunkt der ökonomischen Bewertung von Umweltgütern stellte die Erhebung von Präferenzen der Bürger\_innen infolge des Öltanker-

---

8 Extrempbeispiele: regelmäßiger Alkoholkonsum sei gesund, eine „g'sunde Watschn“ sei ein taugliches Erziehungsmittel, die Sonne drehe sich um eine flache Erde, Autobahnen dienten zur Verringerung des Autoverkehrs.

9 Im Zuge der Debatte um „Meinungen“ auf sozialen Medien und in öffentlichen Diskussionen wird immer wieder darauf verwiesen, dass es für einen fruchtbaren Austausch einen gewissen Grundkonsens in Bezug auf die Akzeptanz wissenschaftlicher Evidenz bräuchte, ansonsten wäre ein Austausch kaum zielführend.

unfalls Exxon-Valdez in Alaska (1989) und die nachfolgenden Gerichtsverfahren dar. Eine der ersten breit angelegten Studien zur Erhebung der Wohlfahrtswirkungen im Rahmen einer Kontingenzbefragung erhob die Zahlungsbereitschaft von Bürger\_innen zur Beseitigung der Umweltschäden, und zwar nicht nur auf Basis von Nutzwerten („Use-values“, z.B. Beeinträchtigung der Erholungsqualität der betroffenen Strände), sondern auch von nicht nutzungsbedingten Wertschätzungen („Non-use values“, z.B. Existenzwerte von Tier- und Pflanzenarten sowie Ökosystemen). Infolge der verschiedenen ökonomischen Untersuchungen wurden erstmals Richtlinien für die ökonomische Umweltbewertung auf Basis des Standes der Wissenschaft (State-of-the-art) festgelegt (Arrow et al., 1993; Johnston et al., 2017). Bemerkenswert sind hierbei insbesondere zwei Aspekte: Einerseits wurde die Zahlungsbereitschaft von Bürger\_innen erstmals als Ausdruck von Existenzwerten gerichtlich anerkannt und in die Schadenersatzforderungen einbezogen. Andererseits ist aus Sicht der Verhaltens- als auch der Wohlfahrtsökonomik interessant, dass nach der Zahlungsbereitschaft der Bürger\_innen gefragt wurde: Wie Knetsch (2020) festhält, wäre es aus Sicht der Betroffenen als auch der Verfügungsrechte adäquat gewesen, nach der Kompensationsforderung zu fragen, um den Schaden bewerten zu können – die Ölgesellschaft hatte ja von vorneherein kein Recht, die Meere und Strände zu verschmutzen.

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht alleine ist dieses Problem nicht lösbar. Auch wenn anerkannt wird, dass rechtliche Rahmenbedingungen auch ineffizient oder hinsichtlich des Gemeinwohls auch problematisch oder schädlich sein können, können diese jedenfalls für sich beanspruchen, gesellschaftlich verhandelt und demokratisch legitimiert zu sein. Sie können daher grundsätzlich als Rahmen („Leitplanken“) und somit als Ausgangspunkt über die Verteilung (Zuteilung) von Verfügungsrechten dienen. Allerdings gibt es auch eine abnehmende Anzahl von Ressourcen (hier auch im Sinne von Verhaltensweisen verstanden), für die Verfügungsrechte noch nicht definiert sind. Selbstverständlich können die rechtlichen Rahmenbedingungen oder Infrastrukturen und Projekte geändert werden: Die jahrzehntelangen internationalen Bemühungen, die Klimakrise einzudämmen (u.a. zunehmend unrealistisches Nichtüberschreiten der 1,5 Grad-Schwelle), sind im Grunde ebenfalls nichts Anderes als die Definition und Verteilung von Verfügungsrechten.<sup>10</sup>

---

10 In manchen Fällen hinken die rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen deutlich dem Stand der Wissenschaft als auch der gesellschaftlichen Präferenzen hinterher. Dies wird beispielsweise bei der ökonomischen Bewertung von Infrastrukturprojekten (Erweiterung von Flughäfen, Autobahnbau) deutlich – und in manchen Fällen widersprechen sich die einzelnen rechtlichen Grundlagen (z.B. klimapolitische Festlegungen und Verpflichtungen vs. Richtlinien zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Analysen).

## 4.2. Systematische Fehler in (evidenzbasierter) Planung

Selbst bei genauester Planung mit statistisch-mathematisch abgesicherten Modellen und Prognosen sind natürlich manche (zukünftige) Wirkungen von Infrastrukturprojekten mit größeren Unsicherheiten und Ungewissheiten verbunden. Grundlegend hierzu ist der Anspruch, einen bestimmter Erwartungswert für Nutzeffekte und Kosten eines öffentlichen Projektes innerhalb von Konfidenzintervallen zu ermitteln und zu verwenden und die Prognoseunsicherheiten darzustellen und zu modellieren.

Im Hinblick auf eine evidenzbasierte Planung sind Prognoseunsicherheiten zunächst kein fundamentales Problem, da die Nutzeffekte und Kosten beispielsweise eines öffentlichen Infrastrukturvorhabens in Bandbreiten angegeben und darauf aufbauend Szenarien geschätzt werden können, die die Reihung oder Effizienz von Vorhaben auch hinsichtlich des Grades der Robustheit der Evidenz darstellen können.

Interessante Ergebnisse hinsichtlich der Validität der geschätzten Nutzeffekte und Kosten großer öffentlicher Infrastrukturvorhaben legen Flyvberg und Bester (2021) vor. Sie weisen auf systematische Fehler in der Schätzung der Wirkungen von Infrastrukturvorhaben hin. In ihrer internationalen Datenbank finden sich über 2.000 große Infrastrukturprojekte (u.a. Dämme, Tunnel, Gebäude, Brücken, Schienenwege). Vor allem die Kosten von Projekten werden regelmäßig und systematisch unterschätzt. Im gewichteten Mittel ergeben sich Kostenüberschreitungen von rund 39 %. Die Nutzeffekte werden um etwa 6 % überbewertet. Die Ursachen vor allem für die Überschreitung der Kosten, welche vor allem bei den untersuchten Hochwasserschutzbauten und Wasserkraftdämmen im Durchschnitt über 243 untersuchte Projekte rund 96 % höher sind als in den zugrunde liegenden Nutzen-Kosten-Analysen geschätzt, wurden von den ausführenden Projektleiter\_innen vor allem mit verschiedenen Verzögerungen, der Realisierung von Baurisiken, der Komplexität des Projektes als auch nicht vorhersehbare Ereignisse (z.B. Archäologie) begründet.

Die angeführten Gründe für eine Kostenüberschreitung mögen zutreffend, und die zugrundeliegenden Argumente nachvollziehbar sein. Trotzdem stellt sich die Frage, aus welchem Grund die von Flyvberg und Bester (2021) ermittelten Abweichungen von den Kostenschätzungen *systematisch* sind. Bei einer Vielzahl von zufälligen, also nicht-systematischen, Abweichungen könnte argumentiert werden, dass die Planungen „im Mittel“ korrekt waren. Bei systematischen Abweichungen jedoch dürften weitere Einflussgrößen eine wichtige Rolle spielen. Die Autoren gehen davon aus, dass verhaltensökonomische Erklärungsansätze hierbei wesentlich sein können. Sie stellen fest, dass Planer\_innen zu optimistisch in Bezug auf die Kosten der Projekte sind, und ihre eigenen Fähigkeiten

überschätzen. Diese Umstände überlappen sich in der Praxis mit allenfalls hinzutretend zu politischen Vorgaben, ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Die systematische Unterschätzung von Unsicherheiten und Risiken könnte jedoch durch geeignete Rahmenbedingungen für die Planung verändert werden – im Sinne des „Entscheidungsrahmens“ der Verhaltensökonomik. Flyvberg und Bester (2021) ziehen folgende Schlussfolgerungen: Zum einen müssten Kostenschätzungen grundsätzlich anhand der vorhandenen Verteilungen von Kostenüberschreitungen von unabhängigen Planer\_innen (Vorab-Gutachten im Sinne eines ‚Peer-review‘) entsprechend angepasst werden. Zweitens sollten Planer\_innen verantwortlich sein für substanzielle Kostenüberschreitungen. Drittens soll ein unabhängiges Auditing (Evaluierung) während und nach der Projektdurchführung die Planungen begleiten und beurteilen. Viertens können die Planungsgrundlagen und -ergebnisse für Informationen in demokratischen Entscheidungsprozessen dienen: Sie werden damit kritischen Fragen und einer öffentlichen Debatte ausgesetzt.

## 5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Verhaltensökonomische Erklärungen für die Ungenauigkeiten und Fehlprognosen evidenzbasierter Planung werden in diesem Beitrag anhand einiger Beispiele erörtert. Fehlprognosen und Unsicherheiten problematisieren die Genauigkeit von Empfehlungen und Aussagen evidenzbasierter Planung – vor allem jene der Nutzen-Kosten-Analyse als ein wichtiges Instrument dieser. Die wohlfahrtsökonomischen Grundlagen der Nutzen-Kosten-Analyse gehen von einer Bewertung der Präferenzen von Bürger\_innen auf Basis des Modells der rationalen Wahl aus. Effizienz wird hierbei definiert als jenes Ziel, das durch ein öffentliches Projekt oder Vorhaben (z.B. Pandemiepolitik) in einem rationalen Entscheidungsprozess erreicht werden soll. Die Verhaltensökonomik weist aber darauf hin, dass die Bewertung von öffentlichen Vorhaben im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse naturgemäß mit Abweichungen von rationalen Entscheidungen behaftet ist. Daraus ergeben sich eine Reihe von methodischen Herausforderungen, die in Kenntnis der verschiedenen verhaltensökonomischen Argumente in einem großen Ausmaß lösbar sind. Im Hinblick auf gesellschaftlich nicht akzeptierte Präferenzen (z.B. strafbares Verhalten) oder auf den angenommenen Ausgangszustand der Verteilung von Verfügungsrechten, der für die Bewertung herangezogen wird, sind von der/dem Planer\_in größtmöglicher Transparenz auch normative Festlegungen gefordert.<sup>11</sup>

11 Dies ist kein Widerspruch zum Ziel, evidenzbasierte Planungen möglichst wertneutral durchzuführen und zu beurteilen. Wertneutral hierbei bezieht sich auf die Durchführung der Planung und Bewertung, nicht aber auf die Planungsziele, die demokratisch entwickelt und verhandelt werden. (M.a.W., ein normativ festgelegtes politisches Ziel kann natürlich ebenfalls mit Evidenz

Bedeutet die Ausführungen in diesem Beitrag nunmehr, dass aufgrund der Anfälligkeit für methodische und prognostische Fehler auf evidenzbasierte Planung verzichtet werden soll? Aus Sicht des Autors ist diese Frage ohne Zweifel mit Nein zu beantworten. Eine möglichst breite und fundierte Wissensbasis im Sinne der Evidenzbasierung ist für die praktische Planung als Teil der Wirtschaftspolitik unerlässlich. Evidenzbasierte Planung basiert auf einem (ökonomisch) rationalen Entscheidungsmodell; diese Rationalität als Ausdruck der Erreichung eines Gemeinwohlzieles kann dazu dienen, einen Benchmark für dieses Ziel zu definieren. Ebenfalls ist hierbei nicht zu erkennen, dass eine größere Informationsbasis verwirrend sei, wie dies im Diskurs über evidenzbasierte Planung manchmal geäußert wird. Selbstverständlich sind sich Wissenschaftler\_innen bei der Produktion von naturwissenschaftlichem, technischem, ökonomischem, soziologischem und rechtlichem Wissen<sup>12</sup> bewusst, welche Unsicherheiten und methodischen Unschärfen häufig in der empirischen Forschung für Planungs- und Politikvorhaben auftreten. Es sind ja das ständige Infragestellen und die Versuche, bekannte Erkenntnisse zu widerlegen bzw. – soweit dies aus wissenschaftstheoretischer Hinsicht möglich ist – zu bestätigen, die die wissenschaftlich fundierte Evidenzgewinnung kennzeichnen.

Evidenzbasierte Planung bedeutet im praktischen Sinn auch nicht, dass die Ergebnisse vollständig umgesetzt werden. Dieser Planungsansatz bereitet eine evidenzbasierte Entscheidungsgrundlage auf und gibt in vielen Kontexten evidenzbasierte Handlungsempfehlungen. Natürlich steht es schlussendlich demokratisch legitimierten Entscheidungsträger\_innen – innerhalb der verfassungsmäßigen und einfachgesetzlichen Spielräume – zu, Planungs- und Politikentscheidungen zu treffen, die ineffizient, ungerecht, oder nicht nachhaltig sind. In der Demokratie wäre das Korrektiv schlussendlich die politische Auseinandersetzung und die Präferenzäußerung der Bürger\_innen in Wahlen und Partizipationsprozessen. Das Nicht-Verwenden evidenzbasierter Planung in politischen Entscheidungen ist aber sicherlich kein Argument gegen diese. Vielmehr ist evidenzbasierte Planung eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für gemeinwohlorientierte Entscheidungen.

Während in den Naturwissenschaften Laborversuche und Experimente mit großer Frequenz und in vielen unterschiedlichen Settings stattfinden können, sind die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vielfach auf eine geringere Anzahl

---

bewertet werden; ob die Ergebnisse evidenzbasierter Planung tatsächlich angenommen und umgesetzt werden, ist schlussendlich trotz vielfacher Bemühungen der Forscher\_innen in hohem Maße außerhalb des Einflussbereichs der Wissenschaft.)

12 Je nach Disziplin wird die Evidenz durch einen größeren oder kleineren Anteil quantitativer sozial- oder naturwissenschaftlicher Methoden hergestellt. Der Anspruch des wissenschaftlichen Testens von Theorien und Hypothesen sollte nicht abhängig von der gewählten Methode, d.h. auch von qualitativen Methoden, verändert werden.

an möglichen Vergleichssituationen angewiesen. Natürliche Experimente – beispielsweise in der Regionalplanung – sind nur schwer realisierbar und erfordern aufwändige statistische Verfahren und lange Beobachtungszeiträume; dies bedeutet jedoch nicht, dass der grundsätzliche Anspruch, überprüfbare Ergebnisse im Sinne der evidenzbasierten Planung zu erzielen, aufgegeben werden sollte.

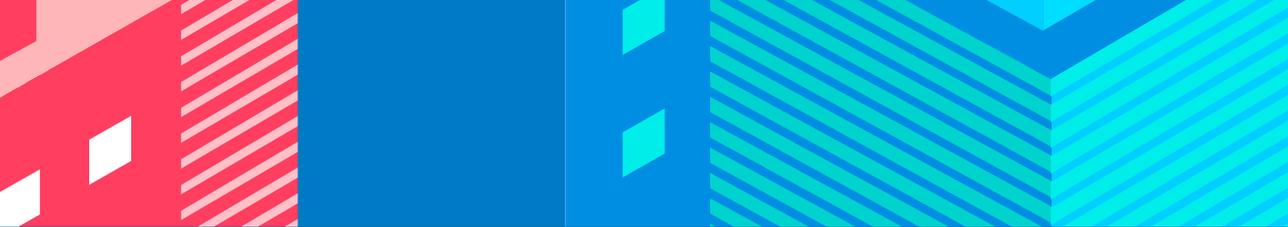
## Literaturverzeichnis

- APCC (2022). Landnutzung, Landmanagement und Klimawandel. Special Report Nr. 21 des Austrian Panel on Climate Change (APCC), Wien (im Erscheinen begriffen).
- Arrow, K., Solow, R., Leamer, E., Portney, P., Randner, R., Schuman, H. (1993). Report of the NOAA panel on contingent valuation. *Federal Register* 58, S. 4601–4614.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., Weimer, D. L. (2018). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. 5<sup>th</sup> ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- Davoudi, S. (2006). Evidence-Based Planning. *disP – The Planning Review* 42, S. 14–24.
- Faludi, A., Waterhout, A. (2006). Introducing Evidence-Based Planning. *disP – The Planning Review* 42, S. 4–13.
- Flyvberg, B., Bester, D. W. (2021). The cost-benefit fallacy: Why cost-benefit analysis is broken and how to fix it. *Journal of Benefit-cost Analysis* 12, S. 395–419.
- Getzner, M. (2001). *Environmental Valuation, Economics and Policy*. Habilitationsschrift, Universität Klagenfurt.
- Getzner, M. (2008). Uncertainties and the precautionary principle in cost–benefit environmental policies. *Journal of Policy Modeling* 30 (1), S. 1–17.
- Getzner, M. (2009). Thermische Sanierung von Gebäuden in Österreich: Sanierungsrate, Qualität der Sanierung, und klimapolitische Instrumente. *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 19, S. 117–133.
- Hanley, N., Spash, C. L. (1993). *Cost-Benefit Analysis and the Environment*. Edward Elgar, Aldershot.
- Johansson, P.-O. (1993). *Cost-benefit Analysis and Environmental Change*. Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- Johnston, R. J., Boyle, K. J., Adamowicz, W., Bennett, J., Brouwer, R., Cameron, T. A., Hanemann, W. M., Hanley, N., Ryan, M., Scarpa, R., Tourangeau, R., Vossler, C. A. (2017). Contemporary Guidance for Stated Preference Studies. *Journal of The Association of Environmental and Resource Economists* 4, S. 319–405
- Knetsch, J. L. (2020). Behavioral economics, benefit-cost analysis, and the WTP versus WTA choice. *International Review of Environmental and Resource Economics* 14, S. 153–196.
- Lowe, M., Hooper, P., Jordan, H., Bowen, K., Butterworth, I., Giles-Corti, B. (2019). Evidence-Informed Planning for Healthy Liveable Cities: How Can Policy Frameworks Be Used to Strengthen Research Translation? *Current Environmental Health Reports* 6, S. 127–136.

- Neck, R., Nowotny, E., Winckler, G. (2001). Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs. 3. Auflage, Manz, Wien.
- Owen, L., Pennington, B., Fischer, A., Jeong, K. (2017). The cost-effectiveness of public health interventions examined by NICE from 2011 to 2016. *Journal of Public Health* 40, S. 557–566.
- Solesbury, W (2002). The Ascendancy of Evidence. *Planning Theory & Practice* 3, S. 90–96.
- Thaler, R. H., Sunstein, C. R. (2008). *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness.* Yale University Press, New Haven.
- Tietenberg, T., Lewis, L. (2019). *Environmental and Natural Resource Economics.* 11. Ausgabe, Routledge, London.
- Weimer, D. L. (2017). *Behavioral Economics for Cost-benefit Analysis.* Cambridge University Press, Cambridge.

### **Michael Getzner**

Univ.-Prof. Dr., Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (Institut für Raumplanung, TU Wien). Forschung- und Praxisfelder: Multi-Level Governance, Steuerung und Controlling von Partizipationsprozessen, Degrowth und Postwachstumsökonomie, Raumbezogene Sozialforschung, Alltagsökonomie.



Soziale Infrastrukturen in den großen Bereichen der Gesundheit, Bildung, Betreuung und Pflege, des Wohnens, der Kultur und sozialen Absicherung, bilden einen Grundpfeiler der Daseinsvorsorge und verfolgen vielfältige sozial-, gesellschafts- und wirtschaftspolitische sowie regionale Zielsetzungen. Soziale Infrastrukturen sind damit zentrale Bestandteile der Alltagsökonomie und somit Basis für ein gutes Leben für alle. Die Raumplanung spielt hierbei durch die Schaffung von Infrastrukturen eine bestimmende Rolle.

Die Beiträge des vorliegenden Jahrbuchs Raumplanung 2023 präsentieren aktuelle Forschungsergebnisse zur Planung und den Wirkungen von sozialen Infrastrukturen. Die Schwerpunkte liegen auf nachhaltigen und solidarischen Ansätzen in der Wohnungspolitik, auf partizipativen Bildungsinitiativen und Innovationslaboren, und auf rechtlichen Aspekten sozialer Infrastrukturen in der räumlichen Planung.



ISBN 978-3-85448-058-7



9 783854 480587

[www.tuwien.at/academicpress](http://www.tuwien.at/academicpress)