

# STADT ENTWICKELN – *DURCH* ODER *MIT* DEM WOHNBAU? ZUM BESONDEREN VERHÄLTNIS ZWISCHEN WOHNEN UND STADTENTWICKLUNG IN WIEN

Prolog von Mara Haas

Will man aktuelle Tendenzen und Herausforderungen im Wiener Wohnbau besser verstehen, muss man nach dessen Verhältnis zur Stadtentwicklung fragen. Dieses scheint in Wien aufgrund der weit zurückreichenden Tradition des kommunalen Wohnbaus ein besonderes zu sein. Wohnungspolitische Belange haben lange Zeit die Entwicklung der Stadt dominiert – haben andere Handlungsfelder dadurch weniger Aufmerksamkeit erhalten? Wie verhält sich die Schaffung und Erneuerung von leistbarem und qualitativem Wohnraum zu anderen Aufgaben der Stadtentwicklung, wie die Klimawandelanpassung des öffentlichen Raums, die Stärkung einer Kreislaufwirtschaft oder die Umstellung auf nachhaltige Mobilitätsformen? Welcher Zusammenhang besteht zwischen Agenden der Wohnbaupolitik und normativen Leitplanken der Stadtentwicklung? Inwiefern spiegeln sich diese Bezüge auf institutioneller Ebene in der kommunalen Verwaltung wider? Kurz: Wird Stadt *durch* oder *mit* dem Wohnbau entwickelt?

Um sich dem Verhältnis zwischen Wohnen und Stadtentwicklung in Wien zu widmen, bedarf es zunächst einer Kontextualisierung anhand unterschiedlicher Verständnisse von Stadtentwicklung.

## 1 KONTEXTUALISIERUNG: WIE STADT ENTWICKELN?

Stadtentwicklung kann einerseits als ein *passiver Vorgang* verstanden werden (Selle, 2011, S. 1): Wie hat sich rückblickend die Entwicklung der Stadt strukturell und gestalterisch vollzogen (vgl. Streich, 2011, S. 524)? Einen gern zitierten Erklärungsversuch liefert Cedric Price, der die Entwicklung europäischer Städte mit unterschiedlichen Zubereitungsarten von Eiern vergleicht: vom hartgekochten Ei in der Antike über das Spiegelei im Mittelalter bis hin zur Eierspeis der Moderne. Ein ebenso analytisches Verständnis liegt etwa dem Zyklus von *Urbanisierung*, *Suburbanisierung*, *Deurbanisierung* und *Reurbanisierung* zugrunde. Hinter diesen stark vereinfachten Bildern der Entwicklung europäischer Städte steckt ein komplexer Vorgang eines strukturellen und räumlichen Wandels, der mehrere Dimensionen, wie



etwa die Bevölkerungs- oder Beschäftigtenstruktur, deren räumliche Verteilung oder die Auswirkungen auf die Flächennutzung umfasst (Friedrichs, 2018, S. 2422). In einem passiven Verständnis lassen sich Entwicklungstendenzen und -erwartungen städtischer Systeme nicht nur rückblickend, sondern auch vorausschauend beobachten, z. B. bezüglich der Frage, inwiefern aktuelle Megatrends, wie die Digitalisierung, Städte beeinflussen. Fragen nach einer gezielten planerischen Steuerung spielen dabei eine untergeordnete Rolle.

Andererseits kann Stadtentwicklung als etwas *Aktives* verstanden werden (Selle, 2011, S. 1). In Bezug auf die Frage, wohin man Städte entwickeln will bzw. soll, spielen normative Leitvorstellungen eine zentrale Rolle. Das heute wohl bedeutendste Paradigma der nachhaltigen Stadt hat zuvor dominierende Entwicklungsvorstellungen, wie die funktionale Stadt, abgelöst und spiegelt sich in zahlreichen globalen und lokalen Entwicklungsstrategien, Programmen und Gesetzen wider. Doch inwiefern lässt sich Stadtentwicklung – als komplexer Vorgang eines strukturellen und räumlichen Wandels – aktiv gestalten und steuern? Im planungstheoretischen Diskurs wurden etatistische und hierarchische Verständnisse seit den 1970er-Jahren zunehmend von der Auffassung abgelöst, dass es zwar eine gewisse „Steuerung *in der* Stadtentwicklung [gibt], aber keine von einem Zentrum ausgehende Steuerung *der* Stadtentwicklung“ (Selle, 2017, S. 4). Stadt zu entwickeln bedeutet vielmehr, zwischen und mit verschiedenen relevanten Akteuren gemeinsame Angelegenheiten zu regeln, um „in und mit der Akteursvielfalt handlungsfähig zu werden“ (Selle, 2017, S. 4). Stadtentwicklung kann demnach als kommunale Planungsaufgabe verstanden werden, an der eine Vielzahl an Akteuren, Institutionen und Professionen beteiligt ist. Die Aushandlung und den Ausgleich zwischen deren unterschiedlichen und auch widersprüchlichen Interessen zu organisieren und unterschiedliche Ansprüche an Stadt zu moderieren, zählen zu den Kernaufgaben von Stadtentwicklung (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBSR], 2000, S. 6).

## 2 FOKUS: WIE VERHÄLT SICH WOHNEN ZU STADTENTWICKLUNG?

Die folgende Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zwischen Wohnen und Stadtentwicklung in Wien bezieht sich insbesondere auf das *aktive* Verständnis von Stadtentwicklung. Aus dieser Perspektive stellen sich die übergeordneten Fragen: Inwiefern steuert die kommunale Wohnungspolitik städtische Entwicklungen? Und andererseits: Wie beeinflussen übergeordnete Strategien den Wohnbau?

Darüber wird im Stadtentwicklungsdiskurs in Wien bereits seit geraumer Zeit diskutiert – etwa als Ruf nach dem „Schluss mit Wohnbau!“ (Raith & Steger, 2007) oder in Form der These „Wien: Das Ende des Wohnbaus (als Typologie)“ (Ngo, 2021). Perspektiven aus dem bestehenden Diskurs dienen als Ausgangsbasis und werden durch die Beiträge von Herbert Bartik (Abteilungsleiter Quartiere & Immobilien, UIV Urban Innovation Vienna) und Rudolf Scheuven (u. a. Professor für Örtliche Raumplanung und Dekan der Fakultät

für Architektur und Raumplanung, TU Wien) und deren Sichtweisen auf die Stadtentwicklungspraxis erweitert. Scheuven schließt sich mit seinem Text „Vom Wohnbau zu Stadtbau“ den kritischen Rufen an und schlägt u. a. vor, das etablierte System der Wiener Wohnbauförderung zu einer Städtebauförderung weiterzuentwickeln. Bartik verdeutlicht anhand aktueller Projekte der UIV das strategische Zusammenspiel von Wohnen und Stadtentwicklung für das Wiener Modell des leistbaren Wohnens.

## 2.1 Die ambivalente Dominanz kommunaler Wohnbaupolitik

Die Stadtentwicklung Wiens ist seit dem Roten Wien der 1920er-Jahre eng mit der Frage des leistbaren und qualitätsvollen Wohnens verbunden. Raumbezogene kommunale Anstrengungen konzentrierten sich überwiegend auf den Wohnbau, der als Mittel des sozialen Ausgleichs verstanden wurde (vgl. Wladyga et al., 2021). Laut Scheuven bleibt die damals aufkommende politische Verantwortung für (leistbares) Wohnen bis heute ein wesentliches Feld der Stadtentwicklung. Zwar hat sich die öffentliche Hand ab den 1960er-Jahren zunehmend als Bauherrin zurückgezogen. Ihre Einflussnahme auf Wohnbautätigkeiten bleibt durch das über das letzte Jahrhundert aufgebaute breite Instrumentarium allerdings gesichert – über Bodenbevorratung, Grundstücks- und Fördermittelvergabe, Bauträgerwettbewerbe und Grundstücksbeiräte sowie Stadterneuerungsprogramme (vgl. Temel et al., 2021).

Die starke und aktive Verwaltung der Stadt Wien begünstigte die Sicherung des großen kommunalen Wohnungsbestands und hohen Anteils an städtischem Bodenbesitz sowie eines starken wohnungspolitischen Instrumentariums (Krejs et al., 2021). Für Bartik ist die prägende, steuernde Rolle der öffentlichen Hand Grund für die hohen Qualitäten im (insbesondere geförderten) Wohnbau.

Allerdings kann ein (zu) starrer Rahmen der öffentlichen Hand laut Scheuven auch zu einem Verlust an Anpassungsfähigkeit und Variabilität des Wohnbaus führen, die angesichts der multiplen Krisen und sich wandelnden Wertvorstellungen dringend nötig wären. Denn wie anhand vieler Stadtentwicklungsgebiete in Wien zu sehen ist, können Pläne durch unvorhergesehene Entwicklungen schnell überholt werden (Krammer, 2021, S. 51). Auch aktuell laufen wir Gefahr, aufgrund des verstärkten marktgetriebenen Drucks auf den Wohnbau Kriterien der Planbarkeit, Kalkulierbarkeit und Umsetzungsfähigkeit zulasten von Resilienz zu bevorzugen und unzureichend Raum für Ungeplantes und Unvorhergesehenes zu sichern.

Der im Laufe des letzten Jahrhunderts aufgebaute „funktional optimierte Apparat“ Wohnbau (Krammer, 2021, S. 51) weist Reformbedarf auf. Denn die durch seine „zersplitterte Verwaltungsstruktur“ (Krammer, 2021, S. 51) entstehenden Koordinationsprobleme, die dazu beitragen, dass die Stadtverwaltung angesichts der zunehmenden Krisen und damit verbundenen Herausforderungen an Handlungsfähigkeit verliert. Insbesondere scheint die institutionelle Trennung von Wohnbau und Stadtentwicklung<sup>1</sup>

1 Während die für Stadtentwicklung zuständige Magistratsabteilung (MA 18) der Geschäftsgruppe *Innovation, Stadtplanung und Mobilität* zugeordnet ist, sind alle auf den Wohnbau bezogene Aufgaben und

nicht mehr zeitgemäß. Anstatt urbane Qualitäten wie leistbaren Wohnraum, Nutzungsmischung oder Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum gegeneinander auszuspielen, müssten diese durch eine besser koordinierende, bzw. gar „ressortübergreifende Stadtplanungspolitik“ (Streeruwitz & Vlay in Temel et al., 2021, S. 138) abgesichert werden.

## 2.2 Die strategische Verankerung wohnungspolitischer Ziele

Nicht nur auf institutioneller, sondern auch auf strategischer Ebene sind wohnungspolitische Angelegenheiten in Wien prominent verankert. So ist die Sicherstellung eines hohen Anteils an gefördertem Wohnraum – und somit das Bekenntnis der öffentlichen Hand, den Wohnungsmarkt regulativ und steuernd zu beeinflussen – eine der strategischen Zielsetzungen der Stadtentwicklung.

Die Smart Klima City Strategie Wien (SKCSW) (Magistrat der Stadt Wien, 2022) gibt wesentliche normative Leitvorstellungen der Stadtentwicklung vor, die sich auf weitere Strategien wie den Stadtentwicklungsplan 2025 (STEP2025) und Fachkonzepte auswirken. Das darin verankerte Ziel, bis 2040 klimaneutral zu sein, rückt u. a. die Notwendigkeit von Ressourcenschonung in den Fokus. Für Bartik und Scheuven gehen damit Fragen nach einer angemessenen Gestaltung von Dichte einher, die für die Erhaltung und Stärkung von Lebensqualität von zentraler Bedeutung sind. Das Bekenntnis zu qualitätsvoller Dichte wirkt sich sowohl auf die Bestandserneuerung als auch auf die Entwicklung neuer Stadtteile aus.

## 2.3 Das Verhältnis von Wohnen und Nicht-Wohnen

Eine angemessene Gestaltung von Dichte bedingt ein ausgewogenes Verhältnis von Wohn- und Nicht-Wohnnutzungen im Sinne einer nutzungsgemischten Stadt. Laut Scheuven gehe die „Wohnungsfrage“ über die Bereitstellung von leistbarem und qualitätsvollem Wohnraum hinaus und betrifft auch das kulturelle und soziale Angebot, Inklusion, Mobilitätsangebote und Energiekonzepte. Somit nimmt im aktuellen Diskurs um die Zukunft des sozialen Wohnens (vgl. IBA\_Wien & future.lab, 2020) die Entwicklung von Quartieren eine wesentliche Rolle ein. Der Begriff des Quartiers hat in Wien seit gut zwei Jahrzehnten den Begriff der Siedlung abgelöst, womit die Schaffung eines urbanen, vielfältigen Ortes gegenüber der reinen Besiedlung einer Fläche an Bedeutung gewann (Krejs et al., 2021). Das Quartier wird, so merkt Menzl kritisch an, als „universeller Problemlöser“ verstanden (Menzl, 2020, S. 214).

Das Ideal eines nutzungsgemischten Quartiers steht für die seit vielen Jahrzehnten gepredigte Abkehr von funktionalistischer Stadtplanung, in der Wohnen getrennt von anderen Nutzungen wie Arbeiten, Erholung und Mobilität betrachtet wurde. Das im Wien der 1960er- und 1970er-Jahre vorherrschende Leitbild wurde ab den 1980er-Jahren zunehmend von einem

Institutionen (u. a. der wohnfonds\_wien, das Wohnservice Wien, Wiener Wohnen und die Wohnbauförderung) der Geschäftsgruppe *Wohnen, Wohnbau, Stadterneuerung und Frauen* zugeteilt.

polyzentristischen Modell (vgl. STEP 1984) abgelöst (Wladyga et al., 2021). Mit Blick auf aktuelle Tendenzen in der Quartiersentwicklung zeigt sich allerdings, dass die Funktionstrennung in der Praxis nach wie vor bestimmend ist (Temel et al., 2021). In vielen neuen Quartieren scheint die Nutzungsmischung nicht ausreichend umgesetzt, obwohl in Baurägerwettbewerben ein verpflichtender Anteil an Nichtwohnnutzungen eingefordert wird<sup>2</sup>. Hier zeigt sich der Bedarf, das stadt- und wohnungspolitische Instrumentarium weiterzuentwickeln.

Als geeignetes Instrument, um Qualitäten in neuen Quartieren zu sichern, verweist Bartik auf den Qualitätsbeirat des wohnfonds\_wien, der sich auf geförderte und frei finanzierte Wohnbauprojekte bezieht und quartiersbezogene Themenschwerpunkte (Städtebau und Architektur, Klima, Energie und Kreislaufwirtschaft, Freiraum und öffentlicher Raum, Standortökonomie, sowie Kultur und Soziales) berücksichtigt (wohnfonds\_wien, o. J.). Nicht nur im Neubau, sondern auch in der Stadterneuerung wird durch das aktuelle Programm WieNeu+ ein Fokus auf die Quartiersebene gelegt, um die Herausforderungen der Bestandsentwicklung gesamthaft betrachten zu können.

### 3 AUSBLICK: WIE DEN WOHNBAU WEITERENTWICKELN?

Dieser kurze Einblick in das Verhältnis zwischen Wohnen und Stadtentwicklung in Wien verweist auf bestehende Qualitäten sowie Herausforderungen im kommunalen Wohnbausystem. Um bereits vorhandene Lösungsansätze weiterzuentwickeln bzw. Veränderungen zu stimulieren, braucht es soziale Innovationen<sup>3</sup>. Diese lassen sich als absichtsvolle Veränderungsprozesse von sozialen Praktiken und Strukturen bezeichnen, die zu gesellschaftlichen Bedürfnissen und Zielen beitragen sollen (Peer et al., 2024, S. 3). Um dahingehende Lösungen zu entwickeln und institutionell sowie individuell zu verankern, bedarf es inter- und transdisziplinärer Prozesse der Reflexion, der Bildung und des Lernens (vgl. Singer-Brodowski et al., 2018).

Als Gelegenheit für ein gemeinsames Lernen im Wiener Wohnbausystem gilt die IBA\_Wien, die sich anhand des Themas Neues soziales Wohnen (vgl. IBA\_Wien & future.lab, 2020) u. a. dem Verhältnis von Wohnen und Stadtentwicklung widmete. Für Scheuvsens bestehen rückblickend wesentliche Werte der IBA\_Wien in der Weiterentwicklung und Qualifizierung von Planungsprozessen und der Vernetzung von Akteuren aus unterschiedlichen Disziplinen. Für Bartik war der Blick über den Tellerrand wichtig, um ein Lernen für den Wiener Kontext und eine Reflexion der eigenen Arbeit mit internationalen Akteuren zu ermöglichen.

<sup>2</sup> In der Seestadt Aspern waren z. B. 20 Prozent Nichtwohnnutzungen für jedes einzelne Gebäude im Baurägerwettbewerb vorgeschrieben. Im Stadtentwicklungsgebiet Nordbahnhof war dies ebenso vorgesehen, wobei der Anteil auf zehn Prozent reduziert wurde (Temel et al., 2021).

<sup>3</sup> In den Planungswissenschaften gelten soziale Innovationen seit Jahrzehnten als alternative Ansätze räumlicher Planung (u. a. Ardill & Limes de Oliveira, 2018; Ibert, 2003) und „transformative Kraft“ (Christmann et al., 2020, S. 423) für nachhaltige Städte. Sie können festgefahrene Situationen und verkrustete Strukturen auflösen und Veränderungen beschleunigen (Howaldt et al. 2018; Mieg 2022; Moulaert et al., 2017; Nyseth & Hamdouch, 2019; Rammert et al., 2016).

Die Auseinandersetzung mit dem Verhältnis zwischen Wohnen und Stadtentwicklung in Wien sollte auch weiterhin als Anlass für ressortübergreifende und transdisziplinäre Lern- und Reflexionsprozesse genutzt werden. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern temporäre Lernumgebungen, wie die IBA\_Wien, längerfristig in eine Kultur des Lernens überführt werden und somit deren Beitrag zu sozialen Innovationen in der Stadtentwicklung stärken können.

## LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Ardill, N., & Limes de Oliveira, F. (2018). Social innovation in urban spaces. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 10(3), 207–221. <https://doi.org/10.1080/019463138.2018.1526177>
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBSR]. (2000). *Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland: Ein Überblick*. Berichte, Band 5.
- Christmann, G., Ibert, O., Jessen, J., & Walther, U. J. (2020). Innovations in Spatial Planning as a Social Process – Phases, Actors, Conflicts. *European Planning Studies*, 28(3), 496–520. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1639399>
- Friedrichs, J. (2018). Stadtentwicklung. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2.421–2.433). <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWBProzent202018/Stadtentwicklung.pdf>
- Howaldt, J., Kaletka, C., Schröder, A., & Zirngiebl, M. (Hrsg.). (2018). *Atlas of social innovation. New practices for a better future*. Sozialforschungsstelle. <https://www.socialinnovationatlas.net/>
- IBA\_Wien, & future.lab (Hrsg.). (2020). *Neues soziales Wohnen. Positionen zur IBA\_Wien 2022*. Jovis Verlag.
- Ibert, O. (2003). *Innovationsorientierte Planung: Verfahren und Strategien zur Organisation von Innovation*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krammer, A. (2021). Die Stadt in der Stadt. Das Ende des Wohnbaus und die Wiederentdeckung des Wohnens in Wiens neuen Stadtentwicklungsgebieten. *ARCH+ Zeitschrift für Architektur und Urbanismus*, 143, 40–51.
- Krejs, B., Lenart, C., & Obrist, M. (2021). Diskursraum Wohnbau Wien. *ARCH+ Zeitschrift für Architektur und Urbanismus*, 143, 4–7.
- Magistrat der Stadt Wien. (2022). *Smart Klima City Strategie Wien: Der Weg zur Klimamusterstadt*. <https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/download/pdf/4312569?originalFilename=true>
- Menzl, M. (2020). Das Quartier als Projektionsfläche. Was soll und was kann es leisten? In IBA\_Wien & future.lab (Hrsg.), *Neues soziales Wohnen. Positionen zur IBA\_Wien* (S. 214–217). Jovis Verlag.
- Mieg, H. A. (Hrsg.). 2022. *Social Innovation in Sustainable Urban Development*. MDPI Books.
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., & Leubolt, B. (Hrsg.). 2017. *Social innovation as a trigger for transformations – the role of research*. European Commission.
- Ngo, A. (2021). Wien: Das Ende des Wohnbaus (als Typologie). Editorial. *ARCH+ Zeitschrift für Architektur und Urbanismus*, 143, 1–3.
- Nyseth, T., & Hamdouch, A. (Hrsg.). 2019. The transformative power of social innovation in urban planning and local development. *Urban Planning*, 4(1), 1–6. <https://doi.org/10.17645/up.v4i1.1950>
- Peer, C., Semlitsch, E., Güntner, S., Haas, M., & Bernögger, A. (2024). Urbane Transformation durch soziale Innovation: Editorial. In C. Peer, E. Semlitsch, S. Güntner, M. Haas & A. Bernögger (Hrsg.), *Urbane Transformation durch soziale Innovation: Schlüsselbegriffe und Perspektiven* (S. 1–8). TU Wien Academic Press. [https://doi.org/10.34727/2024/isbn.978-3-85448-064-8\\_1](https://doi.org/10.34727/2024/isbn.978-3-85448-064-8_1)
- Raith, E., & Steger, B. (2007). Schluss mit Wohnbau! *Forum: Architektur & Bauforum*, 2.

- Rammert, W., Windeler, A., Knoblauch, H., & Hutter, M. (2016). Die Ausweitung der Innovationszone. In W. Rammert, A. Windeler, H. Knoblauch & M. Hutter (Hrsg.), *Innovationsgesellschaft heute. Perspektiven, Felder und Fälle* (S. 3–14). Springer VS.
- Selle, K. (2011). Städte entwickeln sich – wie und warum? *Lehrbausteine Stadt | Landschaft | Planung*, 1–8.
- Selle, K. (2017). Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. Teil 2: Wendepunkte. Paradigmenwechsel in der Theorie eröffnen neue Perspektiven auf die Praxis. *pnd | online I*.
- Singer-Brodowski, M., Beecroft, R., & Parodi, O. (2018). Learning in real-world laboratories: A systematic impulse for discussion. *GAIA*, 27(S1), 23–27. <https://doi.org/10.14512/gaia.27.S1.7>
- Streich, B. (2011). *Stadtplanung in der Wissenschaft: ein Handbuch*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Temel, R., Lenart, C., Vlay, B., & Streeruwitz, L. (2021). Wiener Verhältnisse, Instrumente für eine gemischte Stadt. *ARCH+ Zeitschrift für Architektur und Urbanismus*, 143, 136–143.
- Wladyga, V., Groiss, M., & Lenart, C. (2021). Wiens Stadtentwicklung. *ARCH+ Zeitschrift für Architektur und Urbanismus*, 143, 72–73.
- wohnfonds\_wien. (o. J.). *der qualitätsbeirat*. Abgerufen am 14. Januar 2024 von [https://www.wohnfonds.wien.at/qsb\\_beurteilung](https://www.wohnfonds.wien.at/qsb_beurteilung)