

Tarek Diebäcker:

Öffentliche Räume in der Wiener Stadtentwicklung

Von städtebaulichen Verträgen und Privatisierungstendenzen am Schauplatz Heumarkt

Zusammenfassung

Öffentliche Räume werden im Zusammenspiel von verschiedensten Akteur_innen entwickelt und gestaltet. Seit einer Novellierung der Bauordnung für Wien im Jahr 2014 gibt es mit dem städtebaulichen Vertrag ein neues Instrument zur Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privaten Projektentwickler_innen. Die bisher getroffenen Vereinbarungen zeigen, dass der öffentliche Raum ein zentrales Anwendungsfeld dieser Verträge darstellt und dass diese es privaten Investor_innen ermöglichen, zusätzlichen Einfluss auf die Gestalt von öffentlichen Räumen zu nehmen. Eine Analyse des geplanten Bauprojektes um das *Hotel InterContinental* am Wiener Heumarkt zeigt, dass es unter anderem durch eine private Nutzungsregulierung und eine fortlaufende Kommerzialisierung des Raumes zu problematischen Entwicklungen kommen kann. Die Verhaltensnormierung und Ausgrenzung von Menschen in öffentlichen Räumen, gegen die sich auch die Arbeitsgruppe Sozialer Raum der *Österreichischen Gesellschaft für Soziale Arbeit* in ihrem aktuellen Positionspapier wendet, könnte sich damit am Heumarkt weiter fortsetzen.

Schlagnworte: öffentliche Räume, städtebauliche Verträge, Vertragsraumordnung, Privatisierung öffentlicher Räume, *Hotel InterContinental Wien*

Abstract

Public spaces of European cities are shaped by the interests of different public and private actors. Ever since the amendment of the building act in 2014, the City of Vienna has been able to enter into urban development contracts with private land owners. When looking at previously concluded contracts, public space clearly shows to be a major field of application. In this way urban development contracts enable private investors to take direct influence on the design of public spaces. The redevelopment of the *Hotel InterContinental* in Vienna indicates that private regulation and ongoing commercialization can lead to several problematic consequences for the city's inhabitants. When access to privately owned public spaces can be denied for particular social groups and prohibiting certain activities becomes possible, central perspectives of the *Austrian Society of Social Work* (OGSA) will be undermined in the future.

Keywords: public space, urban development contracts, private law contracts in spatial planning, privatization of public space, *Hotel InterContinental Vienna*

1. Die Rolle des öffentlichen Raumes in der Stadtentwicklung

Der Blick der Wiener Stadtplanung auf öffentliche Räume hat im vergangenen Jahrzehnt einen deutlichen Bedeutungswandel erfahren. Während der öffentliche Raum noch im Stadtentwicklungsplan 2005 (STEP) überwiegend auf seine Verkehrsfunktion reduziert wurde, gilt der öffentliche Raum mittlerweile als „wesentlicher Bestandteil der räumlichen wie sozialen städtischen Struktur und bedarf der gleichen Aufmerksamkeit und [...] Verantwortung wie die bebauten Räume.“ (MA 19 2009: 3) Die derzeitige Entwicklung der Stadt Wien wird vor allem durch das starke Bevölkerungswachstum geprägt; die aktuelle Bevölkerungsprognose der MA 23 erwartet für das Jahr 2028 eine Bevölkerungszahl von über zwei Millionen (vgl. Bauer/Fendt/Haydn/Rommel/Seibald 2018: 86). Das bedeutet nicht nur zusätzliche Herausforderungen für den sozialen Wohnbau in der Stadt, sondern bringt auch Konsequenzen für den öffentlichen Raum mit sich.

Einerseits erhöhen die steigende Anzahl an Einwohner_innen und deren sich überlagernden Nutzungsansprüche den Nutzungsdruck auf öffentliche Räume (vgl. MA 18 2018: 9). Andererseits beeinträchtigen verschiedene Phänomene, die oft unter der Bezeichnung der „Privatisierung öffentlicher Räume“ zusammengefasst werden, die Nutzbarkeit von Stadträumen. Um eine differenzierte Betrachtung des Privatisierungsbegriffes zu ermöglichen, sollen drei wesentliche Entwicklungstendenzen genannt werden, die das Bild des öffentlichen Raumes im 21. Jahrhundert prägen: Der deutsche Stadtforscher Selle (2002: 41–55) spricht in diesem Zusammenhang unter anderem von einem Flächenverlust, einem Qualitätsverlust und einem Steuerungsdefizit. Flächenverluste bedeuten eine zunehmende Zweckentfremdung und Kommerzialisierung öffentlicher Räume, die von spezifischen Nutzungen wie etwa dem motorisierten Verkehr oder gastronomischen Einrichtungen in Anspruch genommen werden (vgl. ebd.: 49f.). Zudem sind aber auch Qualitätsverluste festzustellen, da auf privatisierten Flächen auch privates Hausrecht gilt (vgl. ebd.: 52). Dadurch wird eine Grundlage für verschiedene Formen der Ausgrenzung geschaffen, die sich meist gegen vermeintlich störende Gruppen und unerwünschte Verhaltensweisen richten (vgl. ebd.). Außerdem wird im fachlichen Diskurs von einem zunehmenden Steuerungsdefizit gesprochen, da Aufgaben, die ursprünglich von der öffentlichen Verwaltung übernommen wurden, zusehends an private Unternehmen ausgelagert werden (vgl. ebd.: 55).

Die jüngsten Debatten um öffentliche Räume in Wien zeigen die Aktualität der genannten Entwicklungstendenzen. Am Praterstern wurde im April 2018 ein Alkoholverbot verordnet, mittlerweile gilt auf der benachbarten Kaiserwiese eine Hausordnung, die nicht nur alkoholische Getränke, sondern beispielsweise auch das „Herumlungern“ und sportliche Aktivitäten verbietet (vgl. Klemm 2019). Im Auftrag der *Prater Wien GmbH* wird das Einhalten der Hausordnung auf der in öffentlichem Eigentum stehenden Kaiserwiese von einer privaten Sicherheitsfirma überprüft (vgl. ebd.). Bei

der Neugestaltung des Reumannplatzes im 10. Bezirk wird derzeit über einen neuen Gastronomiepavillon diskutiert, obwohl sich Bewohner_innen in einem Beteiligungsverfahren konsumfreie Bereiche gewünscht haben (vgl. Bauer 2018).

Das zeigt, dass Räume, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, durch das Handeln unterschiedlicher Akteur_innen entwickelt und gestaltet werden. Dass private Akteur_innen auf diese Weise Einfluss auf öffentliche Räume nehmen, ist für sich genommen kein neues Phänomen. Allerdings bestehen seit einer Novellierung der Bauordnung für Wien im Jahr 2014 neue gesetzliche Regelungen, die zugleich die Grundlage für ein neues Kooperationsmodell zwischen öffentlicher Hand und privaten Projektentwickler_innen bilden. Konkret verfügt die Stadt Wien seit dieser Gesetzesänderung über die Möglichkeit, mit privaten Grundeigentümer_innen sogenannte städtebauliche Verträge abzuschließen (vgl. BO für Wien). Diese privatrechtlichen Vereinbarungen ermöglichen eine Beteiligung der jeweiligen Grundeigentümer_innen an den Planungs- und Infrastrukturkosten, die der Stadt etwa durch die Widmung von neuen Baulandflächen entstehen (vgl. ebd.). Es ist denkbar, dass der Abschluss solcher Verträge mit privaten Projektentwickler_innen zukünftig Privatisierungstendenzen in öffentlichen Räumen weiter verstärkt.

Aufgrund der Neuheit von städtebaulichen Verträgen in Wien und dem Mangel an realisierten Praxisbeispielen beschränkt sich der wissenschaftliche Diskurs bislang überwiegend auf die theoretische Analyse des neuen Planungsinstrumentes, anstatt die konkreten planerischen Auswirkungen zu beleuchten. In Bezug auf den öffentlichen Raum als zentralem Anwendungsfeld von städtebaulichen Verträgen stellt sich die Frage, ob die so entstehenden Stadträume tatsächlich öffentlichen Charakter aufweisen oder vorwiegend durch private Interessen bestimmt werden. Für mich war das Anlass, diese Thematik unter dem Titel *Städtebauliche Verträge und öffentliche Räume – Eine empirische Analyse* (2018) in einer Bachelorarbeit an der TU Wien zu diskutieren. Dieser Artikel bietet eine für das Erkenntnisinteresse der Sozialen Arbeit fokussierte Betrachtung ausgewählter Aspekte dieser Bachelorarbeit. Auf die bislang unveröffentlichte Forschungsarbeit wird im Weiteren einzig in Schlüsselpassagen zusätzlich verwiesen und die Ergebnisse vor dem Hintergrund der sozialarbeitswissenschaftlichen Perspektive neu bewertet.

Im Folgenden werden zunächst verschiedene Definitions- und Differenzierungsversuche öffentlicher Räume dargelegt, um ein theoretisches Grundgerüst für die empirische Analyse zu schaffen (Kap. 2). Daran anschließend folgt ein kurzer Überblick zu Funktion und Bedeutung von städtebaulichen Verträgen in der Wiener Stadtplanung (Kap. 3). Den Kern des Beitrags bildet schließlich die empirische Analyse des aktuellen Bauvorhabens rund um das *Hotel InterContinental* am Wiener Heumarkt (Kap. 4). Auf dieses Fallbeispiel wird zurückgegriffen, weil der städtebauliche Vertrag im Zuge der intensiven politischen und medialen Auseinandersetzung um die Neugestaltung des Areals als bislang einziges Vertragswerk veröffentlicht wurde (vgl. ORF Wien 2017b).

Abschließend werden die wichtigsten Erkenntnisse für Raumplanung und Soziale Arbeit zusammengefasst (Kap. 5).

2. Stadträume im Spannungsfeld zwischen öffentlich und privat

Vor der empirischen Analyse ist notwendig, den öffentlichen Raum als Untersuchungsgegenstand inhaltlich zu fassen und ein System zu entwickeln, anhand dessen in weiterer Folge eine differenzierte Fallbeispielanalyse durchgeführt werden kann. In der europäischen Stadt des 21. Jahrhunderts sind die einst klaren Trennlinien zwischen dem Handeln öffentlicher und privater Akteur_innen sowie zwischen öffentlichen und privaten Räumen zunehmend aufgelöst worden (vgl. Selle 2010: 47). An deren Stelle treten häufig Übergangsformen, die sich im Spannungsfeld zwischen den beiden Polen öffentlich und privat befinden und keinem der beiden Gegensätze eindeutig zugeordnet werden können (vgl. Wehrheim 2009: 22). Was öffentlicher Raum empirisch ist, bleibt folglich umstritten.

Als das Kernprinzip von öffentlichen Räumen gilt – im Gegensatz zu privaten Räumen – eine freie und unkontrollierte Zugänglichkeit (vgl. Wehrheim 2009: 21f.). Ein allgemein zugänglicher Raum stellt im soziologischen Sinn aber nicht unbedingt einen öffentlichen Raum dar, viel eher wird die allgemeine Zugänglichkeit als notwendige Voraussetzung für Öffentlichkeit betrachtet (vgl. ebd.). Über die freie Zugänglichkeit hinaus kann der öffentliche Raum hinsichtlich weiterer Dimensionen vom privaten Raum abgegrenzt werden. Daraus ergibt sich Wehrheim (2009: 25) zufolge, dass der Begriff des öffentlichen Raumes einem Idealtypus entspricht, der nicht nur allgemein zugänglich, sondern etwa auch eigentumsrechtlich öffentlich oder symbolisch offen in seiner Gestaltung ist. Nachdem dieser Idealtypus in der Wirklichkeit kaum auffindbar ist, gilt es in jedem empirischen Einzelfall festzustellen, wie nahe oder wie fern die Wirklichkeit von dieser Idealvorstellung entfernt ist (vgl. Weber 1991/1904: 73f.; zit. n. Wehrheim 2009: 25).

In Wiener Stadträumen zeigt sich ebenfalls ein vielschichtiges Bild. So muss beispielsweise die eigentumsrechtliche Zuordnung noch nichts über die tatsächliche Nutzbarkeit eines Raumes aussagen wie etwa im Wiener Museumsquartier. Andernorts beteiligen sich verschiedene Akteur_innen an Herstellung, Pflege und Entwicklung von gemeinschaftlich genutzten Räumen wie etwa in Nachbarschaftsgärten (vgl. Selle 2010: 48). Die beiden relationalen Kategorien öffentlich und privat können aber dennoch dazu beitragen, die verschiedenen Übergänge und Unschärfen zwischen den beiden Gegensätzen sichtbar zu machen. Dafür sind generell verschiedene Dimensionen des öffentlichen Raumes zu unterscheiden.

Einen Ansatz dazu liefert Selle (2002: 38), der vorschlägt vier Dimensionen öffentlicher Räume zu unterscheiden: Produktion, Eigentum, Nutzungsregulierung und Sozialcharakter. Damit liefert Selle ein Differenzierungsschema, das es ermöglicht, die

Spezifika von Räumen sichtbar zu machen und einen Eindruck von verschiedenen Aspekten der Öffentlichkeit eines Raumes zu vermitteln. Auf diese Weise begegnet Selle der einst vorherrschenden Tendenz der Gleichsetzung von öffentlich produzierten Räumen mit solchen, die einer öffentlichen Regulierung unterliegen und für die Öffentlichkeit frei zugänglich sind (vgl. ebd.: 39f.). Eine weitere Besonderheit von Selles Differenzierungssystem ist, dass es zur Erstellung von sogenannten Polaritätsprofilen genutzt werden kann. Dabei werden die vier Dimensionen mit jeweils zwei Polen (öffentlich und privat) und dazwischenliegenden Übergangsbereichen dargestellt (vgl. ebd.: 40). Mittels Polaritätsprofilen kann die große Bandbreite in Stadträumen der Gegenwart – von möglicher privater Produktion und privatem Eigentum bis hin zur öffentlichen Zugänglichkeit – nachvollziehbar abgebildet werden.

Einen weiteren Beitrag zur Fachdebatte um öffentliche Räume leistet Madanipour, der ähnlich wie Wehrheim ein idealtypisches Bild von öffentlichen Räumen zeichnet: „A place is public [...] if it is controlled by public authorities, concerns people as a whole, is open or available to them, and is used or shared by all members of a society.“ (Madanipour 2010a: 9) Als Schlüsselfaktor benennt Madanipour ebenfalls die Zugänglichkeit: „If a place is equally accessible to everyone, irrespective of their physical abilities, age, gender, ethnicity, income level and social status, it can be called a public space.“ (Madanipour 2010b: 242) Der Begriff der Zugänglichkeit spiegelt sich auch in den drei Dimensionen sozialer Organisation wider, die Madanipour in Anlehnung an Bann und Gaus (1983) differenziert: *Access* (Zugänglichkeit), *Interest* (Interesse) und *Agency* (hier: Akteur_innen). *Access* ist dabei jene Dimension, die im Gegensatz zu den beiden anderen Dimensionen in vier Unterkategorien geteilt wird und dadurch besondere Bedeutung erhält. Unter diesem Begriff versteht Madanipour sowohl den physischen Zugang zu Räumen als auch Zugang zu Aktivitäten, Ressourcen und Informationen (vgl. Madanipour 2003: 112). Madanipour betont, dass die Definition dieser Dimensionen zwar Überlappungen und Mehrdeutigkeiten mit sich bringt, sich aber dennoch für empirische Analysen von öffentlichen Räumen eignet. Denn durch die Betrachtung der genannten Ebenen können ebenfalls unterschiedliche Schattierungen von Öffentlichkeit und Privatheit identifiziert werden.

In Anlehnung an die vorgestellten Differenzierungsschemata habe ich ein neues Kategoriensystem für die Analyse öffentlicher Räume entwickelt. Die Basis dafür bilden die Polaritätsprofile von Selle, deren Dimensionen durch einzelne Faktoren nach Madanipour abgeändert und ergänzt werden (vgl. Diebäcker 2018: 31). Daraus ergeben sich insgesamt sechs Kategorien für die empirische Analyse: Produktion, Eigentum, Zugangsmöglichkeiten, Nutzungsregulierung, Nutzbarkeit und Information (siehe Abbildung 1). Dieses neu adaptierte Kategoriensystem bietet im Vergleich zu den zuvor beschriebenen Ansätzen einige grundlegende Vorteile. So ist auf diese Weise etwa eine differenzierte Betrachtung des physischen Zugangs und der tatsächlichen Regulierung im Raum möglich, darüber hinaus wird die Verfügbarkeit von Informationen

gesondert hervorgehoben. Die sechs Dimensionen werden im Spannungsfeld zwischen den beiden Polen öffentlich und privat mit drei Übergangsstufen beschrieben (vgl. ebd.: 31f.). Dadurch kann in der Praxis nachvollziehbar festgestellt werden, wie nahe untersuchte öffentliche Räume dem im theoretischen Diskurs gefassten Idealtyp kommen.



Abbildung 1: Kategoriensystem für die Analyse öffentlicher Räume (eigene Darstellung nach Diebäcker 2018).

3. Städtebauliche Verträge gestalten öffentliche Räume in Wien

Dass der öffentliche Raum als Gegenstand von städtebaulichen Verträgen eine zentrale Rolle spielt, zeigen sowohl die bisher getroffenen Vereinbarungen als auch das

„Fachkonzept Öffentlicher Raum“, das als thematisches Fachkonzept dem aktuellen Stadtentwicklungsplan Wien (STEP 2025) zugeordnet ist. Dieses Fachkonzept fordert unter anderem mehr Kooperation bei Bau und Erhaltung von öffentlichen Räumen und das Einbinden von privaten Akteur_innen zur Finanzierung (vgl. MA 18 2018: 16). In diesem Zusammenhang wird explizit auf das Instrument der privatrechtlichen (städtebaulichen) Verträge verwiesen, das seit 2014 in § 1a der Bauordnung für Wien verankert ist (vgl. ebd.). In Verhandlungsprozessen zum Abschluss von städtebaulichen Verträgen soll der öffentliche Raum in Zukunft gleichwertig mit technischer und sozialer Infrastruktur behandelt werden (vgl. ebd.: 65).

Städtebauliche Verträge werden im Zuge des Verfahrens zur Neufestsetzung bzw. Abänderung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen erarbeitet und gemeinsam mit den Plandokumenten im Gemeinderat beschlossen. Mit diesem Instrument kann die Stadt Wien private Grundeigentümer_innen zur Übernahme von Planungs- und Infrastrukturkosten verpflichten und bei der Ausführung von privat initiierten Bauprojekten mitgestalten. Die Bauordnung für Wien lässt den Vertragspartner_innen bei der inhaltlichen Gestaltung der Verträge weitreichenden Spielraum. Oft zählen klassische Infrastrukturmaßnahmen wie Straßenbauprojekte, die Errichtung von Fuß- und Radverkehrsanlagen, die Gestaltung von Freiräumen für die Öffentlichkeit oder Beiträge zur Errichtung von Bildungseinrichtungen zu wesentlichen Vertragsinhalten (vgl. Chorherr 2015; Czaja 2017).

Seit der maßgeblichen Bauordnungsnovelle wurden im Wiener Gemeinderat mit Stand Dezember 2018 insgesamt 19 privatrechtliche Verträge nach § 1a der Bauordnung für Wien beschlossen (vgl. Magistrat der Stadt Wien, o.J.). Da in einzelnen Fällen zur Realisierung eines Bauvorhabens mehrere Verträge mit unterschiedlichen Projektentwickler_innen abgeschlossen wurden, lassen sich die genannten 19 Verträge letztlich 16 konkreten Bauvorhaben zuordnen (vgl. ebd.). Zur Anzahl der Bauprojekte, die tatsächlich den öffentlichen Raum betreffende Maßnahmen setzen, kann an dieser Stelle aber keine Aussage getroffen werden. Denn die Möglichkeiten für eine detaillierte Analyse der Vertragswerke werden dadurch begrenzt, dass die städtebaulichen Verträge zwar im Gemeinderat behandelt und beschlossen werden, jedoch im Gegensatz zu den zugehörigen Plandokumenten nicht veröffentlicht werden. Zudem wurde bislang noch keines der betreffenden Bauvorhaben fertiggestellt, was die Forschung zusätzlich erschwert (vgl. Czaja 2017). Die Analyse des städtebaulichen Vertrages zum aktuellen Bauprojekt rund um das *Hotel InterContinental* am Wiener Heumarkt soll im folgenden Kapitel erstmals Erkenntnisse über den tatsächlichen Einfluss des neuen Planungsinstruments auf öffentliche Räume in Wien liefern.

4. Schauplatz Heumarkt: Neugestaltung des *Hotel InterContinental Wien*

Bei der städtebaulichen Entwicklung des Heumarkt-Areals handelt es sich um das „wohl umstrittenste Wiener Bauprojekt seit langem“ (ORF Wien 2017a). Unter dem offiziellen Projekttitel „InterContinental Wien“ soll das Areal zwischen Lothringerstraße, Johannesgasse und Am Heumarkt am Rande der Wiener Innenstadt neu gestaltet werden. Das Projekt soll im Wesentlichen vier teils baulich miteinander verbundene Baukörper umfassen, worunter sich mit dem Hotelneubau (48 Meter Höhe) und einem Wohnturm (66 Meter Höhe) auch zwei Hochhäuser befinden (vgl. Krutzler 2017). Aufgrund der Lage innerhalb der Kernzone des Weltkulturerbes, dem historischen Zentrum von Wien, standen die beiden Hochhäuser im Fokus der öffentlichen Kritik an dem Bauvorhaben, die den mehrjährigen Planungsprozess fortwährend begleitete. Die Hochhausentwicklung rund um die Wiener Innenstadt ist vor allem aus Sicht der Verantwortlichen für das Welterbe nicht mit den Grundsätzen des UNESCO-Weltkulturerbes vereinbar (vgl. Czaja/Stuiber 2016). Darüber hinaus wurde das Verfahren zur Änderung der hoheitlichen Plandokumente in Frage gestellt, da diese nach jahrelangen Verhandlungen, basierend auf den Vorstellungen der Investor_innen, beschlossen wurden (vgl. Volksanwaltschaft 2017: 87).

Weit weniger ausführlich diskutiert wurden allerdings die Planungen für die Freiräume, welche die geplanten Baukörper umgeben. Diese sind Bestandteil des städtebaulichen Vertrages, der gemäß § 1a der Bauordnung für Wien zwischen der *Wert-Invest Hotelbetriebs GmbH*, der *Lothringerstraße 22 Projektentwicklungs GmbH* und der Stadt Wien abgeschlossen wurde (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2017). Das zuvor neu formulierte Kategoriensystem soll auf Basis des veröffentlichten Vertrages und der verfügbaren Unterlagen der Projektentwickler_innen eine nachvollziehbare Einordnung und Bewertung der geplanten Maßnahmen ermöglichen. Grenzen der empirischen Analyse ergeben sich allerdings dadurch, dass der Baubeginn mittlerweile auf das Jahr 2021 verschoben wurde und sich die Einschätzungen auf die zu erwartende Gestaltung der Freiräume beziehen (vgl. ORF Wien 2018).

Der mit Anlagen rund achtzig Seiten umfassende Vertrag dient der „Sicherstellung und Umsetzung von Mehrwerten für die Öffentlichkeit“ (Magistrat der Stadt Wien 2017: 7) und „der bestmöglichen Nutzbarkeit der Projektflächen und des die Projektflächen umgebenden öffentlichen Raums“ (ebd.). Insgesamt beinhaltet der Vertrag sieben Maßnahmen, wovon fünf im Kontext öffentlicher Räume näher zu diskutieren sind. Nicht darunter fällt zum einen die Sanierung des *Wiener Eislaufvereines* (WEV), für dessen Nutzung ein Geldbetrag zu zahlen ist, wodurch ihm grundlegende Merkmale an Öffentlichkeit fehlen (vgl. Wiener Eislauf-Verein o.J.). Zum anderen ist die geplante Errichtung einer Turnhalle für öffentliche Schulen in diesem Kontext nicht weiter maßgeblich, da sie unterhalb der Eislauffläche geplant ist und nur von ausgewählten Gruppen, in erster Linie Schulklassen, zu bestimmten Konditionen genutzt werden soll (vgl.

Platzes sicherzustellen (vgl. ebd.: 8.). Die tatsächliche Gestaltung hat jedenfalls Sitzgelegenheiten für den konsumfreien Aufenthalt sowie Beschattungs- und Grünelemente zu beinhalten (vgl. ebd.: 9). Insofern kann im Vergleich zur derzeitigen Situation – Gastronomieangebot samt Einlasskontrollen und Konsumzwang – durchaus von einer grundsätzlichen Öffnung der Fläche für die Öffentlichkeit im Sommer gesprochen werden.

Die öffentliche Zugänglichkeit des Zentralen Platzes wird jedoch durch mehrere im Vertrag festgeschriebene Ausnahmen beeinträchtigt. So gilt die öffentliche Zugänglichkeit zum Platz nur

„mit der Maßgabe, dass Personen, die sich zwischen 22.00 und 8.00 auf dem Zentralen Platz aufhalten, aufgefordert werden können den Zentralen Platz zu verlassen, sofern durch deren Aufenthalt Nachteile für das Umfeld (etwa durch Drogenkonsum/-handel oder Ruhestörungen) entstehen oder unmittelbar drohen“. (Magistrat der Stadt Wien 2017: 8)

In der Praxis ermöglicht diese Bestimmung, dass zum Beispiel eine Personengruppe, von der an einem späteren Sommerabend allein theoretisch eine Ruhestörung ausgehen könnte, den Platz verlassen muss. Die Formulierung „Nachteile für das Umfeld“ (ebd.) und die damit verbundene demonstrative Aufzählung eröffnet zudem einen großen Interpretationsspielraum für die regulierenden Akteur_innen. Dies entspricht der prinzipiellen Tendenz eines Qualitätsverlustes im öffentlichen Raum durch die Anwendung von privatem Hausrecht auf privatisierten Flächen, wie etwa auf dem Zentralen Platz, der sich im Eigentum der Projektwerber_innen befindet. Die genannte Bestimmung ermöglicht verschiedene Formen der Ausgrenzung, da störende Gruppen und unerwünschtes Verhalten ausgeschlossen werden können (vgl. Diebäcker 2018: 58). Es ist davon auszugehen, dass klassische Zielgruppen der Sozialen Arbeit wie beispielsweise Jugendliche, wohnungslose Menschen oder Suchtmittel konsumierende Personen von diesen Ausgrenzungsmechanismen besonders betroffen sein werden. Gerade vor dem Hintergrund des aktuellen gesellschaftspolitischen Diskurses und der Stigmatisierung dieser Personengruppen scheint es wahrscheinlich, dass der Zentrale Platz kaum in seinen (gerade für diese Personengruppen) zentralen Funktionen als Treffpunkt, Rückzugsort oder Kommunikationsraum genutzt werden kann (vgl. Krisch/Stoik/Benrazougui-Hofbauer/Kellner 2011: 61f.).

Die Öffentlichkeit des Zentralen Platzes wird durch den städtebaulichen Vertrag allerdings noch weiter eingeschränkt. Einerseits sind die Projektwerber_innen dazu berechtigt, den Platz an bis zu 20 frei wählbaren Tagen im Jahr „zur Gänze für Veranstaltungen aller Art zu nutzen“ (Magistrat der Stadt Wien 2017: 8). Andererseits können auch bestimmte Nutzungsaktivitäten wie „insb. das Rad-, Scooter-, Rollschuh- oder Skateboardfahren (auch dauerhaft) untersagt werden“ (ebd.). Damit wird der Zentrale Platz beispielsweise in seinen sozialräumlichen Aneignungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche und deren selbstbestimmte Entfaltung im Raum stark eingeschränkt

(vgl. Krisch et al. 2011: 8). So wird ersichtlich, dass die geplante Gestaltung des Zentralen Platzes eine Verstärkung kritisch zu beobachtender Trends, wie etwa die private Kontrolle öffentlicher Räume oder die Verdrängung von als störend wahrgenommenen bzw. marginalisierten Gruppen, erwarten lässt. Die Produktion des Raumes, das Eigentumsrecht und die Nutzungsregulierung sind gänzlich bei den privaten Investor_innen zu verorten und die öffentlichen Zugangsmöglichkeiten sowie die Nutzbarkeit werden durch die vertraglichen Bestimmungen spürbar eingeschränkt. Durch die Veröffentlichung des Vertrages und die ausführliche Dokumentation von der Stadt Wien und den Projektwerber_innen ist lediglich der Zugang zu Informationen als öffentlich zu charakterisieren (vgl. Diebäcker 2018: 59).

4.2 Straßenprojekt Lothringerstraße/Johannesgasse/Am Heumarkt

Die einzige Maßnahme, die auf öffentlichen Flächen der Stadt Wien realisiert wird, ist das Straßenprojekt Lothringerstraße/Johannesgasse/Am Heumarkt. Das Straßenprojekt verfolgt das Ziel, „durch die Verschiebung der Gehsteige, Fahrbahnen und Randbegrenzungen ein großzügiges Vorfeld“ (Magistrat der Stadt Wien 2017: 10) für *Konzerthaus*, *Eislaufverein* und *Hotel InterContinental* zu schaffen. Dabei wird von einer Entwicklung des Straßenzuges zu einem städtebaulichen Boulevard gesprochen, wobei die genaue Bedeutung dessen offenbleibt (vgl. ebd.). Der konkrete Entwurf des Büros *Rosinak & Partner* ist dem städtebaulichen Vertrag nicht angeschlossen, wodurch die Einzelheiten des Gestaltungskonzeptes nicht nachvollziehbar sind. Dadurch wird die Problematik von privaten Informationen in der Stadtentwicklung sichtbar.

Aus dem Vertragstext geht jedoch hervor, dass ein Teil des öffentlichen Straßenraumes im Winter für die Eislauffläche genutzt werden soll. Das „Eislaufeteilstück“ umfasst insgesamt 625 m² des öffentlichen Guts der Stadt Wien und geht somit über die Grundstücksgrenzen der Investor_innen heraus (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2017: Anl. 5). Dass es trotz eines jahrelangen Planungsprozesses nicht möglich war, die Eislauffläche bestandsgemäß auf der Grundfläche der Projektwerber_innen zu situieren, bedeutet einen nennenswerten Flächenverlust des öffentlichen Raumes in den Wintermonaten. Zwar lässt sich durchaus ein öffentliches Interesse an der flächenmäßigen Erhaltung des *Eislaufvereines* feststellen, zugleich sind jedoch erneut Privatisierungstendenzen erkennbar, die dazu führen, dass öffentliche Räume nicht mehr tatsächlich für alle Stadtbewohner_innen nutzbar sind (vgl. Diebäcker 2018: 60). Während die Stadt Wien hier durch das Eigentumsrecht für die Regulierung des Zugangs und der Nutzung verantwortlich bleibt, wird neben dem teilweisen Fehlen von Informationen vor allem die tatsächliche Nutzbarkeit flächenmäßig eingeschränkt.

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

Im städtebaulichen Vertrag ist auch die Einrichtung von zwei öffentlichen Durchgängen durch das Projektgelände festgeschrieben. Zum einen ist die Herstellung und Erhaltung eines öffentlichen Durchgangs an der Längsfassade des *Wiener Konzerthauses* vorgesehen, zum anderen soll in der Sommersaison ein zusätzlicher Durchgang auf Höhe Lagergasse hergestellt werden (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2017: 13f.). Wesentliche Auswirkung auf den öffentlichen Raum ist hierbei die Abschwächung der Barrierewirkung des Areals und die verbesserte Vernetzung des ersten und dritten Gemeindebezirkes.

Obwohl sich die beiden neuen Fußwegeverbindungen gleichermaßen auf den Flächen der Projektwerber_innen befinden, sind im Vergleich zur Gestaltung des Zentralen Platzes keine umfassenden Einschränkungen des öffentlichen Charakters erkennbar. Zwar sind temporäre Einschränkungen zu Wartungs-, Instandhaltungs- oder Instandsetzungszwecken möglich, die Nutzung der Durchgänge wird aber über Dienstbarkeiten sichergestellt (vgl. ebd.: 13f.). Diese umfassen beim Durchgang entlang des *Konzerthaus* die „Duldung der Nutzung als öffentlicher Durchgang“ (ebd.: Anl. 9), bei jenem auf Höhe Lagergasse die „Duldung des Gehens für die Öffentlichkeit“ (ebd.). Inwiefern sich die Nutzung als öffentlicher Durchgang bzw. des Gehens für die Öffentlichkeit in der Praxis unterscheiden, bleibt in diesem Zusammenhang ungeklärt. Wenn gleich vertraglich keine spezifischen Nutzungsaktivitäten untersagt werden, scheinen abermals Eingriffe durch die Grundeigentümer_innen denkbar, wenn bestimmte Personen den Durchgangsbereich etwa zum Radfahren oder für einen längeren Aufenthalt nutzen (vgl. Diebäcker 2018: 61f.). Die Nutzbarkeit kann daher nur als mäßig flexibel und frei bezeichnet werden, die Zugangsmöglichkeiten sind durch die Sperre des Durchgangs auf Höhe Lagergasse in der Eislaufsaison zumindest geringfügig eingeschränkt.

4.4 Einbindung Stadtterrasse

Als letzte Maßnahme, die den öffentlichen Raum am Projektgelände betrifft, ist die Einbindung der Stadtterrasse zu diskutieren. Auf der Projekthomepage wird explizit von der „Herstellung einer öffentlich zugänglichen Stadtterrasse“ (WertInvest Hotelbetriebs GmbH 2017: 15) gesprochen. Die vereinbarten Nutzungsbedingungen aus dem städtebaulichen Vertrag legen jedoch nahe, dass die Stadtterrasse aller Voraussicht nach nur sehr eingeschränkt öffentlich zugänglich und nutzbar sein wird. Die Stadtterrasse, die auf dem Dach des Kongress- und Veranstaltungszentrums geplant ist, soll zwar für die Öffentlichkeit unentgeltlich zugänglich sein, allerdings ist eine Reihe von Einschränkungen erkennbar: Die täglichen Öffnungszeiten der Terrasse sind auf 8 Uhr bis 22 Uhr beschränkt, darüber hinaus sind die Projektwerber_innen berechtigt, die

„Verfügbarkeit der Stadterrasse für die Öffentlichkeit zu reduzieren bzw. zu beschränken, wenn dies aus dem Hotel- oder Konferenzbetrieb erforderlich ist“ (Magistrat der Stadt Wien 2017: 15). Eine langfristige, insbesondere ganzjährige Sperre ist gemäß dem Vertragstext nicht zulässig – der Begriff „langfristig“ wird jedoch in diesem Kontext nicht näher bestimmt (vgl. ebd.: 15). Zudem zeigen die online verfügbaren Projektunterlagen, dass der Zutritt zur Terrasse über das Konferenzzentrum erfolgt, wodurch zweifelsohne eine hohe Zugangsbarriere geschaffen wird (vgl. WertInvest Hotelbetriebs GmbH 2017: 4f.). Das lässt darauf schließen, dass die Stadterrasse kaum für alle Stadtbewohner_innen gleichermaßen nutzbar ist, sondern in erster Linie den Besucher_innen des Veranstaltungszentrums selbst zu Gute kommt. Dass Zielgruppen der Sozialen Arbeit, die gesellschaftlich marginalisiert werden, überhaupt versuchen werden sich die Stadterrasse anzueignen und in einem zweiten Schritt dabei geduldet werden, scheint kaum denkbar. Daher sind fast sämtliche Dimensionen öffentlicher Räume in Bezug auf die Stadterrasse als privat einzuordnen (vgl. Diebäcker 2018: 63f.).

5. Schlussfolgerungen für Raumplanung und Soziale Arbeit

Abschließend muss festgehalten werden, dass sich bei der Gestaltung des Heumarkt-Areals in Kooperation zwischen den Stadt Wien und ihren Vertragspartner_innen im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages unterschiedliche Schattierungen von Öffentlichkeit erkennen lassen. Eine grundsätzliche Öffnung des Projektgeländes durch den Zentralen Platz und zwei öffentliche Durchgänge stellen im Vergleich zur derzeitigen Situation fraglos eine Verbesserung für die Öffentlichkeit dar. Auch soll dem Projekt das öffentliche Interesse an einer flächenmäßigen Erhaltung des *Wiener Eislaufvereines* im Herzen der Stadt nicht abgesprochen werden. Allerdings hat die Stadt Wien mit der Einführung der privatrechtlichen Verträge als neuem Planungsinstrument ein Werkzeug geschaffen, das es privaten Investor_innen ermöglicht weiteren Einfluss auf neu entstehende öffentliche Räume zu nehmen.

Charakteristisch für die geplanten Maßnahmen am Heumarkt-Areal ist, dass fast alle Maßnahmen auf den privaten Grundflächen der Projektwerber_innen realisiert werden. Das führt in Verbindung mit den Bestimmungen, die im städtebaulichen Vertrag getroffen werden, zu einer wesentlichen Einschränkung der öffentlichen Nutzungsregulierung und Zugangsmöglichkeiten, die in der zusammenfassenden Darstellung der Polaritätsprofile deutlich werden (siehe Abbildung 3). Damit haben die Grundstückseigentümer_innen weitreichenden Handlungsspielraum, um aus ihrer Sicht unerwünschten Personengruppen die Nutzung des Raumes zu verwehren und die Nutzungsaktivitäten entsprechend zu regulieren. Der bekannten öffentlichen Kritik zu Gebäudehöhen, Schutz des UNESCO-Weltkulturerbes und dem investorenorientierten

Planungsprozess muss folglich noch eine weitere Ebene hinzugefügt werden: Die Gestaltung und Regulierung von Räumen, die eigentlich für die Öffentlichkeit bestimmt sind, durch die Interessen von privaten Investor_innen.

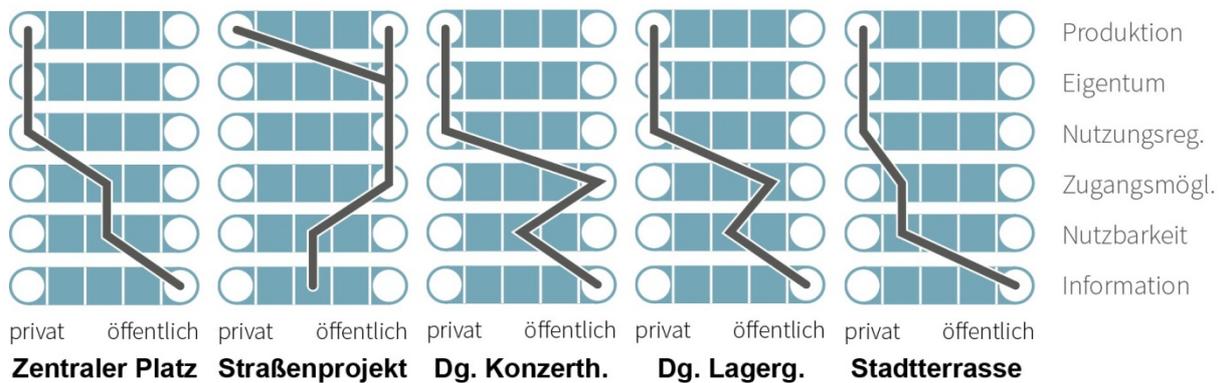


Abbildung 3: Polaritätsprofile der geplanten Maßnahmen (Diebäcker 2018).

Diese Entwicklungstendenzen bedingen nicht nur etwa Qualitätsverluste durch eine private Nutzungsregulierung und Flächenverluste durch eine fortlaufende Kommerzialisierung des Raumes, sondern steuern auch in die entgegengesetzte Richtung zu Zielsetzungen der Sozialen Arbeit. Das Phänomen, dass profitorientierte Investor_innen und Unternehmen Funktionen des öffentlichen Raumes zu ihren Gunsten umdeuten und alltagsnahe, nichtkommerzielle Nutzungen eingeschränkt werden, lässt sich an den Planungen für das Heumarkt-Areal klar wiedererkennen (vgl. AG Sozialer Raum der OGSA 2016: 6). Dass sich etwa der Zentrale Platz zu einem Ort der gesellschaftlichen Teilhabe und zu einem Rückzugsort für marginalisierte Bevölkerungsgruppen entwickelt, darf daher bezweifelt werden.

Des Weiteren ist die Intensivierung von sicherheits- und ordnungspolitischen Maßnahmen in Zukunft um das *Hotel InterContinental* anzunehmen. Die Verhaltensnormierung und Ausgrenzung von Menschen in öffentlichen Räumen, gegen die sich die Arbeitsgruppe Sozialer Raum der *Österreichischen Gesellschaft für Soziale Arbeit* (2016: 6f.) in ihrem aktuellen Positionspapier wendet, könnte sich am Heumarkt ebenfalls weiter fortsetzen. Der derzeitige Planungsstand und die verfügbaren Projektunterlagen lassen eine Entwicklung befürchten, die der inhaltlichen Zielsetzung einer kritischen Sozialen Arbeit in Österreich weitgehend konträr gegenübersteht. Es bedarf einer engen Zusammenarbeit der Fachdisziplinen Raumplanung und Soziale Arbeit und deren öffentlicher Positionierung, um den öffentlichen Raum für alle – unabhängig von ihren körperlichen Fähigkeiten, Alter, Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Einkommen und sozialem Status – zugänglich zu machen (vgl. Madanipour 2010b: 242).

Literatur

- AG Sozialer Raum der OGSA (2016): Sozialer Raum und öffentlicher Raum in der Stadt. Positionspapier der AG „Sozialer Raum“ der OGSA. https://ogsa.at/wp-content/uploads/2017/09/OGSA-AGSozialerRaum_Positionspapier2016.pdf (31.12.2018).
- Bauer, Anna-Maria (2018): Wieso Unternehmer am Reumannplatz einen Gastro-Pavillon fordern. In: *kurier.at*, 16. August 2018. <https://kurier.at/chronik/wien/wieso-unternehmer-am-reumannplatz-einen-gastro-pavillon-fordern/400091726> (20.01.2019).
- Bauer, Ramon/Fendt, Christian/Haydn, Gerlinde/Rommel, Wolfgang/Seibold, Eva (2018): Kleinräumige Bevölkerungsprognose Wien 2018. *Statistik Journal Wien* 1/2018. Stadt Wien (MA 23).
- BO für Wien – Bauordnung für Wien, Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch, LGBl. Nr. 11/1930 idF. LGBl. Nr. 25/2014.
- Chorherr, Christoph (2015): Städtebauliche Verträge garantieren soziale Infrastruktur. <https://wien.gruene.at/wohnen/staedtebauliche-vertraege-garantieren-soziale-infrastruktur> (31.12.2018).
- Czaja, Wojciech (2017): „Städtebauliche Verträge stecken in Wien noch in den Kinderschuhen“. In: *derStandard.at*, 1. Februar 2017. <https://derstandard.at/2000051611607/Staedtebauliche-Vertraege-stecken-in-Wien-noch-in-den-Kinderschuhen> (31.12.2018).
- Czaja, Wojciech/Stuiber, Petra (2016): Erbstreitigkeiten von Weltkultur-Format. In: *derStandard.at*, 28. Mai 2016. <https://derstandard.at/2000037762578/Erbstreitigkeiten-von-Weltkultur-Format> (31.12.2018).
- Diebäcker, Tarek (2018): Städtebauliche Verträge und öffentliche Räume – Eine empirische Analyse. Unveröffentlichte Bachelorarbeit, Department für Raumplanung, Technische Universität Wien.
- Klemm, Katrin (2019): Betteln und Alkohol im Prater verboten. In: *bz-Leopoldstadt*, 14. Jänner 2018. https://www.meinbezirk.at/leopoldstadt/c-lokales/betteln-und-alkohol-im-prater-verbotten_a3136314 (20.01.2019).
- Krisch, Richard/Stoik, Christoph/Benrazougui-Hofbauer, Evelyn/Kellner, Johannes (2011): Glossar. Soziale Arbeit im öffentlichen Raum. Kurz- und Langfassungen. Stand: Februar 2011. FH Campus Wien. Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit. <https://www.wien.gv.at/gesellschaft/soziale-arbeit/pdf/glossar.pdf> (20.01.2019).
- Krutzler, David (2017): Heumarkt-Areal: „Brauchen keinen Trump Tower im Herzen Wiens“. In: *derStandard.at*, 2. Februar 2017. <https://derstandard.at/2000052005393/Heumarkt-Areal-Brauchen-keinen-Trump-Tower-im-Herzen-Wiens> (31.12.2018).
- Madanipour, Ali (2010a): Introduction. In: Madanipour, Ali (Hg.): *Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design & Development*. Abingdon: Routledge, S. 1–15.
- Madanipour, Ali (2010b): *Whose public space?* In: Madanipour, Ali (Hg.): *Whose Public Space? International Case Studies in Urban Design & Development*. Abingdon: Routledge, S. 237–242.
- Madanipour, Ali (2003): *Public and Private Spaces of the City*. Abingdon: Routledge.
- MA 18 – Magistrat der Stadt Wien, Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hg.) (2018): *STEP 2025 – Fachkonzept Öffentlicher Raum*. Werkstattbericht Nr. 175. Wien.
- MA 19 – Magistrat der Stadt Wien, Stadtentwicklung Wien (Hg.) (2009): *freiraum.stadtraum.wien*. Das Wiener Leitbild für den öffentlichen Raum. Wien.
- Magistrat der Stadt Wien (2017): Vertrag gemäß § 1a der Bauordnung für Wien über die Errichtung und Erhaltung von Infrastrukturmaßnahmen und sonstige Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben „InterContinental Wien“, abgeschlossen zwischen WertInvest Hotelbetriebs GmbH, Lothringerstraße 22 Projektentwicklungs-GmbH und Stadt Wien. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/wev/pdf/vertrag-heumarkt.pdf> (31.12.2018).
- Magistrat der Stadt Wien (o.J.): *Berichte und Protokolle des Wiener Gemeinderates*. <https://www.wien.gv.at/mdb/gr/> (31.12.2018).
- ORF Wien (2018): Heumarkt-Projekt verzögert sich weiter. <https://wien.orf.at/news/stories/2943586/> (31.12.2018).

- ORF Wien (2017a): Heumarkt: Fahrplan steht fest. <https://wien.orf.at/news/stories/2846893/> (31.12.2018).
- ORF Wien (2017b): Stadt veröffentlicht Heumarkt-Vertrag. <https://wien.orf.at/news/stories/2840807/> (31.12.2018).
- Selle, Klaus (2010): Die Ko-Produktion des Stadtraumes – Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: *dérive – Zeitschrift für Stadtforschung*, Nr. 40/41, Oktober 2010, S. 47–52.
- Selle, Klaus (Hg.) (2002): Was ist los mit öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. Werkbericht der AGB. Aachen/Dortmund/Hannover: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Volksanwaltschaft (2017): Neufestsetzung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes – Wiener Heumarkt. In: Bericht der Volksanwaltschaft an den Wiener Landtag 2017. <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/4kiib/39.%20Wien%20Bericht.pdf> (20.01.2019), S. 82–89.
- Wehrheim, Jan (2009): Der Fremde und die Ordnung der Räume. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich.
- WertInvest Hotelbetriebs GmbH (2017): Heumarkt Neu – Neugestaltung des Areals Hotel InterContinental/Wiener Eislaufverein/Wiener Konzerthaus. https://www.heumarkt-neu.at/files/Broschuere_2-2-2017.pdf (31.12.2018).
- Wiener Eislauf-Verein (o.J.): Öffnungszeiten & Preise. <http://www.wev.or.at/index.php?topic=2&menu=4> (20.01.2018).

Über den Autor

Tarek Diebäcker, BSc

tarek.diebaecker@gbstern.at

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