

Gabu HEINDL

## The Other PPP: Planning Politics People

### Gedanken zu einer politischen Ethik der Planung

Dieser Text hat zum Ziel, gegenwärtige Beobachtungen und empirische Beispiele aus Architektur und Städtebau mit einigen politischen Theoremen zur Ethik zu konfrontieren<sup>1</sup> und dabei eine Kritik des Konzepts humanitärer Ethik in der Architektur zu formulieren – in Richtung eines politischen Verständnisses von Ethik im Rahmen von architektonischer Praxis. Gegen Ende werde ich anhand des Beispiels von Public Private Partnership-Projekten darlegen, was PPP mit Ethik zu tun hat und wie die geflügelte Abkürzung PPP umzudefinieren wäre für eine neue Verbindung, nun aber von „Planning, Politics, People“ – in Richtung einer Repolitisierung von Architektur und Stadtplanung.

Wenn wir uns aber zunächst die Frage stellen, welche Rolle Ethik in der Architektur<sup>2</sup> spielt, so lassen sich diverse Hinwendungen zur Ethik nennen, die in den letzten Jahrzehnten vorgeschlagen wurden: von phänomenologischen Fragen, etwa Karsten Harries' *The Ethical Function of Architecture* (Harries, 1998), bis zu kritischen Gegenüberstellungen, etwa Louise Pelletiers und Alberto Pérez-Gómez' *Architecture, Ethics, and Technology* (Pelletiers und Pérez-Gómez, 1994), Massimiliano Fuksas' Leitthema der Venedig Biennale im Jahr 2000 *Less Aesthetics, More Ethics* (Fuksas, 2000) und *Architecture and its ethical dilemmas* (Ray, 2005). Ethik findet sich aktuell in diversen Lehrplänen von Architekturfakultäten, ebenso in außerakademischen Theorie-Umfeldern.

Wenden wir uns zum Einstieg einer naheliegenden – und wohlwollenden – Sicht auf die Verbindung von Architektur, Ethik und Kritik zu, also der Problematisierung von Handlungen und Haltungen unter dem Aspekt ihrer Entsprechung zu einem bestimmten Wert (wie etwa dem der Gerechtigkeit)<sup>3</sup>. Wo ein öffentlicher kritischer Diskurs über Architektur besteht, wird diese Entsprechung immer wieder befragt werden. Ethische Fragestellungen scheinen dabei besonders das Planen und Bauen für eine Öffentlichkeit zu betreffen. Die Fragen lauten dann also beispielsweise: Was ist gerechte Stadtplanung, demokratische Wohnbaupolitik oder öffentlichkeitsadäquates Bauen?

Damit geht die Frage einher, für wen Architektur jeweils geplant wird. Zunächst gibt es die einfache Antwort: für den/die AuftraggeberIn. Dabei handelt es

---

1 Der Text basiert auf meinen Gastvorträgen in der Lehrveranstaltung „Planungsethik“ am Institut für Raumplanung der TU Wien, WS 2014 und 2015.

2 Architektur wie Raumplanung besteht natürlich aus unterschiedlichsten Praktiken und Diskursen. Deren Vielfältigkeit tut der Singularbegriff Architektur keinen Abbruch. Dieser Begriff steht hier vor allem für die Praxis des Planens von und die Auseinandersetzung mit gebauten Raum.

3 Zur Gerechtigkeit als Planungsparameter siehe u.a. Susan S. Fainstein, *The Just City*, Cornell University Press, 2010.

sich jedoch oft nicht um die direkten NutzerInnen des Gebäudes. *Sozial engagiert* genannte Architektur bemüht sich besonders um diese NutzerInnen, geht allerdings dabei immer wieder von der (unhinterfragten) Prämisse aus, dass ihre Klientel oder AdressatInnen hilfsbedürftige Menschen sind. Genau hierbei zeichnet sich jedoch ein Problem ab: da nämlich, wo Gerechtigkeit nichts mit Hilfsbedürftigkeit zu tun hat. Als Extrem-Perspektive bringt die gegenwärtige Massenflicht aus diversen Kriegsgebieten (Syrien, Afghanistan, usw.) die Frage nach der Ethik an einen entscheidenden Punkt: Werden Geflüchtete (auch in der Planung) als leidende bedürftige Nothilfe-Empfangende beschrieben oder als Rechtssubjekte anerkannt, die in einem gerechtigkeitsorientierten Sinn gleichen Rechtsanspruch wie Nicht-Flüchtlinge haben, also Anspruch etwa auf Genuss und auf Chancen für ein Maximum an Lebensqualität? Der letztere Zugang steht durchaus in einem Widerspruch zu einer fürsorglich motivierten, technokratischen Planung, die etwa derzeit an der räumlichen Umsetzung der staatlichen Norm-Vorgabe von 8 m<sup>2</sup> Mindest-Raumanforderung pro Schutzsuchendem arbeitet. Die Gefahr einer rein humanitären Ethik besteht also darin, dass sie paternalistisch und entmündigend wird und dass während der engagierten Planung der 8m<sup>2</sup> die politische Forderung nach mehr Raum, also nach gerechterer Verteilung, sowie das Recht auf gleichen Lebensstandard in den Hintergrund tritt.

Ebenfalls skeptisch der Ethik gegenüber ist der Politik- und Ästhetik-Theoretiker Jacques Rancière in seinem Aufsatz „Die ethische Wende“ (Rancière, 2007): Ethik wird in Rancières Kritik verstanden als eine Forderung nach Mäßigung, nach einem Maßhalten – eine gewisse Demut, die, so ein gängiger ethischer Diskurs, gerade nach den Konflikt-Exzessen moderner Ermächtigungspolitiken angebracht sei, sprich: nach den Gewalterruptionen im modernen Zeitalter egalitär orientierter Revolutionen (bürgerlicher, proletarischer, anti-kolonialer Art). Die Politik, die Rancière gegen die Ethik starkmacht, versteht er – in einer ganz auf „Streit“ abgestellten Version radikaldemokratischer Konzepte – als ein die Ordnungsroutine störendes Auftauchen von nicht vorgesehenen sozialen AkteurInnen. Politik heißt hier, dass Leute sich Fähigkeiten, Positionen, Stimm- und andere Rechte anmaßen. Rancière betont an seinem Verständnis von Politik das Moment von Konflikt als Streit in einem eigenlogischen Sinn: „Der politische Streit unterscheidet sich von jedem Interessenskonflikt zwischen konstituierten Teilen der Bevölkerung, da er ein Konflikt über die Zählung der Teile selbst ist.“<sup>4</sup> Es geht also bei seinem Verständnis von Politik als einer demokratischen Ermächtigung jeweils ausgeschlossener Gruppen (nicht anerkannter Akteure) darum,

---

4 Rancière (2007). Rancière ist nicht allein mit dieser Betonung des Konfliktaspekts von Politik: „Social space is produced and structured by conflicts. With this recognition, a democratic spatial politics begins.“ schreibt Rosalyn Deutsche (1996: xxiv). Konflikt steht auch im Zentrum der Theorien der radikaldemokratischen Philosophin Chantal Mouffe und des Philosophen Ernesto Laclau: Kurz gesagt, ist für sie Konflikt nicht das, was Gesellschaft stört oder in Frage stellt, sondern das, was Gesellschaft ausmacht – und was verhindert, dass sich ihre Ordnung auf Dauer fixiert. Veränderung passiert in Form von Konflikt. Und so wie es Gesellschaft als stabil gegebene Größe eigentlich nicht gibt, kann ich – um einen Begriff heranzuziehen, der in der Raumplanung eine große Rolle spielt – auch das „Gemeinwohl“ nicht als allgemein gültiges und definiertes Gut annehmen und voraussetzen; vielmehr geht es um eine Anerkennung der unausweichlichen politischen Auseinandersetzung um verschiedene Konzepte von Gemeinwohl.

dass deren Anmaßungen die Zählungen (hinsichtlich der Frage „Wer zählt?“ im Sinn von: „als soziokulturell relevante Subjekte erachtet werden“) jener durcheinanderbringen, die zählen.

Mir erscheint diese (wenn auch schematische) Entgegenstellung von einerseits *Politik der Anmaßung* von Rechten und Spielräumen durch Akteure, denen diese Rechte durch die herrschenden Mächte vorenthalten werden, und andererseits *Ethik als Aufforderung der Mäßigung* durchaus nützlich. Ich werde dem entsprechend versuchen, durch diese Sichtweise eine konkrete stadtplanerische Situation zugespitzt herauszuarbeiten: Der Wiener Donaukanal hat sich in den letzten zwanzig Jahren zu einem im Sommer belebten Ort entwickelt. Nun ist der Abstand zwischen Wasserkante (ohne Geländer) und Kaimauer schon historisch schmal gebaut; dazu kommt seit einigen Jahren eine intensive Gastronomie-Nutzung, deren Schanigärten den Abstand zum Wasser weiter verringern. Da wo sich FußgängerInnen und FahrradfahrerInnen zu schmale Wege teilen müssen, kommt es immer wieder zu Konflikt. Im Rahmen eines von der Stadt Wien unterstützten Projekts wurden besondere Problemstellen daraufhin als „Fairness-Zone“ markiert. Nun zeigt sich folgende räumliche Entwicklung: Während sich gastronomische Profitunternehmen in den guten Lagen entlang des Donaukanals weiter ausdehnen, wird unter all denen, die sich den verbleibenden Restraum teilen müssen, um Mäßigung ersucht. Die Aufforderung, sich fair zu verhalten, (an sich eine gute Sache) wird hier zur Befriedungsstrategie zwischen RadfahrerInnen und FußgängerInnen, anstatt den Dissens über die ungerechte Raumverteilung auszutragen: Das Nach-außen-Tragen von Dissens – von Nicht-Einverständnis und Einspruch – (z.B. in Medienöffentlichkeiten weiter in Richtung Donaukanalkoordination) wird so unterbunden.

Das bei Rancière ins Zentrum von Politik gestellte Hinterfragen der Zählung der Teile betrifft also Stadtplanung direkt. Für den Kontext meines Donaukanal-Problemfalls heißt das, dass die am Donaukanal vorherrschende Logik der Raum-Aufteilung und -Zuteilung weitgehend unangetastet bleibt; der Appell an faires Verhalten ist eine Aufforderung zur Bescheidenheit. Jeder übliche Straßenquerschnitt zeugt davon, wie der Raum für den Privatverkehr über Jahrzehnte des Planens für eine auto-gerechten Stadt hinweg vergrößert wurde, während zugleich FußgängerInnen und FahrradfahrerInnen der übrig gebliebene Restraum zugeteilt wurde. Seit Fahrradfahren und Zu-Fuß-Gehen in den letzten Jahren boomt, wird zwar auch Stadtraum zurückerobert, jedoch immer noch zu wenig. Hinter dem Konsens-Gebot – hinter der Unterbindung von Konflikt durch Fairness-Gebote – verbirgt sich letztlich eine Machtfrage: die Durchsetzung von möglichst viel Spielraum für mächtige urbane Player, etwa (Groß-)Gastronomien oder Automobil-Lobbies.

Der postfundamentalistische politische Theoretiker Oliver Marchart problematisiert Ethik in einer Weise, die über die starre Entgegensetzung von „guter“ Konflikt-Politik und „falscher“ Maßhaltens- oder Beschwichtigungs-Ethik hinausgeht und so eine für unser Verständnis von Planung interessante Perspektive bietet. Zum einen, so Marchart, läuft Politik darauf hinaus, dass Setzungen und Einrichtungen in Sachen gesellschaftliches Zusammenleben notwendig erfolgen müssen. Einrichtungen von Setzungen erfolgen jedoch nie vollständig, nur vorübergehend; sie können bestritten, durch andere Formen ersetzt werden.

Der Setzungs-, konflikthafte Durchsetzungscharakter von Politik ist das eine. Ich werde auf das Moment der „strittigen Setzung“ noch zurückkommen. Das

andere ist das Konzept einer „demokratischen Ethik“. (Marchart, 2010: 342) Dieses führt Marchart nun so ein, dass seinem Argument zufolge demokratische Politik diese notwendige Unvollständigkeit von vornherein mit reflektiert. Das heißt, es ist ein selbstkritisches Bewusstsein darüber vorhanden, dass die jeweils eigene Politik, auch wenn sie (durch)gesetzt sein will, nicht von einer erfüllten, starken, ausdefinierten Position der Identität und Selbstgewissheit ausgeht. Marchart nennt dies eine Ethik der „Selbstentfremdung“, die allerdings nicht ein Appell an jeweiligen guten Willen ist, sondern im Handlungsfeld der Politik enthalten bleibt. Die Politik ist eben ein Handeln, bei dem gesetzt wird, aber als demokratische Politik eben nach demokratischen Regeln. Nehmen wir jetzt noch Gedanken von Rancières und Marcharts Darlegung der Problembeziehung Politik und Ethik zusammen: Für Rancière in seiner, wie gesagt, polemisch verschärften Sicht ist die Ethik ein Diskurs, der viele Mitglieder von Gesellschaft als hilfsbedürftige Opfer deklariert; Marcharts von vornherein politisierte Ethik der Selbstentfremdung hingegen zielt darauf, dass nicht nur „meine“ Position nicht als vollständige definiert ist, sondern dass auch anderen keine Definition dessen, was sie sind, auferlegt werden kann (weder etwa die Zuschreibung, sie würden den nationalen Wohlstand bedrohen, noch sich auf Almosenempfang reduzieren lassen). Mit dieser Ethik, die fixierenden Zuschreibungen vorbeugt, geht es nicht um erkenntnistheoretische Fragen von nicht gesichertem Wissen o.ä., sondern um politische Spieleinsätze in der Konstruktion von Identitäten.

Diese Phänomene sind uns in der Architektur durchaus vertraut. Auch ArchitektInnen sind oft daran beteiligt, Menschen, für die sie planen (eher als *mit denen* sie planen) in kultureller, ethnischer, ökonomischer Hinsicht festzulegen. Die jeweiligen „Anderen“ werden als diejenigen identifiziert, denen mithilfe von engagierter Architektur geholfen werden muss und kann. Nicht zuletzt soll den Bedürftigen seitens derer, die die Definitionen vorgeben, „geholfen“ werden, sich dem Maßstab der Mäßigung anzupassen. Damit meine ich folgendes in der Geschichte der Architektur oft diskutierte Dilemma: ArchitektInnen bemühen sich, bestimmte Probleme, die aus der ungerechten Einrichtung der Gesellschaft resultieren, und deren Folgewirkungen durch bauliche Maßnahmen zu lindern; damit aber wirkt Architektur oft im besten Fall kompensatorisch, womöglich aber auch noch – und darin besteht das Dilemma – reproduzierend und stabilisierend für die von ihr als Problem erkannte Ordnung. Und jedenfalls arbeitet sie somit oft daran, Situationen und Lebenslagen humaner zu gestalten, ohne die ihr gesetzten Rahmen, Zwecke und Ziele zu hinterfragen.

Manfredo Tafuri nannte es das „Drama der Architektur“: die Funktionalisierung von Architektur (aber auch von Stadtplanung) durch den avancierten Kapitalismus und der Reduktion von Architektur auf Form ohne Utopie – auf sublimale Nutzlosigkeit (Tafuri, 1976: ix). In seiner kritischen Analyse beschreibt er Architektur als Befriedung innerhalb des Systems. Ausgleichsmechanismus für soziale Ungleichheiten zu sein, das war auch eine wichtige Funktion von Architektur im Wohlfahrtsstaat. In der Kritik am Ignorieren dieses Dilemmas legt Giancarlo De Carlo in den 1970ern den Akzent auf das Verhältnis zwischen Zwecken und Mitteln: Die sozialdemokratisch oder kommunistisch gesinnten ArchitektInnen (z.B. des CIAM Kongresses von 1929), die an der Optimierung der Wohnung des Existenzminimums planten, stellten sich weniger die Frage – quasi die Zweck- und Systemfrage – nach dem Was?, Für wen? und Warum?, sondern vielmehr lediglich nach dem Wie?, durch welche Mittel also der wenige verblie-

bene Raum lebbar werden könne (De Carlo, 2013). Auch Lucius Burckhardt schlägt in eine ähnliche Kerbe, indem er ArchitektInnen dafür kritisiert, dass sie mithilfe ihre Arbeit zur Bekräftigung der Notwendigkeit einer Richtlinie hinsichtlich des Existenzminimums beitragen (Burckhardt, 2004). Letztlich betrifft die aktuelle kreative Auseinandersetzung damit, wie besonders kleine und heutzutage als „smart“ propagierte Wohnungen des Geförderten Wohnbaus in Wien trotz ihrer reduzierten Fläche bewohnbar werden können, dasselbe Dilemma. Nun haben wir zwar heute soviel Wohnraum pro Kopf wie nie zuvor und auch vorliegende gute ökologische und ökonomische Gründe für eine generelle Reduktion der Pro-Kopf-Wohnfläche. Gerade aber, wenn durch derartige Durchschnitts-Statistiken undifferenzierte Reduktion gefordert wird, bleibt verdeckt, wessen Wohnraum eigentlich reduziert werden soll, während Wohnraum von einigen anderen immer größer wird. Viel offensichtlicher und als Thema längst im Mainstream der Kritik angekommen ist die Funktionalisierung jener Art von Design, die Nils Norman „defensive Architektur“ nennt: die schöne Gestaltung von Bänken, die das Liegen verunmöglichen, von urbanen Anti-Skater-Maßnahmen, von Ausschlüsse erzeugenden Absperrungen oder von Befestigungen von Hochsicherheitszonen.<sup>5</sup> Im größeren Maßstab, etwa auf Städtebau-Ebene, ist Planung oft ein aktiver Faktor in Prozessen von Gentrifizierung, und Architektur oft ein Motor für die Entwicklung von Ungleichheit innerhalb von Städten wie auch im globalen Zusammenhang.

Diese Kontexte, in denen Architektur in ungerechte Verhältnisse und Prozesse verstrickt ist, werfen die Frage nach Selbstkritik auf. Dabei steht meines Erachtens mehr auf dem Spiel als ein guter Wille, sich ethisch korrekt zu verhalten, vielleicht sogar mehr als nur die Forderung, statt der Mittel auch die Zwecke zu prüfen. Vielmehr geht es da um eine grundlegende Beziehung der Architektur zu sich selbst. Hier kommt die forcierte kritische Selbstreflexion ins Spiel, die ich zuvor mit Marchart unter dem Begriff „Ethik der Selbstentfremdung“ eingeführt habe. Letztlich betreffen die Fragen nach dem Wo-Mitmachen, Wo-nicht-Mitmachen das Selbstverständnis von Architektur: ob sie davon ausgeht, dass sie eine klar definierte Disziplin mit stabiler Identität ist, die sich nicht beirren oder verwässern lassen soll; oder ob sie immer schon anerkennt, dass sie ihre Formen und Setzungen nur im ständigen Sich-irritieren-Lassen bildet, also in unhintergehbaren sozialen Einbindungen und in einem dynamischen Prozess, für den Selbstentfremdung kein Übel, sondern Teil der Lösung ist. Aber was bedeutet das nun in konkreten Fällen und Situationen?

Erst nachdem Hunderte Baustellenarbeiter aufgrund mangelnder Sicherheitsmaßnahmen und ausbeuterischer Arbeitsbedingungen auf den Baustellen für die Weltmeisterschaft 2022 in Qatar gestorben waren, gab es eine Debatte in der internationalen Architekturszene darüber, ob die Bedingungen von Baustellenarbeit eine architektonische Fragestellung oder lediglich eine Aufgabe für Regierungsbehörden wären. Rhetorisch gefragt: Hat das Bauen von Architektur etwas mit dem Schaffen von ArchitektInnen zu tun?<sup>6</sup> In Bezug auf die politischen

---

5 [www.dismalgarden.com/archives/defensive\\_architecture](http://www.dismalgarden.com/archives/defensive_architecture) Defensive Architecture.

6 Die Initiative Gulf Labor Artist Coalition, stellt die Frage, „Who is Building the Guggenheim Abu Dhabi?“ Siehe: <http://gulflabor.org>. Für die breite Diskussion rund um das in dem Kontext notorisch gewordene Interview mit Zaha Hadid, siehe: <http://www.theguardian.com/artanddesign/architecture-design-blog/2015/sep/24/why-is-zaha-hadid-given-a-harder-time-than-her-starchitect-rivals>.

Verhältnisse am Ort seines Auftrags (z.B. in China) argumentierte niemand geringerer als Rem Koolhaas damit, dass Architektur, also auch seine Mitwirkung am chinesischen Bauboom durch Planung des CCTV-Gebäudes Demokratisierungsprozesse fördern würde; seine Haltung blieb nicht unkritisiert<sup>7</sup>. Aber auch im lokalen Kontext gibt es Auseinandersetzungen rund um Planungsaufgaben. In Österreich wurde durch den umstrittenen Wettbewerb für das Abschiebezentrum Vordernberg eine Diskussion unter Architekturschaffenden vom Zaun gebrochen, die die Szene spaltet: in die eine Gruppe, die gerade solche Aufgaben (in einem humanitären Sinn) für wichtig erachtet, und in die andere Gruppe, die es als ein großes Problem sieht, dass ArchitektInnen sich durch das Regime der Illegalisierung von MigrantInnen funktionalisieren lassen.

Ähnlich gespalten ist die ArchitektInnenenschaft in der Frage von InvestorInnen-initiierten PPP-Stadtplanungsprojekten, die oft ganze Stadtteile in kooperativen Planungsverfahren konzipieren, oder auch von PPP-Modellen für Öffentlichen Schulbau in Wien. „Public Private Partnership“ (kurz: PPP, in Deutschland ÖPP) ist eine vertraglich geregelte Kooperation von öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Unternehmen, die in zunehmendem Maß für bislang öffentliche Aufgaben eingerichtet wird.<sup>8</sup> So sind derzeit zehn Wiener Campus-Schulen als PPP-Projekte geplant, ebenso das Wien Museum Neu. Das Modell wird unter anderem dafür kritisiert, dass es ein lukratives Finanz-Tool für die Privatwirtschaft ist (die Risiken bleiben größtenteils bei der öffentlichen Hand) und zugleich die Öffentlichkeit massiv Gestaltungsfreiraum abgibt (zum Beispiel bei öffentlichen Schulen).<sup>9</sup> Im Kontext meiner Fragestellung ist das Phänomen PPP eine gute Plattform, um das Verhältnis von Öffentlich und Privat in der Planung zu reflektieren, das sich mit der Krise von Wohlfahrtsstaat und Keynesianismus neu formiert hat.

Wenden wir uns dabei zunächst dem ersten P zu: dem Public, in unserem Kontext in Form von Stadtplanung. Die jahrelange intensive Kritik an Top-Down-Planung im Städtebau, einiges davon sehr berechtigt, hat als einen unerfreulichen Effekt bewirkt, dass nun, spitz formuliert, quasi gar nicht mehr seitens der öffentlichen Hand geplant wird; dies insbesondere angesichts der zunehmenden Ausrichtung der Wiener Stadtregierung nach Kriterien neoliberaler Unternehmensführung. Die Geschichte der Stadtentwicklungspläne von 1984 bis 2015 für Wien zeigt den Rückgang stadträumlicher Planung: Schon im STEP 1994 ist die Rede von „Planen als Steuerung mit Entwicklungsoffenheit“ (Pirhofer/Stimmer,

---

7 <http://www.dezeen.com/2014/11/26/rem-koolhaas-defends-cctv-building-beijing-china-architecture/>.

8 Es gibt viel Literatur zu PPP, nachdem es sehr prominente Architektur-PPP-Projekte gibt, u.a. notorisch problematisch: die Elbphilharmonie in Hamburg. Kritik an PPP findet sich u.a. bei Philips/Whannel (2015) und Rügemer (2012), attac: PPP-Irrweg (online).

9 Dies zeigt sich gut im laufenden Konflikt zwischen Architektenkammer und der Stadt Wien zu den PPP-Schulen: Hier werden ab der Phase der Ausführungsplanung die Architekturschaffenden eingespart mit dem Argument, dass die Maastricht Kriterien empfehlen, die Ausführungsplanung und Bauphase dem privaten Partner zu überlassen, damit die Kosten für den privaten Partner unter Kontrolle sind – womit z.B. genau diese kritische Phase der Qualitätssicherung in die private (profit-orientierte) Hand abgegeben ist.

2007) und im STEP 2025<sup>10</sup>, der 2015 präsentiert wurde, gibt es kaum mehr gezeichnete Pläne oder konkretisierte Vorgaben. Wir stoßen auf sozial ambitionierte Redewendungen anstelle von schwarz auf weiß gezeichneten Plänen. Es ergibt sich ein widersprüchliches Bild: Während es für Detailplanungen in der Architektur einen steten Zuwachs an Regeln und Richtlinien gibt, findet auf der Ebene der Stadtplanung systematische Deregulierung statt. Insbesondere wird es zu einer Art Norm der Stadtplanung, offen für Vorschläge von InvestorInnen zu sein, dann also ad hoc und kontextspezifisch zu planen. Dabei bleibt außer Acht, dass der Kontext, an den sich die quasi möglichst ungeplante Planung flexibel anpassen soll, ja seinerseits eine Vorgabe ist, wenn auch keine, die explizit gesetzt und somit diskutierbar wäre. Dieser Kontext ist längst seitens der VertreterInnen von Privatinteressen vorbereitet, was die VertreterInnen der Öffentlichkeit in weniger gute Verhandlungsposition setzt.<sup>11</sup>

Das zweite P im PPP betrifft das Private, dem ja jene Art von Innovationsfreudigkeit zugeschrieben wird, die dem Staat vermeintlich fehlt. Private Investitionen brächten nötige Impulse für die Stadt, heißt es, und die (Neo-)Liberalisierung jedenfalls würde für die nötige Freiheit des Markts sorgen. Das zentrale Interesse des privaten Partners in der Partnerschaft aber ist selbstredend Profit. Das heißt also, wenn nicht mehr wie in der Sozialen Marktwirtschaft der Wettbewerb um den Profit von der öffentlicher Hand im Sinn sozialen Fortschritts geordnet wird, werden Einschränkungsversuche der Öffentlichkeit in den Freien Markt als Bedrohung für ein allzu fragiles Wirtschaftsgeschehen abgewehrt. Dazu kommt, dass öffentliche Investitionen für die verschuldeten Kommunen durch die neoliberale Budgetpolitik der EU erschwert werden. Gern „helfen“ also InvestorInnen aus, und investieren dabei gewinnsicher in Immobilien – mit städtischem Raum lässt sich derzeit gut spekulieren.

Die Teilnehmer der Partnerschaft gehen diese also mit ungleichen Voraussetzungen ein. Mangelnde Klarheit der Planungsvorausschau der Stadt führt zu einer Schwächung der Stadtplanung (hier im weiten Sinn verstanden), fehlende Bodenpolitik, unzureichende (Um)Widmungsabgaben und zu geringe Bodensteuern tragen zur Spekulation mit Grund und Boden bei. Im Kontext der für schnellen Gewinn profitablen wachsenden Stadt wirken sich unzureichende Städtebaukonzepte – also Stadtkonzepte, die Wohnraum, öffentlichen Raum, Infrastruktur und Verkehrspolitik als räumlich zusammenhängende Gefüge konzipieren – umso schlimmer aus. Durch das dynamische Stadtwachstum und schrumpfende kommunale Budgets ist die Stadtplanung unter Druck, städtebauliche Planungen und Widmungsprozesse rasch abzuwickeln und aktiviert dafür immer öfter PPP-Projekte. Das stellt nun PlanerInnen vor das neue Dilemma, das mit einer Bewerbung dafür verbunden ist. Denn wenn PlanerInnen an gewissen Kooperativen Verfahren oder PPP-Schulplanungen teilnehmen, um diese Planungen positiv mit zu gestalten, bestätigen sie zugleich das privat-profitorientierte System der Finanzierung und Formen öffentlicher Gestaltungsmacht. Ihre Kreativität würde in das Wie des Entwurfs der Schule investiert, ohne zu hinterfragen, von wem und warum hier auf Kosten der Öffentlichkeit Profit

---

<sup>10</sup> <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/>.

<sup>11</sup> Eine klare Vorweg-Position wäre aber gerade vonseiten der Stadt wichtig, nachdem sich neuerdings als neue Planungsprozessform in Wien sogenannte Kooperative Planungsverfahren durchgesetzt haben, wobei als Kooperationspartner für Stadtplanungsprozesse vor allem InvestorInnen auftreten.

gemacht wird. Wobei die Alternative sicher nicht allein in der Verweigerung liegt, sondern: Die architektonische Handlung kann u.a. auch in der Darlegung der Verweigerungsgründe liegen.<sup>12</sup> Im Sinn weiterer Handlungsperspektiven werde ich hier nun eine Alternative zu dem bislang dargestellten PPP skizzieren, nämlich ein PPP, das die Verbindung von „Planung, Politik, People“ bedeutet.

Meine vorläufige Position im gegenwärtigen Kontext der neoliberalen Norm bezieht sich darauf, die Regulierungsform des Gesetzes wieder starkmachen, bzw. den expliziten, ausformulierten und gezeichneten Plan als dessen Entsprechung im Bereich der Stadtplanung. Dabei geht es mir nicht um Planung als fordistisches Ordnungsinstrument gegen das Chaos, sondern um Planung als Einsatz einer demokratischen Öffentlichkeit. Keine Formgebung ist vollständig, sondern immer bestreitbar: Das ist die Voraussetzung jeder Formgebung. Ein Plan ist also eine strittige Setzung – und kann entsprechend immer bestritten werden. Zugleich ist die Setzung eines Plans notwendig, damit überhaupt etwas da ist, über das gestritten werden kann, und mehr noch: das potenziellen Konfliktparteien ermöglicht, sich an einem Streit-Ort zu versammeln. Der Plan ist in diesem Sinn auch eine Art „Einberufung“ zu einer öffentlichen Versammlung. Das ist nun umgekehrt zur gängigen konsens-orientierten Stadtplanung, wo immer öfter zunächst die Versammlung kommt (in Form eines Partizipationsprozesses) und erst dann der Plan. Diese Aspekte, der Versammlungs-, Öffentlichkeits-, Setzungs- und Strittigkeitscharakter, unterscheiden die Planung, wie ich sie hier verstehe, und den Plan als ihr Tool wie auch Resultat, wesentlich von den neoliberalen Gestaltungsprozessen der zwanghaften Flexibilität gegenüber Investitionsideen und der Anschmiegung an Marktbedürfnisse. (Kooperative Verfahren etwa sind partizipativ angelegt und ziehen InvestorInnen von Beginn an als Partner in der „Versammlung“ bei.)

Von einer Öffentlichkeit erstellte Pläne enthalten Reflexionsprozesse darüber, was zu regulieren und zu ordnen ist, und was einer nicht-verordneten freien Nutzung überlassen wird. Im Sinn einer Sicherung der Freiheit für alle geht es darum, der Freiheit des Kapitals, der Freiheit zur dauerhaften privaten Aneignung, öffentliche Planung entgegenzusetzen. Oft ist dieses Entgegensetzen erst die nötige Setzung für die Möglichkeit einer demokratischen Auseinandersetzung um die Nutzung eines Raums.

Dazu ein Beispiel aus meiner Planungspraxis: Einmal mehr geht es dabei um den Wiener Donaukanal, im Konkreten um das Projekt „Donaukanal Partitur – Gestaltungs- und Entwicklungsleitlinien für den Wiener Donaukanal“, die ich mit meiner Kollegin Susan Kraupp im Auftrag der Stadtverwaltung entwickelt habe. In Form einer Rahmenplanung Öffentlicher Raum formulieren die Leitlinien Spielregeln und Einteilungen von privat nutzbaren und öffentlichen Räumen. Als erste Setzung und Zielsetzung sichert der Plan Zonen und Flächen am Donaukanal dauerhaft für öffentliche und temporäre Nutzung und gegen weitere Quasi-Privatisierung oder kommerzielle Nutzungen. Der Plan versteht sich als Reaktion auf die in den letzten Jahrzehnten gewachsene Kommerzialisierung des Donau-

---

12 Argumente gegen PPP im Schulbau beziehen sich z.B. darauf, dass die Schule ein öffentliches Gut, an dem alle teilhaben können sollen (und kein Ort privater Spekulation), ebenso wie auf die Prämissen Planungssicherheit, Qualitätssicherung und Nicht-Profit-Orientierung, die eben bei PPP strukturell nicht gegeben sind. Vgl. Fußnote 9.

kanalufers und als pro-aktives Instrument der Stadtplanung für künftige Verhandlungen über die laufend stärkeren Raumannsprüche von PrivatinvestorInnen. Denn: InvestorInnen konzipieren immer wieder, auch auf explizit als nicht-kommerziell definierten Flächen, kommerzielle Projekte – oft mit dem Angebot, der zuständigen Öffentlichkeit (in dem Fall der Bezirksebene) eine Aufgabe abzunehmen. Durch städtebauliche Verträge zwischen InvestorInnen und der Stadt<sup>13</sup> würde dann eine Vereinbarung darüber getroffen, was private Unternehmen der öffentlichen Hand an Aufgabe abnehmen. Im vermeintlich kleinen Investitionsrahmen von Donaukanal-Gastronomien musste ein Investor im Jahr 2015 nicht viel mehr an Argumenten für die Bewilligungsfähigkeit seines Restaurant-Projekts (auf einer als nicht-kommerziell eingestuften Erholungsfläche) vorbringen als Gastronomie-Arbeitsplätze (die bekanntermaßen prekär sind) und die Zusage, dass er Toilette-Anlagen für die öffentliche Nutzung bereitstellen würde.<sup>14</sup>

Die Donaukanal-Partitur stellt die bestehenden Einteilungen dar und visualisiert zukünftige mögliche Verteilungen in Richtung einer Stärkung der nicht-kommerziell definierten Freiräume. Der Plan nimmt eine Setzung vor – durch ihn wird die Verteilung des öffentlichen Raums lesbar und auch bestreitbar.<sup>15</sup> Damit haben wir in unserer Funktion als PlanerInnen die Verantwortung übernommen, eine klar formulierte Planungspolitik vorzuschlagen: nämlich einer weiteren Privatisierung Einhalt zu gebieten, um Raum zu schaffen für Möglichkeitsräume und ungeahnte Nutzungen. Dabei kommen in einem grundsätzlicheren Sinn zwei Aspekte der eingangs erörterten Problembeziehung zwischen Ethik und Politik zum Tragen; und es kommt neben der Politik auch das dritte P meiner alternativen Konzeption von PPP ins Spiel, nämlich *People*.

Unsere Donaukanal-Partitur ist als Richtlinien-Paket für die weitere Uferbebauung zunächst ein *Nicht-Bebauungsplan*: ein Plan, der darauf zielt, möglichst viel an Frei- und Möglichkeitsräumen zu erhalten, zu verbessern und mit Infrastrukturen auszustatten. Ein Stück weit haben wir hier eine *Architektur des Nicht-Bauens* vor uns, nicht aus Prinzip, aber sehr wohl in Absetzung von einem triumphalen oder profitbegeisterten „Macher“-Selbstverständnis von Stadtentwicklung oder Signature Architecture. Wir brauchen nicht weit in das poetische Gebiet der Herman Melville'schen „Bartleby“-Sinnbilder einzudringen, die in letzter Zeit als Ikonen des Nichts-Tuns oder Nicht-Tuns im Sinn von Verweigerung gedient haben: wird doch klar, dass ein Nicht-Bebauungsplan ein selbstkritisches Verhältnis zur eigenen Praxis als Architektin impliziert – etwas, das dem oben angesprochenen Moment einer Ethik der Selbstentfremdung nahekommt. Auch insofern, als das politische Moment der Setzung, in unserem Fall: der konzisen und anleitungsorientierten Planung, erhalten bleibt. Es geht also nicht um eine noble Geste der Willensabdankung: Der Plan bleibt Plan – ohne aber in Umsetzungen eines klassischen stadtplanerischen Wachstumsgedankens zu münden.

13 Städtebauliche Verträge sind seit 2014 in der Wiener Bauordnung verankert. siehe: <https://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/b0200000.htm>, siehe § 1a Abs. 1

14 Würde aus einer solchen Konstruktion ein verallgemeinerbares Prinzip abgeleitet, dann müsste eine Versorgung der Stadt mit öffentlichen WC-Anlagen künftig auf ihren eigenen Ausverkauf hinauslaufen. Siehe „Umstrittenes Lokalprojekt am Donaukanal“, <http://wien.orf.at/news/stories/2697572/>.

15 Die Bürgerinitiative „Donaucanale für alle!“ bezieht sich unter anderem auf die Donaukanal Partitur.

Aber einmal mehr: Eine solche Selbstentfremdungs-Ethik, die eben spezifisch gefasst ist und nicht auf eine Allgemein-Vorstellung von Altruismus reduzierbar ist, macht erstens nur im Rahmen von Politik Sinn und ist zweitens nichts, was die Architektur mit sich selbst ausmacht. Dasselbe gilt für den Nicht-Bebauungsplan. Auch er ist eine Sache der Beziehung der Planung, und zwar der notwendigen und immer schon vorhandenen Beziehung zu anderen AkteurInnen. Auf das Donaukanal-Beispiel bezogen gesagt: Es geht beim Nicht-Bebauungsplan darum, Raum auch für diejenigen zu lassen, die es sich nicht leisten können oder wollen, den Donaukanal zu genießen, indem sie Bezahl-Gastronomie aufsuchen. Im Sinn der hier angerissenen konzeptuellen Fragestellungen bedeutet das: Anstatt wie im aktuellen Partizipationsdiskurs (mit seiner paternalistischen Schlagseite) Bevölkerungen durch vermeintlich demokratische Formen von Befragung an vorgesehenen Schnittpunkten ein wenig einzubinden, geht es in radikaldemokratischer Ausrichtung um die grundsätzliche Frage von Handlungsfähigkeit und Spielräumen, von Agency, zumal solcher Leute und Gruppen, die in der herrschenden (neoliberalen) Verteilung sozialer Plätze und Anteile nicht zählen.

## Literaturverzeichnis

- attac AG Privatisierung: „PPP-Irrweg“, <http://ppp-irrweg.de/index.php?id=1688> (abgerufen am 26.8.2016).
- Burckhardt, Lucius, *Wer plant die Planung. Architektur, Politik und Mensch*. Kassel, 2004.
- De Carlo, Giancarlo, „Architecture’s public.“ in: Jones, Peter Blundell; Petrescu Doina; Till, Jeremy, eds. *Architecture and Participation*. Routledge, 2013.
- Fuksas, Massimiliano, *Less Aesthetics, More Ethics*. La Biennale di Venezia, Marsilio, 2000.
- Harries, Karsten, *The Ethical Function of Architecture*. MIT Press, 1998.
- Heindl, Gabu; Kraupp, Susan, *Donaukanal Partitur. Gestaltungs- und Entwicklungsleitlinien für den Wiener Donaukanal*, 2014, Download unter <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/e000012.pdf>
- Marchart, Oliver, *Die politische Differenz: Zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben*. Berlin: Suhrkamp, 2013.
- Pelletier, Louise; Pérez-Gómez, Alberto, *Architecture, Ethics, and Technology*. McGill-Queen’s Press-MQUP, 1994.
- Philips, Deborah; Whannel, Garry, *The Trojan Horse: the Growth of Commercial Sponsorship*. Bloomsbury Academic, London, 2013.
- Pirhofer, Gottfried; Stimmer, Kurt, *Pläne für Wien – Theorie und Praxis der Wiener Stadtplanung von 1945 bis 2005*, Perspektiven-Heft 1-2/2007.
- Rancière, Jacques, „Die ethische Wende in Ästhetik und Politik“ in: Rancière, Jaques. *Das Unbehagen an der Ästhetik*, Wien: Passagen-Verlag, 2007, 125-154.
- Ray, Nicholas, *Architecture and Its Ethical Dilemmas*. Taylor & Francis, 2005.
- Rügemer, Werner: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. *Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments*. Bielefeld: transcript Verlag, 2012.
- Tafuri, Manfredo, *Architecture and Utopia: Design and Capitalist Development*. MIT Press, 1976.