

Fachdebatte

# Von der Transparenz zur Publizität

Kaum ein anderer Bereich des Wirtschaftslebens ist so anfällig für Korruption wie der Bereich von Bauwesen und Stadtplanung: Schwarzarbeit, Preisabsprachen, Abgabebetrag, Kickbacks, Bestechung ... Die Liste ließe sich fast beliebig erweitern. Es ist kein Zufall, dass das Hamburger Transparenzgesetz, das radikalste in Deutschland, auf ein Bauprojekt, die Elbphilharmonie, zurückgeht. Im Jahr 2011 hatte eine Gruppe von Bürgern genug von den Vernebelungsaktionen im Umfeld des Projekts, dessen Kosten sich nach anfänglichen Schätzungen von 241 Millionen Euro schließlich auf 866 Millionen beliefen. Über eine Volksinitiative setzten sie im Hamburger Stadtsenat ein Transparenzgesetz durch, das die Veröffentlichung zahlreicher Materialien vorschreibt. Einige davon waren schon bisher öffentlich, wie etwa Sitzungsprotokolle, amtliche Statistiken und Haushaltspläne. Andere sind Zeichen für einen radikalen Kulturwandel: Dienstanweisungen, Verträge zur Daseinsvorsorge, Geodaten, Förderungen, Gutachten und Studien und nicht zuletzt „Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht“. Gerade um den letzten Punkt war es beim PPP-Projekt Elbphilharmonie im Wesentlichen gegangen.

Das Gesetz trifft auch Aussagen zur Form der Veröffentlichung: Sie muss, soweit möglich, maschinenlesbar erfolgen. Niemand soll erst durch Scannen tausender Seiten an Informationen kommen, die dann immer noch

Das Thema der kommenden „Stadt finden“-Fachdebatte ist die Frage, wie Transparenz und Publizität entstehen. Der Autor des Artikels, Univ.-Prof. Christian Kühn, steht mit seinem Know-how am 11. September 2017 im RadioKulturhaus für Rede und Antwort zur Verfügung. Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie auf Seite 11.

nicht nach Stichworten durchsucht werden können.

Der Aufwand für dieses Ausmaß an Transparenz ist beträchtlich. In Hamburg beliefen sich die Kosten für die Einrichtung des Portals und für die Schulungen der Beamten auf fünf Millionen Euro, dazu kommt der laufende Aufwand der Veröffentlichung, zu dem auch die Entscheidungsprozesse gehören, welche Informationen doch der Verschwiegenheit unterliegen. Ist dieser Aufwand gerechtfertigt? Ginge es allein um Korruptionsbekämpfung, wohl nicht. Es gibt genug andere Mittel, innerhalb von Institutionen gegen Korruption vorzugehen, ohne alle Details zu veröffentlichen. Warum reicht es nicht, sich auf Innenrevision und Rechnungshofberichte zu verlassen? Transparenz soll aber mehr leisten, als nur Korruption zu bekämpfen. Einerseits, so lautete auch der Slogan der Hamburger Initiative, soll Transparenz im Dreieck zwischen den Bürgern, der Politik und der Verwaltung „Vertrauen schaffen“. Wer nichts zu verbergen hat, kann alles offenlegen.

In dieser Hinsicht ist es wenig überraschend, dass Transparenz als politischer Begriff erstmals von Jeremy Bentham eingeführt wurde, dem Begründer des „Utilitarismus“. Bentham ist in die Architekturgeschichte als Erfinder des Panopticons eingegangen. Das Panopticon ist ein Bautypus, der so angelegt ist, dass die in ihm arbeitenden oder wohnenden Menschen jederzeit erwarten mussten, gera-

de beobachtet zu werden. Die Inspiration dazu hatte Bentham bei einem Besuch in Russland, wo sein Bruder nach diesem Schema Manufakturen errichtete: ein Wächterraum zur Kontrolle in der Mitte und die Arbeitsräume konzentrisch um diese Mitte angelegt. Die Anlage verräumlicht eines von Benthams utilitaristischen Prinzipien: „Distrust and suspicion maximized“. Es ist also gerade nicht Vertrauen, das am Ursprung des Transparenzbegriffs steht, sondern sein Gegenteil, das grundsätzliche Misstrauen. Das hat Folgen: „Auch ich bin schöpferisch, ich schöpfe Verdacht“, lautet ein Aphorismus aus Oswald Wieners Roman „Die Verbesserung von Mitteleuropa“, der sich hier gut anwenden lässt. Der Berliner Politikwissenschaftler Vincent Rzepka spricht in diesem Zusammenhang von einer Misstrauensspirale, die sich immer weiter steigern kann, bis sie die politische Handlungsfähigkeit zersetzt hat.<sup>1</sup> Als weitere, die Ziele von Transparenz in ihr Gegenteil verkehrende Nebenerscheinung beobachtet Rzepka die Komplexitätsfalle, die bei komplexen Zusammenhängen zu einer Intransparenz durch einen Overkill an Daten führt, und schließlich die Akteursfalle, die den politischen Transparenzbegriff für allgemeingültig erklärt, statt ihn historisch im Milieu der bürgerlichen Mittelschicht zu verorten und kritisch zu fragen, welchen Akteuren er nützt und wie es mit deren Transparenz bestellt ist.

Nun gibt es aber eine weitere Begründung für Transparenz, die zum Begriff der Publizität überleitet. Bei Kant bedeutet dieser Begriff schlicht „die öffentliche Belehrung des Volkes von seinen Pflichten und Rechten in Ansehung des Staates, dem es angehört“. Im heutigen Sprachgebrauch sind von dieser Bedeutung nur noch Reste erhalten. Wenn von Publizitätspflicht von Unternehmen, also der Offenlegung ihrer Bilanzen und Strategien, die Rede ist, steht hinter diesem wirtschaftsrechtlichen Fachbegriff aber immer noch die Frage nach der gesellschaftlichen Verantwortung. Die EU hat 2014 ein Stück dieser Bedeutung zurückerkämpft, indem sie eine Richtlinie erließ, mit der die Publizitätspflicht für große Unternehmen in Richtung „Corporate Social Responsibility“ erweitert wurde.

Im Unterschied zu Transparenz, bei der es um Sichtbarkeit und Nachvollziehbarkeit geht,

Positionspapier

# Thesen zur Stadt

Kammer der ZiviltechnikerInnen für Wien, Niederösterreich und Burgenland: interdisziplinäre Position der Architekt(inn)en und Ingenieurkonsulent(inn)en zu Stadtplanung, Städtebau und Strategie für die Zukunft.

## Präambel

Die europäische Stadt ist über Jahrhunderte gewachsene Raumstruktur, die den Rahmen bildet für die zwischenmenschliche Kommunikation, die soziale und wirtschaftliche Interaktion ihrer Bewohnerinnen und Bewohner. Obwohl im Laufe der Zeit enorme Umwälzungen über die Stadt hereinbrachen, blieben ihre grundlegenden Mechanismen erstaunlich stabil.

Erst die starke Fokussierung auf die Stadt als Summe technischer Infrastrukturanforderungen und deren jeweils getrennte Betrachtung hat fragmentierte Stadtquartiere hervorgebracht, deren Probleme ihr zunehmend zusetzen. Die steigende Unzufriedenheit mit monofunktionalen Zonen, in denen wesentliche städtische Qualitäten verloren gegangen sind, wird immer vehementer artikuliert. Wenn wir eine nostalgische und rückwärtsgewandte Museumsauffassung der Stadt vermeiden wollen, werden wir Antworten auf die Befriedigung dieser menschlichen Grundbedürfnisse in der zeitgenössischen Stadt finden müssen. Die durch ihre Geschichte bedingte Identität der Stadt ist zu erhalten und zu entwickeln.

## I. Wie entwickeln wir die Stadt?

Ohne Vorstellung der Stadt als eines Ganzen bauen wir immer nur Bruchstücke.

Das Stadtganze ist mehr als die Summe der Teile.

Stadtplanung als Befriedigung technischer Notwendigkeiten hat zur Verwüstung der Städte geführt.

Die fragmentierte, entmischte Stadt versagt

als identitätsstiftender Raum. Wir benötigen auch in dezentralen Zonen Instrumente und Verfahren zur Entwicklung einer kompakten, gemischten Stadt für unsere Ansprüche. Die ganzheitliche Sicht auf die Stadt ist eine interdisziplinäre.

Wenn wir keine zeitgemäße Stadt schaffen, die auch die emotionalen Ansprüche der Menschen berücksichtigt, überlassen wir das Feld den Nostalgiekern.

Aufgrund jahrzehntelanger Fehlentwicklungen dürfen wir neue Stadtquartiere und Stadtlandschaften nicht als Mehr des Immergleichen entwickeln, sondern müssen sie als Reparaturtools für bisherige Versäumnisse begreifen.

Die Stadt der Zukunft muss sich dem Klimawandel anpassen und ihm entgegenwirken.

## II. Was ist Städtebau?

Städtebau ist kreativ-schöpferische Leistung.

Der städtebauliche Entwurf als künstlerischer Akt bildet die Grundlage.

Bauwerke, selbst Werke der Baukunst, ergeben allein keine Stadtbaukunst.

Jede Stadtentwicklung bedingt eine städtebauliche Strategie.

Städtebau ist kollektiver Ausdruck der Baukultur.

Städtebau schafft eine ganzheitliche Sicht aller Infrastrukturen einer Stadt. Der faire und transparente Wettbewerb der besten kreativen

bedeutet Publizität, etwas zu einer öffentlichen Sache zu machen, der sich die Akteure nicht nur kontrollierend, sondern auch gestaltend widmen. Transparenz, wie sie die Kammer der ZiviltechnikerInnen in ihrem Manifest einfordert, ist eine notwendige, aber keine hinreichende Grundlage für Stadtplanung und Stadtgestaltung. Verfahren, ob kollaborativ oder kompetitiv angelegt, sind nicht in erster Linie an ihrer Transparenz zu messen, sondern an ihrer Qualität, also der inhaltlichen Durchdringung der Aufgabenstellung, der Klärung des Problemrahmens, der Offenlegung von Interessen und nicht zuletzt der Kompetenz der beteiligten Akteure. Nicht alles in einem guten Verfahren muss objektiv begründbar und damit in einem juristischen Sinn transparent sein. Gerade im Bereich der Gestaltung, sei es von Häusern oder Stadträumen, entziehen sich manche Aspekte der Verbalisierung und Quantifizierung. Es kommt daher auf das richtige Mischungsverhältnis zwischen Transparenz und Vertrauen an, um die Voraussetzungen möglichst objektiv zu klären und gleichzeitig dem Nicht-Verbalisierbaren und Nicht-Quantifizierbaren genügend Raum zu geben.

An wen richtet sich dieser Appell? Die Förderung von Publizität ist eine der Kernaufgaben der Politik. Sie sollte diese Aufgabe im Sinn der Aufklärung wahrnehmen und für kritische Publizität sorgen, vor der sie sich gegebenenfalls auch selbst entblößen muss. Für Wien wäre das eine lohnende Anstrengung, die einiges an Selbstkritik an Planungsverfahren der letzten Jahre einschließen müsste. Am Ende stünde eine gestärkte Stadtplanung, die in Kooperation mit der Fachöffentlichkeit breite Akzeptanz genießen würde.

Christian Kühn

<sup>1</sup> <http://www.gov20.de/wer-durchschaut-die-transparenz-wirkmechanismus-und-geschichte-eines-schlagworts/>



**„Die Gestaltung von Prozessen in der Stadtplanung ist wichtig, die künstlerische Leistung des Entwerfens können sie jedoch niemals ersetzen.“**

Vizepräsident Bernhard Sommer



Fotos: Kammer der ZiviltechnikerInnen für Wien, NÖ, Bgld.

**„Das gemeinsame Interesse gilt einer lebenswerten, für alle Bevölkerungsgruppen offenstehenden Stadt und der Erhaltung und Entwicklung der außerordentlichen Qualitäten, die Wien zu bieten hat.“**

Präsident Peter Bauer (im Bild mit Christian Kühn)

Entwürfe beruht auf klaren und nachvollziehbaren Spielregeln aus der Stadtplanung.

### III. Worauf beruht die Stadtplanung?

Stadtplanung ist die Grundlage der Grundstückswidmung. Die Festlegung der Grundstücksnutzung greift nachhaltig in Werte und Lebensbedingungen ein und setzt deshalb im Rechtsstaat höchstmögliche Sensibilität, Transparenz und Nachvollziehbarkeit voraus. Der Flächenwidmungsplanung vorangehend sind die Grundzüge der Stadtentwicklung verbindlich und begründet festzulegen.

Stadtplanung dient nicht zuletzt der Herstellung von Gerechtigkeit.

Ohne Gerechtigkeit gibt es keine soziale Stadt.

Privatinvestment folgt den Bedürfnissen der Allgemeinheit, nicht umgekehrt.

Das Recht des Stärkeren ist der Feind der sozialen Stadt.

Der Begriff des „öffentlichen Mehrwerts“ ist ein Danaergeschenk der Stadtplanung. Er gibt vor, dass öffentliche Interessen im Widmungsgeschehen verhandelbar und abtauschbar wären. Das öffentliche Interesse ist im Rechtsstaat jedoch der einzige und alleinige Maßstab und durch das Baurecht definiert.

Aushandlungsprozesse im Sinne privatrechtlicher Instrumente der Vertragsraumordnung dienen der präziseren Umsetzung und/oder Beschleunigung der Ziele hoheitlicher Raumordnung, aber keinesfalls als deren Ersatz.

Die Wahl geeigneter Verfahren ist essentiell, ist aber der Rahmen für die geistige Leistung und nicht deren Ersatz.

Jeder Ausschluss von Befähigten und Befugten von Verfahren zum Städtebau beraubt die Allgemeinheit geistigen Potentials, vermindert die Transparenz und schafft Ungleichheit.

### IV. Welche Änderungen benötigt die Stadtplanung?

Zwischen dem politischen Grundsatzprogramm und bauplatzscharfen Bebauungsbestimmungen bedarf es überörtlicher Festlegungen, um zu einem konsistenten Stadtganzen zu gelangen. Das transparente und zeitgemäße Instrument der strategischen Umweltprüfung sollte dabei aufgewertet werden.

Im Sinne von Transparenz und Objektivität ist die Trennung zwischen hoheitlichen Aufgaben (Ordnungsplanung) und der Projektentwicklung (Objektplanung) zu schärfen.

Flächenwidmungsplanung und Bebauungsplanung sind zu entflechten, um eine nach Planungshorizonten und Detaillierungsgraden abgestufte Stadtplanung zu forcieren.

Die Aufsplitterung von Agenden des Städtebaus hemmt ein Handeln, welches das Ganze nicht aus dem Auge verliert. Wir benötigen in diesem Sinne eine übergeordnete Verantwortung.

Die Stadt ist es wert, permanent Kritik an ihren konkreten Entstehungsbedingungen zu üben. Kritik ist in diesem Zusammenhang nicht als destruktiv zu begreifen, sondern im Gegenteil als Notwendigkeit zur Weiterentwicklung, die

# Stadt finden Fachdebatten

**Einladung zum Mitdiskutieren und „Stadt-Finden“:  
Weil es alle angeht!**

Die Veranstaltungsreihe zu Stadt, Stadtplanung, Städtebau bringt Planende, Politiker(innen), Projektentwickler, Grundstückseigentümer(innen), Investor(innen), Bauträger, Jurist(innen), Journalist(innen) und Bürger(innen) zusammen, um die verschiedenen Aspekte der aktuellen Fachdebatte zur Sprache zu bringen. Die jeweils anschließende Publikumsdiskussion bietet Gelegenheit, Fragen an die anwesenden Expert(innen) und Entscheidungsträger(innen) zu stellen.

Live diskutieren oder via Livestream dabei sein: Alle „Stadt finden“-Fachdebatten werden auf der Kammerwebsite [wien.arching.at](http://wien.arching.at) übertragen und sind dort jederzeit abrufbar.

Eine Initiative der Kammer der ZiviltechnikerInnen – ArchitektInnen und IngenieurInnen zum Diskurs, denn „durchs Reden kommen die Leut' z'samm“. Das Interesse an den Fachdebatten ist so groß, dass wir damit von unserer Kammer ins ORF RadioKulturhaus übersiedelt sind.

Die Teilnahme ist kostenfrei, eine Anmeldung via E-Mail an [kammer@arching.at](mailto:kammer@arching.at) ist unbedingt notwendig und ab sofort möglich. Informationen, Videos und Pressematerial zu bereits abgehaltenen Fachdebatten finden Sie auf der Kammerwebsite [wien.arching.at](http://wien.arching.at).

**Montag, 11. September 2017,  
18.00 bis 20.00 Uhr**

Thema: Wie entstehen Transparenz und Publizität?  
Programm: Impulsreferate von Arch. DI Susanne Höhdorf, RATAPLAN, Ao. Univ.-Prof. DI Dr. techn. Christian Kühn, TU Wien; anschließend Fachdebatte mit dem Publikum unter Moderation von Arch. DI Siegfried Loos (Vorsitzender Ausschuss Wettbewerbe) und Get-together im RadioCafe  
Ort: ORF-Funkhaus – RadioKulturhaus/ RadioCafe, Argentinierstraße 30a, 1040 Wien (live via Webstream auf [wien.arching.at](http://wien.arching.at))

**Montag, 9. Oktober 2017,  
18.00 bis 20.00 Uhr**

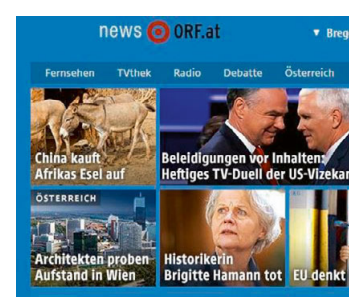
Thema: Strategien der Verdichtung. Ist das Hochhaus die Antwort?

**Montag, 13. November 2017,  
18.00 bis 20.00 Uhr**

Thema: Was bedeutet öffentliches Interesse an der Stadt?

**Montag, 11. Dezember 2017,  
18.00 bis 20.00 Uhr**

Thema: Stadt-Energie. Wird die Stadtplanung vierdimensional?



**Medienpräsenz: Das Stadtfernsehen W24 sowie Schau TV luden Christoph Mayrhofer (Vorsitzender Sektion ArchitektInnen) zum Liveinterview. Über die Fachdebatten berichteten weiters Ö1 (auf der Kammerwebsite nachzuhören), ORF Radio Wien, Radio Arabella und viele Printmedien. ORF.at titelte zum Start der „Stadt finden“-Initiative vor einem Jahr österreichweit: „Architekten proben Aufstand in Wien“. Über die laufenden Veranstaltungen informiert Sie regelmäßig der „Standard“.**

auch ausreichender Publizität bedarf. Ein fachlich fundierter öffentlicher Diskurs ist Grundlage der Vision „Stadt“.

Der Boden ist als öffentlicher Raum, Grünraum, Bauland usw. eine zentrale Ressource der Stadt. Der Umgang mit Boden als nicht vermehrbarem Gut berührt immer Allgemeininteressen. Eine aktive Bodenpolitik ist Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt.

Kammer der ZiviltechnikerInnen

### Ehrenamtliches Engagement

Ziviltechniker(innen) sind in höchstem Maße an funktionierenden rechtsstaatlichen Abläufen sowie an transparenten und fairen Vergabeverfahren interessiert. Es ist wichtig, Auswahlverfahren von Beginn an transparent und für potentiell Teilnehmende offen zu gestalten. In diesem Sinne begrüßt es die Kammer der ZiviltechnikerInnen für Wien, Niederösterreich und Burgenland, gerade auch bei städtebaulich relevanten Projekten, frühzeitig eingebunden zu werden und in Kooperation qualitätsorientierte Verfahren zu gestalten, die auf bestmögliche Ergebnisse, hohe Akzeptanz und Rechtssicherheit fokussiert sind.

Unser gemeinsames Interesse gilt einer lebenswerten, für alle Bevölkerungsgruppen offenstehenden Stadt und der Erhaltung und Entwicklung der außerordentlichen Qualitäten, die Wien zu bieten hat.