

Büroflächenpolitik in Berlin 1981-99 Akteure, Ziele, Entscheidungen

**Vorgelegt von
Dipl.-Ing. Uwe Altrock (Berlin)**

**Von der Fakultät VII
„Architektur Umwelt Gesellschaft“
der Technischen Universität Berlin
Zur Erlangung des akademischen Grades
„Doktor der Ingenieurwissenschaften“ (Dr.-Ing.)
genehmigte Dissertation**

**Promotionsausschuß:
Vorsitzender: Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt
Berichter: Prof. Dr. Harald Bodenschatz
Berichter: Prof. em. Dr. Martin Daub**

**Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 17.09.2001
Berlin, 2001
D 83**

INHALT	III
VORWORT	XIII
TEIL A UNTERSUCHUNGSANSATZ UND UNTERSUCHUNGSRAHMEN	1
1. UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND, METHODE UND FRAGESTELLUNGEN	3
1.1 ABGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDS	3
1.11 <i>Vorbemerkung</i>	3
1.12 <i>Größere Neubauinvestitionen als Gegenstand umfassender Neubestimmung planerischer Ziele</i>	3
1.13 <i>Bürodienstleistungsprojekte als Untersuchungsobjekte mit klar abgegrenzter Akteursstruktur</i>	4
1.14 <i>Städtebauliche Charakteristika als Gegenstand der planerischen Zielfindung</i>	7
1.15 <i>Berlin 1981-1999 als Untersuchungsgegenstand politischer, ökonomischer und städtebaulicher Umbrüche</i>	8
1.2 DIE ERFASSUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDS	9
1.21 <i>Die Bandbreite des Bürobaugeschehens</i>	9
1.22 <i>Realisierungsstrategien und Rechtsverfahren</i>	11
1.23 <i>Die Untersuchungsindikatoren</i>	11
1.3 DIE UNTERSUCHUNGSMETHODE UND IHRE LEISTUNGSFÄHIGKEIT	17
1.31 <i>Charakterisierung der Untersuchungsmethode</i>	17
1.32 <i>Methodenprobleme I: Grundsätzliche Methodenprobleme</i>	20
1.33 <i>Methodenprobleme II: Dokumentenanalysen</i>	22
1.34 <i>Methodenprobleme III: Interviews</i>	23
1.35 <i>Bilanz und Überblick über die angewandten Methoden</i>	24
1.4 BEGRIFFE UND LEITFRAGEN	25
1.41 <i>Begriffe</i>	25
1.42 <i>Leitfragen</i>	27
2. ÜBERBLICK ÜBER RELEVANTE FORSCHUNGSRISULTATE UND ABGELEITETE HYPOTHESEN	28
2.1 EINFÜHRUNG.....	28
2.2 POLITIKWISSENSCHAFTLICHE RESULTATE	32
2.21 <i>Überblick über die Ansätze der lokalen Politikforschung</i>	32
2.22 <i>Wurzeln der lokalen Politikforschung: Community-Power-Forschung</i>	32
2.23 <i>Kernaussagen der „konventionellen“ lokalen Politikforschung zu den Akteuren und ihrem Zusammenwirken</i>	33
2.24 <i>Strömungen der new urban politics: Wachstumskoalitionen, Wachstumsmaschinen und Urbane Regime</i>	41
2.25 <i>Governance-Begriff und Governance-Forschung</i>	54
2.26 <i>Partnerschaftliche Erklärungsansätze</i>	61
2.27 <i>Policy-analytische Ansätze</i>	64
2.3 KONFLIKTTHEORETISCHE ANSÄTZE.....	73
2.31 <i>Das Verhalten von Akteuren in Konflikten</i>	73
2.32 <i>Konfliktbewältigung</i>	75
2.4 LEITBILDTHEORETISCHE ANSÄTZE	77
2.41 <i>Die Wiederbelebung der Leitbilddiskussion in Deutschland</i>	77
2.42 <i>Anmerkungen zur Wirkung von Leitbildern</i>	78
2.43 <i>Die Spezifik Berliner „Zielkondensate“</i>	81
2.5 DIE PRODUKTION VON BÜROIMMOBILIEN	82
2.51 <i>Veränderungstrends der städtischen Grundstücksverwertung</i>	82
2.52 <i>Struktur und Wandel der Anbieter neuerstellter Büroimmobilien</i>	83
2.53 <i>Entscheidungskriterien der Anbieter</i>	84
2.54 <i>Die Planung von Büroimmobilien</i>	85
2.6 HYPOTHESEN DER UNTERSUCHUNG	86
2.61 <i>Untersuchungsleitende Meta-Hypothesen</i>	86
2.62 <i>Hypothesen über den Entscheidungsprozeß und die politischen Rahmenbedingungen</i>	87
2.63 <i>Hypothesen für die Berliner Situation im Feld der sozialwissenschaftlich-politikwissenschaftlichen Theorie</i>	88
2.64 <i>Hypothesen zur Entscheidungsfindung über städtebauliche Projekte</i>	89

2.64	<i>Hypothesen zur Entscheidungsfindung über städtebauliche Projekte</i>	89
3.	DIE RAHMENBEDINGUNGEN	90
3.1	DER EXOGENE RAHMEN DER UNTERSUCHUNG	90
3.11	<i>Entwicklung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland</i>	90
3.12	<i>Stadtentwicklungspolitik in Deutschland</i>	92
3.2	DIE ENTWICKLUNG DER STADT BERLIN IM UNTERSUCHUNGSZEITRAUM.....	95
3.21	<i>Die politische Entwicklung</i>	95
3.22	<i>Die ökonomische Entwicklung</i>	102
3.23	<i>Stadtentwicklungspolitik</i>	106
	TEIL B FALLSTUDIEN	115
1.	VORSTELLUNG DER FALLSTUDIEN	117
1.1	FALLSTUDIENAUSWAHL	117
1.11	<i>Kant-Dreieck</i>	117
1.12	<i>Kranzler-Eck</i>	118
1.13	<i>Zoofenster und Schimmelpfenghaus</i>	118
1.14	<i>Bolle-Block</i>	118
1.15	<i>Pariser Platz</i>	119
1.16	<i>Ostbahnhof-Umfeld</i>	119
1.17	<i>Ring-Center</i>	119
1.18	<i>Treptowers</i>	119
1.2	EINORDNUNG DER FALLSTUDIEN IN DIE BERLINER STADTENTWICKLUNGSPOLITIK	120
2.	FALLSTUDIE „KANT-DREIECK“	124
2.1	CHRONOLOGIE	124
2.11	<i>Lage und Vorgeschichte</i>	124
2.12	<i>Ein „Rollback“ in der innerstädtischen Verkehrsplanung: der Fasanenstraßenwettbewerb und seine Folgen 125</i>	
2.13	<i>Umsetzungsversuche</i>	128
2.14	<i>Der Investorenwettbewerb und der Weg zur Realisierung</i>	131
2.15	<i>Die offene Zukunft des Stadtplatzes</i>	134
2.2	AKTEURE UND ZIELE.....	135
2.21	<i>Planende Verwaltung</i>	135
2.22	<i>Politische Gremien</i>	139
2.23	<i>Investoren</i>	140
2.24	<i>Berater</i>	141
2.25	<i>Öffentlichkeit</i>	143
2.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG	144
2.31	<i>Konflikte</i>	144
2.32	<i>Bündnisse und Gegnerschaften</i>	148
2.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES.....	149
2.41	<i>Konstellation</i>	149
2.42	<i>Bewertung</i>	149
3.	FALLSTUDIE KRANZLER-ECK (VICTORIA-AREAL)	151
3.1	CHRONOLOGIE	151
3.11	<i>Lage und Vorgeschichte</i>	151
3.12	<i>Das Gutachterverfahren aus dem Jahre 1988 und sein Scheitern</i>	154
3.13	<i>Kritische Rekonstruktion? - Der Senat als Initiator von Planungskonzepten</i>	160
3.14	<i>Zähes Ringen - Die Auseinandersetzung mit dem Bezirk</i>	161
3.15	<i>Durchsetzung und rechtliche Absicherung</i>	164
3.2	AKTEURE UND ZIELE.....	170
3.21	<i>Planende Verwaltung</i>	170
3.22	<i>Politische Gremien</i>	175
3.23	<i>Investoren</i>	178
3.24	<i>Berater</i>	180

3.25	Öffentlichkeit.....	183
3.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG.....	184
3.31	Konflikte.....	184
3.32	Bündnisse und Gegnerschaften.....	188
3.33	Ausgewählte Argumentationslinien.....	190
3.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES.....	198
3.41	Konstellation.....	198
3.42	Bewertung.....	199
4.	FALLSTUDIE „ZOOFENSTER“-BLOCK.....	201
4.1	CHRONOLOGIE.....	201
4.11	Lage und Vorgeschichte.....	201
4.12	Ein Dimensionssprung für die City-West: das Gutachterverfahren zum „Zoofenster“.....	202
4.13	Die Vorbereitung des Bebauungsplanverfahrens.....	204
4.14	Ein alternativer Entwicklungspfad: die Charlottenburger „City-Leitlinien“.....	205
4.15	Der eingefügte Riese: das umstrittene Genehmigungsverfahren.....	206
4.16	Ungeahnte Stolpersteine - Ein Investor in finanziellen Schwierigkeiten und ein „Rippenstoß“ gegen den Nachbarn.....	209
4.17	Das verdrängte Gebäude: Überschwappen der Neuordnungspläne auf das benachbarte Schimmelpfeng-Haus.....	210
4.18	„Neue Besen kehren gut“?: der neue Senat und die veränderte Planung für den Zoofenster-Block....	212
4.19	Kompromiß oder Deal?: der schwierige Weg zum Senatsbeschluß.....	214
4.2	AKTEURE UND ZIELE.....	217
4.21	Planende Verwaltung.....	217
4.22	Politische Gremien.....	223
4.23	Investoren.....	224
4.24	Berater.....	226
4.25	Öffentlichkeit.....	229
4.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG.....	232
4.31	Konflikte.....	232
4.32	Bündnisse und Gegnerschaften.....	235
4.33	Ausgewählte Argumentationslinien.....	237
4.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES.....	249
4.41	Konstellation.....	249
4.42	Bewertung.....	250
5.	FALLSTUDIE „SPREE-BOGEN“ MOABIT.....	251
5.1	CHRONOLOGIE.....	251
5.11	Lage und Vorgeschichte.....	251
5.12	Die vergebliche Schulplanung und die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens.....	252
5.13	Partnerschaft oder Resignation? - Das Gutachterverfahren zum Dienstleistungsstandort.....	254
5.14	Unmut bei den Anwohnern - Die Ablehnung von Höhe und Dichte.....	259
5.15	Symbolische Politik oder partnerschaftliche Kompromisse? - Die Detailabstimmung mit dem Stadtplanungsamt über Höhe, Dichte und Einbindung.....	260
5.16	Schwierige Detailabstimmungen - Freiflächen und Stellplätze.....	262
5.17	Erste Bewährungsproben - Der Komplex in der Umsetzung und Nutzung.....	263
5.2	AKTEURE UND ZIELE.....	264
5.21	Planende Verwaltung.....	264
5.22	Politisches Gremium - BVV.....	268
5.23	Investor.....	269
5.24	Berater.....	270
5.25	Öffentlichkeit.....	272
5.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG.....	275
5.31	Konflikte.....	275
5.32	Bündnisse und Gegnerschaften.....	278
5.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES.....	280
5.41	Konstellation.....	280

5.42	<i>Bewertung</i>	280
6.	FALLSTUDIE PARISER PLATZ	282
6.1	CHRONOLOGIE	282
6.11	<i>Lage und Vorgeschichte</i>	282
6.12	<i>Die Bestimmung des städtebaulichen Rahmens unter Investitionsdruck</i>	283
6.13	<i>Die Auseinandersetzung um die Fassadengestaltung</i>	289
6.14	<i>Prüfstein für die Wirksamkeit der Gestaltungsvorgaben - Die Bauwettbewerbe</i>	293
6.15	<i>Die Neuwahlen von 1995 und ihre Folgen</i>	296
6.2	AKTEURE UND ZIELE	298
6.21	<i>Planende Verwaltung</i>	298
6.22	<i>Politisches Gremium - Das Abgeordnetenhaus</i>	303
6.23	<i>Investoren</i>	305
6.24	<i>Berater</i>	308
6.25	<i>Öffentlichkeit</i>	312
6.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG	316
6.31	<i>Konflikte</i>	316
6.32	<i>Bündnisse und ihre Gegnerschaften</i>	319
6.33	<i>Ausgewählte Argumentationslinien</i>	321
6.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES	328
6.41	<i>Konstellation</i>	328
6.42	<i>Bewertung</i>	329
7.	FALLSTUDIE „OSTBAHNHOF-UMFELD“	330
7.1	CHRONOLOGIE	330
7.11	<i>Lage und Vorgeschichte</i>	330
7.12	<i>Der städtebauliche Wettbewerb und das Rahmenplanverfahren</i>	332
7.13	<i>Projekte im Rahmenplangebiet</i>	336
7.14	<i>Die „Spreefenster“-Projekte südlich der Holzmarktstraße</i>	336
7.15	<i>Das „Spreequartier“ am Stralauer Platz</i>	340
7.16	<i>Die Entwicklung an der Mühlenstraße im Bebauungsplanverfahren V-39</i>	344
7.17	<i>Die Entwicklung des Bahnhofsvorplatzes</i>	345
7.18	<i>Das „Urban Center Postbahnhof“</i>	346
7.19	<i>Die Wiedergewinnung von Stadträumen nördlich der Bahntrasse</i>	349
7.2	AKTEURE UND ZIELE	350
7.21	<i>Planende Verwaltung</i>	350
7.22	<i>Politische Gremien</i>	355
7.23	<i>Investoren</i>	355
7.24	<i>Berater</i>	358
7.25	<i>Öffentlichkeit</i>	360
7.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG	361
7.31	<i>Konflikte</i>	361
7.32	<i>Bündnisse und Gegnerschaften</i>	365
7.33	<i>Ausgewählte Argumentationslinien</i>	366
7.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES	368
7.41	<i>Konstellation</i>	368
7.42	<i>Bewertung</i>	369
8.	FALLSTUDIE „RING-CENTER“	370
8.1	CHRONOLOGIE	370
8.11	<i>Lage und Entstehung des Projekts im Rahmen der „Ringstadt“-Konzepte</i>	370
8.12	<i>Die Entwicklung der städtebaulichen Hülle und die Verlegung der Hochstraßentrasse</i>	372
8.13	<i>Die Genehmigung des „Ring-Center I“ in Friedrichshain</i>	376
8.14	<i>Die Stellplatzlösung</i>	377
8.15	<i>Die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens im Bezirk Lichtenberg</i>	377
8.16	<i>Der Weg zur Planreifeerklärung</i>	378
8.17	<i>Das Scheitern der Passage</i>	381

8.18	<i>Die Umplanung des Warenhauses und die Anbindung an die U-Bahn</i>	382
8.19	<i>Die Anpassung des Bauvorhabens an die geänderte Nachfragestruktur</i>	384
8.2	AKTEURE UND ZIELE.....	384
8.21	<i>Planende Verwaltung</i>	384
8.22	<i>Politische Gremien</i>	388
8.23	<i>Investor</i>	389
8.24	<i>Berater</i>	390
8.25	<i>Öffentlichkeit</i>	391
8.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG.....	393
8.31	<i>Konflikte</i>	393
8.32	<i>Bündnisse und Gegnerschaften</i>	396
8.33	<i>Ausgewählte Argumentationslinien</i>	398
8.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES.....	400
8.41	<i>Konstellation</i>	400
8.42	<i>Bewertung</i>	401
9.	FALLSTUDIE „TREPTOWERS“	402
9.1	CHRONOLOGIE	402
9.11	<i>Lage und Vorgeschichte</i>	402
9.12	<i>Der städtebauliche Wettbewerb und seine Folgen</i>	403
9.13	<i>Die planerische Konkretisierung der Wettbewerbsidee</i>	407
9.14	<i>Veränderte Rahmenbedingungen und Anpassungen im Verfahren</i>	415
9.2	AKTEURE UND ZIELE.....	417
9.21	<i>Planende Verwaltung</i>	417
9.22	<i>Politische Gremien</i>	422
9.23	<i>Investoren</i>	423
9.24	<i>Berater</i>	425
9.25	<i>Öffentlichkeit</i>	428
9.3	KONFLIKTE UND IHRE BEWÄLTIGUNG.....	429
9.31	<i>Konflikte</i>	429
9.32	<i>Bündnisse und Gegnerschaften</i>	433
9.33	<i>Ausgewählte Argumentationslinien</i>	435
9.4	ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES.....	440
9.41	<i>Konstellation</i>	440
9.42	<i>Bewertung</i>	441
TEIL C	ANALYSE	443
1.	DIE AKTEURE	445
1.1	DIE AKTEURE IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	446
1.11	<i>Die Senatsbauverwaltung und ihre Senatoren</i>	446
1.12	<i>Die Stadtentwicklungsverwaltung und ihre Senatoren</i>	472
1.13	<i>Die Bezirksämter und die Baustadträte</i>	481
1.2	DIE ROLLE DER ENTSCHEIDUNGSTRÄGER IN DER LEGISLATIVE.....	490
1.21	<i>Das Abgeordnetenhaus</i>	490
1.22	<i>Die Bezirksverordnetenversammlungen</i>	492
1.23	<i>Die politischen Parteien im Vergleich</i>	496
1.3	DIE VERFAHRENSDIENSTLEISTER.....	499
1.31	<i>Planungsbüros und Gutachter</i>	499
1.32	<i>Die Verfahrensbetreuer und -mittler</i>	502
1.4	DIE BAUHERRENSEITE	503
1.41	<i>Der Komplex Eigentümer - Bauherr - Investor - Developer</i>	503
1.42	<i>Die Rolle der (Entwurfs-) Architekten</i>	514
1.5	„BÜRGER“ UND „BEOBACHTER“	519
1.51	<i>Die „Bürger“</i>	519
1.52	<i>Die „Fachöffentlichkeit“</i>	526
1.53	<i>Die Presse und die Medien</i>	530
1.6	BILANZ: HORIZONTALE UND VERTIKALE KONFLIKT- UND ABSTIMMUNGSLINIEN	531

2. DIE STRUKTUR DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES	536
2.1 DER PROZESS.....	536
2.11 Zielkonstituierung, Zielsysteme und Zielanpassung.....	536
2.12 Zielkonjunkturen und exogene Einflüsse.....	543
2.13 Die Rolle argumentativer Auseinandersetzungen für die Beeinflussung von Zielen.....	550
2.14 Konflikte: Entstehung, Bewältigung und Vermeidung.....	561
2.15 Konkretisierungsverlauf von Entscheidungen.....	565
2.2 DIE INTERAKTIONSFORMEN DER AKTEURE.....	571
2.21 Hierarchische Interaktion.....	572
2.22 Verhandlungen.....	576
2.23 Externalisierung.....	582
2.24 Kopplung und Fragmentierung.....	583
2.25 Marginalisierung.....	586
2.26 Dethematisierung.....	588
Erläuterungen zu den Tabellen über die Konfliktbewältigung.....	599
3. DIE REALISIERUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES UND SEINE STRATEGIEN	600
3.1 DIE REALISIERUNGSSTRATEGIEN.....	600
3.11 Informelle Planungen und vorstrukturierende Überlegungen.....	600
3.12 Wettbewerbs- und Gutachterverfahren.....	605
3.13 Abstimmungsverfahren.....	609
3.2 RECHTLICHE ENTSCHEIDUNGSVORBEREITUNG UND -IMPLEMENTATION.....	615
3.21 Flächennutzungsplanung.....	615
3.22 Bereichsentwicklungsplanung.....	619
3.23 Bebauungsplanung.....	622
3.24 Baugenehmigungsverfahren.....	626
3.25 Satzungen bzw. Rechtsverordnungen.....	627
3.3 VORHABENTYPEN.....	627
3.31 Einzelvorhaben.....	627
3.32 Planung von Standorten.....	630
3.33 Planung von Quartieren.....	633
4. DIE ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE STÄDTEBAULICHEN CHARAKTERISTIKA.....	637
4.1 STÄDTEBAULICHE KONFIGURATION.....	637
4.11 Vorbemerkung.....	637
4.12 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung.....	637
4.13 Thematisierungsgrad und -art.....	638
4.14 Akteure und Ziele.....	646
4.15 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen.....	650
4.16 Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum.....	651
4.2 ART DER NUTZUNG.....	653
4.21 Vorbemerkung.....	653
4.22 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung.....	653
4.23 Thematisierungsgrad und -art.....	654
4.24 Akteure und Ziele.....	661
4.25 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen.....	663
4.26 Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum.....	664
4.3 MAß DER BAULICHEN NUTZUNG.....	667
4.31 Dichte.....	667
4.32 Höhe - Die Illusion von den neuen „Geschlechtertürmen“.....	675
4.4 EINORDNUNG IN DAS UMFELD.....	689
4.41 Vorbemerkung.....	689
4.42 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung.....	689
4.43 Thematisierungsgrad und -art.....	689
4.44 Akteure und Ziele.....	692
4.45 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen.....	693

4.46	Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum	694
4.5	UMGANG MIT DEM BESTAND	695
4.51	Vorbemerkung	695
4.52	Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung	695
4.53	Thematisierungsgrad und -art	695
4.54	Akteure und Ziele	698
4.55	Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen	701
4.56	Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum	702
4.6	VERKEHRLICHE ANBINDUNG	703
4.61	Vorbemerkung	703
4.62	Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung	704
4.63	Thematisierungsart und -grad	704
4.64	Akteure und Ziele	706
4.65	Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen	707
4.66	Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum	709
4.7	FREIRAUM	711
4.71	Abgrenzung des öffentlichen und privaten Freiraums	711
4.72	Gestaltung des Außenraums	718
4.8	FASSADENAUFBAU	723
4.81	Erdgeschoßgestaltung und -nutzung	723
4.82	Fassadengestaltung	726
5.	STÄDTEBAU UND STADTENTWICKLUNG	736
5.1	WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG UND WIRTSCHAFTSSTRUKTUR	736
5.11	Strukturpolitik	736
5.12	Arbeitsplatzpolitik	739
5.2	SOZIALE BELANGE	740
5.21	Verhältnis von Büroflächenpolitik und Bestandspolitik	741
5.22	Stadtentwicklung und Haushaltspolitik	742
5.3	VERFÜGUNG ÜBER ÖFFENTLICHEN UND PRIVATEN RAUM	742
5.31	Verfügung über den öffentlichen Raum	742
5.32	Verfügung über privaten Raum	745
5.33	Boden- und Liegenschaftspolitik	747
5.34	Bewertung	748
5.4	INSTRUMENTE DER VERZÄHNUNG	749
5.41	Der Stellenwert von linkages in der Berliner Stadtentwicklung	749
5.42	Die Verbreitung von Städtebaulichen Verträgen	749
5.5	THEMATISIERUNG VON „NACHHALTIGKEIT“ UND FAZIT	750
TEIL D	THEORIE UND FOLGERUNGEN	753
1.	KRITISCHE WÜRDIGUNG DER THEORIEANSÄTZE UND BEITRÄGE ZUR THEORIEBILDUNG	755
1.1	ANSÄTZE DER <i>NEW URBAN POLITICS</i>	755
1.11	Erklärungsgehalt der Regimetheorie - Ein „Urbanes Regime“ in Berlin?	756
1.12	Eine Wachstumskoalition oder „Wachstumskoalitionen“ in Berlin?	761
1.13	Governance statt government - eine treffende Charakterisierung für die Bedeutung von Institutionen auch ohne einflußreiche Organisationen?	766
1.14	Eine alternative Charakterisierung der Stadtentwicklungspolitik in Berlin im Sinne der <i>new urban politics</i>	769
1.2	KONFLIKTTHEORETISCHE ANSÄTZE	772
1.3	LEITBILDTHEORETISCHE ANSÄTZE	773
1.4	FRAGMENT EINER INTEGRATIVEN THEORIE DER ENTSCHEIDUNGEN IN DER BERLINER STADTENTWICKLUNGSPOLITIK UNTER EINBEZIEHUNG DES ADVOCACY-KOALITIONS-ANSATZES	775
1.41	Aussagekraft des Advocacy-Koalitions-Ansatzes	775
1.42	Ausblick: Leitbildorientierungen, Institutionen und Regime in der Stadtentwicklungspolitik	777
2.	FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	782

2.1	MODELLE FÜR EINE REFORM DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES?	782
2.11	Intendanzmodell	783
2.12	Normatives Regime-Modell	786
2.13	Forumsmodell	790
2.14	Workshopmodell	793
2.15	Professionalisierungsmodell	796
2.16	Dezentralisierungsmodell	799
2.17	Strategieplanungsmodell	802
2.18	Technologisierungsmodell	805
2.19	Anwaltsplanungsmodell	808
2.2	ZUSAMMENSCHAU DER VORGESTELLTEN MODELLE UND FOLGERUNGEN	810
2.3	EMPFEHLUNGEN	814
2.31	Generelle Empfehlungen zum Entscheidungsprozeß, der Konfliktbewältigung und den Instrumenten	814
2.32	Empfehlungen im Hinblick auf die Entscheidung über bestimmte städtebauliche Merkmale	818
2.33	Empfehlungen für einzelne Akteursgruppen	822
3.	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	830
3.1	ZUSAMMENFASSUNG DER KERNAUSSAGEN	830
3.11	Diskussion der Hypothese „Politische Rahmenbedingungen und Entscheidungsprozesse“	830
3.12	Diskussion der Hypothese „Tertiärisierung, Büroflächenpolitik und die Veränderung von Entscheidungsprozessen“	831
3.13	Diskussion der Hypothese „Dominanz der Verwaltung“	832
3.14	Diskussion der Hypothese „Planungskultureller Lerneffekt“	833
3.15	Diskussion der Hypothese „Umbruchsituation und Regimewandel“	835
3.16	Diskussion der Hypothese „Wachstumskoalition und Regime“	836
3.17	Diskussion der Hypothese „Leitbildeffekt“	837
3.18	Diskussion der Hypothese „Durchsetzung von Einzelementen ‚nachmoderner‘ Leitbilder“	838
3.19	Diskussion der Hypothese „Wandel von Leitbildern und die Rolle der Professionen“	840
3.2	ZUR ÜBERTRAGBARKEIT DER ERGEBNISSE	840
3.3	WEITERER FORSCHUNGSBEDARF	842
3.4	KURZFASSUNG DER ARBEIT	843
TEIL E ANHANG		847
1.	RECHTSGRUNDLAGEN	849
1.1	VORBEMERKUNGEN	849
1.2	BAU- UND PLANUNGSRECHTLICH RELEVANTE VORSCHRIFTEN	849
1.21	Das Baugesetzbuch (BauGB)	849
1.22	Die Baunutzungsverordnung (BauNVO)	851
1.23	Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)	852
1.24	Das Berliner Naturschutzgesetz (NatSchG Bln)	852
1.25	Das Denkmalschutzgesetz Berlin (DSchG Bln)	852
1.26	Die Bauordnung von Berlin (BauOBln)	853
1.3	BESONDERHEITEN DER BERLINER RECHTSORDNUNG	854
1.31	Die Berliner Verfassung	854
1.32	Das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVerwG)	855
1.33	Das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG)	855
1.34	Das Berliner Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch (AGBauGB)	855
1.35	Der Baunutzungsplan	856
2.	QUELLENVERZEICHNIS	857
2.1	LITERATURVERZEICHNIS	857
2.11	Monographien, Sammelwerke, Artikel in Fachzeitschriften, Gutachten	857
2.12	Verfolgte Periodika	880
2.2	ABBILDUNGS- UND TABELLENNACHWEIS	880
3.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS UND REGISTER	881
3.1	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	881

3.2	REGISTER	882
3.21	<i>Personen und Institutionen</i>	882
3.22	<i>Orte, Gebäude und Vorhaben</i>	884
3.23	<i>Sachregister</i>	886

VORWORT

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Büroflächenpolitik des Landes Berlin von 1981 bis 1999 anhand der Untersuchung von acht größeren Neubauvorhaben aus dem genannten Zeitraum. Im Mittelpunkt steht dabei das Zustandekommen von Entscheidungen über die städtebaulichen Charakteristika der Vorhaben und mithin das Zusammenwirken der an Stadtentwicklungspolitik beteiligten Akteure. Die Arbeit will ein Beitrag zur lokalen Politikforschung sein, versucht aber, dabei über häufig in vergleichbaren Studien gewählte politik- oder verwaltungswissenschaftliche Ansätze insofern hinauszugehen, als Teilentscheidungen über städtebauliche Details ebenfalls zum Gegenstand gemacht werden. Damit wird eine Verzahnung mit der städtebaulichen Leitbildforschung angestrebt. Zwangsläufig ist dazu die Aufweitung des theoretischen Rahmens erforderlich, der sich dennoch um einen politikwissenschaftlichen Kern gruppiert.

Die Motivationen, am Ausgang des 20. Jahrhunderts eine Studie in der Tradition der *new urban politics* über Berlin zu beginnen, waren vielfältig. Die Stadt im rapiden Umbruch bietet sich als Studienobjekt geradezu an, da an ihr Übergangsphänomene von „beschaulichen“, eher auf sich selbst bezogenen Entscheidungszusammenhängen in die Weltmarktorientierung des Vereinigungsbooms und seiner Konsequenzen bis hin zu Überproduktion und politischer Ernüchterung studiert werden können, mit allen Konsequenzen für die beteiligten Akteure, deren Ziele und Strategien sowie deren Interaktionsformen. Neben vielen anderen Fragen verwundert dabei immer wieder die nach den Gründen für einen erheblichen Büroflächenleerstand, die bei oberflächlicher Betrachtung überhaupt nicht mit planerischer Steuerung in Einklang zu bringen scheint. Weiter verwundert die Widersprüchlichkeit der vorliegenden Bewertungen der Berliner Stadtentwicklungspolitik nach der Vereinigung. Auf der ablehnend-konfrontativen Seite reicht sie von einer Kritik an der investorennahen, Bewohnerinnen nur unzureichend berücksichtigenden, geradezu „maschinenhaften“ Entscheidungslogik bis hin zur Kritik an Entscheidungsblockaden. Auf der wohlwollend-entwicklungsoffenen Seite trägt sie eine Vielzahl von Einzelindizien für die Popularität der geschaffenen neuen Stadträume - paradigmatisch ist der Erfolg des Potsdamer Platzes als Einkaufszentrum und „neue Heimat“ der Berliner Filmfestspiele zu nennen - zusammen, um vermeintlich „ewige Nörgler“ ruhig zu stellen.

Die Gründe für die genaue Abgrenzung des Untersuchungsrahmens werden in Teil A dargelegt. An dieser Stelle soll auf ein weiteres Ausgangsmotiv hingewiesen werden, das darauf hindeutet, warum aus Sicht der räumlichen Planung eine Auseinandersetzung mit dem Zustandekommen von planerischen Entscheidungen wichtig sein könnte. Während insbesondere bis in die 1970er Jahre die Analyse von Entscheidungsprozessen in der Planung eine gewisse Verbreitung gefunden hatte, ebte das Interesse an diesem Teilbereich der lokalen Politikforschung im deutschsprachigen Raum ab den 1980er Jahren deutlich ab. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der räumlichen Planung verschob ihren Fokus wieder stärker auf zwei andere Diskurse an der Schnittstelle zwischen Planungswissenschaften und Planungspraxis.

Der erste von ihnen befaßt sich normativ mit einer Weiterentwicklung planerischer Leitbilder und Ziele. Ausgehend von einer Kritik an der städtebaulichen Moderne, technokratischer Planungsansätze und den Wachstumsproblemen der spätindustriellen Gesellschaft integrierte er Elemente des „Respekts“ vor den kulturellen Zeugnissen der Vergangenheit, den Bedürfnissen der „Benutzer“ von Stadt und der Funktionsfähigkeit der Lebensräume in die Debatte über „nachhaltige Entwicklung“ als einem ausgewogenen Zusammenspiel von wirtschaftlicher Vitalität, sozialer Verantwortung und ökologischer Verträglichkeit. Planerisches Handeln, so das Postulat, lasse sich durch praktische Resultate dieser Debatte qualifizieren.

Der zweite stellt die Planungsinstrumente in den Mittelpunkt der Betrachtung und untersucht Verfahren, rechtliche Rahmenbedingungen und Methoden der Planung. Er geht davon aus, daß sich das planerische Handeln aus instrumenteller Sicht „qualifizieren“ läßt, wenn auf sich wandelnde Anforderungen der Ge-

sellschaft und mithin der planerischen Praxis mit einer angemessenen Weiterentwicklung von Verfahren und Methoden reagiert wird.

Die beiden genannten Teilbereiche haben nicht erst seit der Etablierung der räumlichen Planung als Profession in Deutschland eine überbordende Fülle von Erkenntnissen und Erfahrungen geliefert, doch können sie nicht darüber hinwegtäuschen, daß Planung - insbesondere in Situationen wirtschaftlichen Booms - im politischen Alltag starken Einschränkungen ihrer Wirkungsmächtigkeit unterliegt. Die Realentwicklung ist, so die häufig zu vernehmende Einschätzung, weit entfernt von „Nachhaltigkeit“, und das trotz ausgefeilter Leitbilder und Instrumente. Wenn, wie behauptet wird, diese die Voraussetzungen für rationales Handeln einer Gesellschaft in bezug auf die Verteilung von Nutzungen im Raum darstellt, dann stellt sich die Frage, warum sie nur zögerlich zur Umsetzung kommen.

Die vereinfachende und verkürzte Schuldzuweisung lautet häufig, daß die „Interessen der Wirtschaft“ dies so mit sich brächten, ohne genauer zu spezifizieren, warum eine Gesellschaft, die über politische Entscheidungsmechanismen bis hin zur räumlichen Planung verfügt, diesen Interessen jeweils den Vorrang einräumt. Offenbar spielt jedoch die Durchsetzung von Partikularinteressen eine wesentliche Rolle im politischen Prozeß. Welche Interessen zum Zuge kommen und auf welche Weise, ist in bezug auf die Stadtplanung Gegenstand der lokalen Politikforschung. Über das Zustandekommen von Entscheidungen Klarheit zu besitzen, heißt einen dritten notwendigen Schlüssel zum Tor der Erkenntnis der Planungswissenschaften zu erwerben: Neben der Erkenntnis über angemessene planerische Ziele kann so über die Anwendung von sinnvollen Instrumenten hinaus Auskunft darüber gegeben werden, inwieweit die genannten Ziele durchgesetzt werden könnten und auf welche Weise.

Der Einwand liegt nahe, danach zu fragen, ob nicht die zahlreichen Studien zum Entscheidungsprozeß in der Stadtentwicklungspolitik, die bis in die 1970er Jahre erarbeitet worden sind, hinreichende Kenntnisse über die politische Realität von Planung vermitteln. Der Autor behauptet, daß sich seit damals die raumrelevanten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die planerischen Leitbilder und Ziele sowie die Instrumente so stark verändert haben - als jeweilige Stichworte seien hier stellvertretend „Tertiärisierung“, „Ökologisierung“ und „Partnerschaftliches Handeln“ genannt -, daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß die alten Schlüssel weiterhin passen. Es liegt also zumindest nahe, nachzuprüfen, bis zu welchem Grad die bisherigen Erkenntnisse der lokalen Politikforschung weiter gelten und wo sie modifiziert werden müssen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die vorliegende Untersuchung die drei folgenden Leitfragen:

1. Wie könnte unter den Rahmenbedingungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts eine angemessene empirisch fundierte, aus einer politikwissenschaftlichen Herangehensweise entwickelte Theorie der Entscheidungen über Stadtplanung aussehen?
2. Wie können die vorliegenden Theorieansätze der lokalen Politikforschung sinnvoll mit den Planungswissenschaften verknüpft werden und die Spezifika der Stadtentwicklungspolitik als *policy* berücksichtigen?
3. Wie ist die Berliner Stadtentwicklungspolitik der vergangenen Jahre vor diesem Hintergrund einzuschätzen?

Diesen drei Fragen wendet sich die folgende Studie intensiv zu, ohne dabei verhehlen zu wollen, daß sie aufgrund der Breite der gestellten Fragen lediglich eine Annäherung an ihre Beantwortung darstellen kann. Die Möglichkeiten und Grenzen werden im Hauptteil der Arbeit näher umrissen, so daß an dieser Stelle nicht weiter auf sie eingegangen werden soll. Um der Leserin eine erste Orientierung zu geben, ist dennoch der Aufbau der Studie kurz zu kommentieren.

Teil A widmet sich den Grundlagen. In Kapitel 1 werden Untersuchungsansatz, Methode und Fragestellungen erläutert. Um Untersuchungsfragen, -hypothesen und -ziele geschlossen darstellen zu können, müssen diese bereits dort behandelt werden, ohne zunächst den Stand der bisherigen Forschung zur Kenntnis genommen zu haben, der in Kapitel 2 zusammengefaßt ist. Kapitel 3 bereitet den Leser auf die besonderen Rahmenbedingungen der Studie vor, erläutert also die Besonderheiten von Untersuchungszeitraum und Untersuchungsgebiet.

Teil B wird von den Fallstudien gebildet, die das empirische Material für die Studie liefern. Sie sind aus zwei Gründen relativ ausführlich dargestellt. Zum einen sollen sie ausgehend von der obigen dritten Frage einen plastischen Einblick in die Berliner Situation anhand von konkreten Beispielen geben, der in der Abstraktheit der späteren Analysen möglicherweise untergehen würde. Zum anderen wird darauf Wert gelegt, der Leserin eine zumindest assoziative Prüfung der Untersuchungsergebnisse am empirischen Material zu erlauben. Dies bedeutet zwar nicht, daß dadurch jede fallstudienübergreifende Aussage unmittelbar rückkoppelbar würde, soll aber den Eindruck zahlreicher Studien der lokalen Politikforschung vermeiden, die den Leser dazu zwingen, mangels hinreichender Informationen die getroffenen Aussagen und Interpretationen zu „glauben“ und eine Plausibilitätsprüfung erschweren. Die Fallstudien gehen von einer Chronologie aus, auf die eine Analyse der Akteure, ihrer Ziele, der auftretenden Konflikte und gegebenenfalls der von einzelnen Akteurinnen benutzten Argumente folgt.

Teil C versammelt die aus den Fallstudien und anderen Quellen generierten Analysebausteine, die ein fallstudienübergreifendes Bild von der Entscheidungswirklichkeit Berliner Stadtplanung zeichnen wollen. Zunächst werden in Kapitel 1 die Akteure im Hinblick auf ihre Motivationen und die Einschätzung ihres Einflusses auf die Entscheidungsprozesse behandelt. Dabei wird eine unvermeidliche Gratwanderung zwischen personenbezogenen und institutionellen Erklärungsmustern versucht. In Kapitel 2 steht der Entscheidungsprozeß selbst im Mittelpunkt. Es wird den Fragen nachgegangen, wie Ziele sich im Verlauf des Prozesses verändern, wie Konflikte bewältigt werden und auf welche Weise dabei die Beteiligten interagieren. Kapitel 3 widmet sich den „Realisierungsstrategien“ im Entscheidungsprozeß und beleuchtet die Einflüsse bestimmter Rahmenbedingungen auf den Prozeß. Kapitel 4 stellt die städtebaulichen Charakteristika eines Projekts in der Entscheidungsfindung in den Mittelpunkt, also den eigentlichen Gegenstand der Entscheidungsprozesse, und versucht so, auf die Spezifik der Stadtentwicklungspolitik in besonderem Maße einzugehen. Darauf aufbauend versucht Kapitel 5 eine Einordnung der Büroflächenpolitik in die Stadtentwicklungspolitik aus einer über den „Städtebau“ und seine Merkmale hinausgehenden Betrachtung, die gewissermaßen eine „planerisch-integrative“ Ergänzung bieten soll.

Teil D wendet sich einer Zusammenschau der Ergebnisse der Untersuchung zu. Dabei greift Kapitel 1 die in Teil A vorgestellten Theorieansätze erneut auf, prüft sie anhand des empirischen Materials auf ihren Aussagegehalt und versucht aufbauend darauf eine Weiterentwicklung der Theorie der Entscheidungen über stadtplanerische Projekte. Kapitel 2 stellt einige mögliche Folgerungen für die Veränderung der praktischen Organisation von Entscheidungsprozessen zusammen. In Kapitel 3 werden schließlich die Ergebnisse der gesamten Untersuchung nochmals zusammengefaßt und die Ausgangsfragen und -hypothesen erneut aufgegriffen.

Zwangsläufig widmet sich die vorliegende Untersuchung eingehend Konflikten und Konfliktbewältigung. Dies löst häufig bei Akteuren reflexartige Reaktionen aus, wenn sie mit diesem Thema konfrontiert werden. Einige Akteure versuchen, das Zustandekommen von Entscheidungen als gar nicht so sehr konfliktiv darzustellen, vielleicht sogar, ihm seinen politischen (hier nicht: parteipolitischen!) Charakter abzusprechen. Die Folge sind Darstellungen des Prozeßablaufs, die von einem hohen Maß an Zusammenarbeit und Zielübereinstimmung zwischen den Akteuren geprägt sind. Mit Sicherheit sind diese Darstellungen gar nicht „falsch“, geben aber lediglich einen bestimmten Zugang zur Wirklichkeit wider. Andere Akteure werden vorsichtig und versuchen, die tatsächlichen Konflikte vor der Öffentlichkeit und damit der Untersuchung zu verbergen, da sie mit Konflikthaftigkeit etwas assoziieren, was ihrem Ruf als (Mit-) Entscheiderin schaden könnte. Dennoch wird im folgenden versucht, gerade Konflikte zu thematisieren, ohne damit darauf abzuzielen, Entscheidungsträger oder gar die Stadtentwicklungspolitik in Berlin zu „denunzieren“ oder „vorzuführen“. Vielmehr soll es darum gehen, die produktive Seite von Konflikten und ihrer Bewältigung als gesellschaftlichem Problemlösungsmechanismus herauszustellen und im Bedarfsfall Merkmale von Entscheidungsprozessen zu identifizieren, die im Hinblick auf zukünftig anstehende Verfahren verändert werden könnten, um Konfliktbewältigung stärker als Problemlösung denn als rüde Durchsetzung von Partikularinteressen zu begreifen:

If we conclude, on the basis of the ideas of ... nineteenth-century thinkers, that conflict is necessarily destructive, we miss the point ... First, conflict is the seedbed that nourishes social change. ... A second positive function of social conflict is to facilitate the reconciliation of people's legitimate interests. ... The third positive effect is that by virtue of its first two functions, conflict fosters group unity. Without the capacity for social change or the reconciliation of individual interests, group solidarity is likely to decline ... The eventual result is often group disintegration.“ (Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 7 f)

Wie bereits aufgefallen sein dürfte, versucht der Autor der Problematik eine Hälfte der Gesellschaft ausschließender Geschlechterendungen in der deutschen Sprache durch die alternierende Anwendung männlicher und weiblicher Formen zu entgehen. Er hofft, daß insbesondere dann, wenn von einem „Leser“ bzw. einer „Leserin“ die Rede ist, dieses Vorgehen insofern gerechtfertigt ist, als sich eine an der vorliegenden Untersuchung interessierte Leserschaft finden möge. Denjenigen Personen, die durch das etwas unkonventionelle Vorgehen ab und zu beim Lesen irritiert sind, möchte der Autor entgegenhalten, daß er ihnen ansonsten unweigerlich schwer leserliche Wortungetüme zumuten hätte müssen, auf die er lieber verzichten wollte.

Der Autor ist einigen Personen zu besonderem Dank verpflichtet. Zu ihnen zählen 130 Gesprächspartner, die ihre Zeit für eine Studie opferten, die ihr eigenes Wirken in einer für sie damals noch gar nicht abschätzbaren Weise beleuchtet. Die Gespräche mit ihnen werden als Quelle genutzt, sind aber verschlüsselt worden, um Anonymität sicherzustellen¹. Weiterhin sei einer Reihe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Berliner Verwaltungen gedankt, die den für diese Studie unerlässlichen Zugang zu schriftlichen Quellen oder zu bestimmten Personen ermöglichten. Insbesondere ohne sie wäre diese Untersuchung zum Scheitern verurteilt gewesen. Die Quellenangaben wurden bei nicht öffentlichen Quellen ebenfalls verschlüsselt². Wertvolle Unterstützung als Betreuer, inspirierende Gesprächspartnerin oder Gesprächspartner bzw. moralische Stütze in schwierigen Zeiten leisteten folgende Personen, denen allen an dieser Stelle ebenfalls herzlich gedankt sei:

Karin Blaschka, Harald Bodenschatz, Martin Daub, Dieter Frick, Karolus Heil, Karin Lenhart, Gertrud Napiontek, Jörg Nothacker, Hermann-Lambert Oediger, Ulrich Schubert, Werner Sewing.

Uwe Altrock

¹ Dies wird kenntlich gemacht durch die folgenden Anfangsbuchstaben zu Beginn des Codes: A Architekt, B Bürgerin, E Angehörige der Exekutive, G Gesprächspartner, I Investor, J Journalist, L Angehöriger der Legislative (einschließlich BVV), Ö Öffentlichkeit außer unmittelbar betroffene Bürger, P Planer oder Verfahrensbetreuer, S Senatsmitarbeiterin. Jedes Gespräch ist doppelt codiert worden, um die Anonymität zu wahren (einmal mit „G“, einmal mit der Akteursgruppenbezeichnung).

² Dies wird kenntlich gemacht durch ein „Q“ zu Beginn des Codes.

TEIL A

UNTERSUCHUNGSANSATZ UND UNTERSUCHUNGSRAHMEN

1. UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND, METHODE UND FRAGESTELLUNGEN

1.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

1.11 Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit untersucht am Beispiel von Berlin das Zustandekommen von Entscheidungen über Investitionsvorhaben im Bürodienstleistungsbereich und ihre städtebaulichen Charakteristika im zeitlichen Umfeld der Wiedervereinigung der beiden Stadthälften. Die Betrachtung der Situation in Westberlin vor der Vereinigung dient dabei vorwiegend zur Kontrastierung der Ergebnisse mit anderen sozioökonomischen Rahmenbedingungen, um Hinweise darauf herauszuarbeiten, welcher Einfluß letzteren auf die Entscheidungsfindung zuzumessen ist. Besonderer Fokus der Analyse sind dabei Motive und Ziele der an der Entscheidung im weitesten Sinne beteiligten Akteure im Zusammenhang mit deren Interaktion im Entscheidungsfindungsprozeß sowie die dabei entstehenden Konflikte und ihre Bewältigung.

Es wird davon ausgegangen, daß es sich in der Stadtentwicklungspolitik um ein Bündel von Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung handelt, die nicht im Sinne von Konditionalprogrammen unmittelbar durch Anwendung von Verfahrensschritten aus den vorliegenden Gegebenheiten abzuleiten sind, sondern grundsätzlich abhängen von politischen Erwägungen sowie der Zielbestimmung von und den Aushandlungsprozessen zwischen den Beteiligten, zu denen neben den Vertretern der öffentlichen Hand insbesondere Bauherren, Eigentümerinnen, Investoren und Developer sowie Architektinnen, Planer, Bürger, Beobachterinnen aus der Fachöffentlichkeit, Medien usw. zählen. Weiter wird davon ausgegangen, daß eine angemessene Erfassung der „Entscheidungswirklichkeit“ eine fallstudienbezogene Erfassung von real stattfindenden Entscheidungsprozessen in ihrer ganzen Vielschichtigkeit erfordert und daher ein induktiver Ansatz sinnvoll ist, der auf in Fallstudien gewonnenen Resultaten aufbaut.

Um einen Beitrag zu einer „Theorie der Entscheidungsfindung in der Stadtentwicklungspolitik“ leisten zu können, stellt dieser Untersuchungsrahmen sicher eine Verkürzung dar, die jedoch aus verschiedenen Gründen bewußt gewählt worden ist und von der Überzeugung ausgeht, daß in einer empirisch untermauerten Untersuchung der vorgelegten Art eine Beschränkung des Rahmens aus forschungspraktischen Gründen unvermeidlich und die Aussagekraft der Untersuchung einer Einzelperson ohnehin begrenzt ist. Die angedeuteten Gründe für die Beschränkung des Rahmens sollen im folgenden erläutert werden.

1.12 Größere Neubauinvestitionen als Gegenstand umfassender Neubestimmung planerischer Ziele

Die Untersuchung legt ihren Schwerpunkt - zumindest, was die Fallstudien einzelner Investitionsvorhaben angeht - auf Neubauinvestitionen. Lediglich die räumliche Entwicklung der Büroflächenstandorte und ihre Verteilung auf Umnutzungen, Um- und Anbauten von und an bestehenden Gebäuden, Ergänzungen von Einzelgebäuden in städtebaulich einheitlichen Gebieten sowie die Neubebauung vormals anders genutzter oder brachliegender Flächen wird in Bezug zu stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen gesetzt.

Auf diese Weise wird nur ein Ausschnitt der Konfliktlagen um die Nachnutzung bestehender Gebäude vor allem in denkmalpflegerischer Hinsicht beleuchtet. Diese Einschränkung scheint insofern vertretbar, als wichtige Entscheidungen über erhaltenswerte Gebäude in ihrer Bedeutung für das städtebauliche Erscheinungsbild in der Untersuchung mit berücksichtigt werden, ein großer Teil der Konflikte über die Nachnutzung den Innenraum von Gebäuden betreffen und daher nur am Rande von städtebaulicher Relevanz sind, der städtebauliche Rahmen weitgehend durch die Struktur des bestehenden Gebäudes vorgegeben ist (Kubatur, häufig auch Fassadengestalt) und die detailliertere Analyse der Konflikte um bestehende Gebäude Vergleichbarkeitsprobleme zu den Auseinandersetzungen um Neubauten aufwirft.

Die Feinuntersuchung von Entscheidungsprozessen zu Neubauvorhaben, die eine Vielzahl von städtebaulich relevanten Einzelentscheidungen beinhaltet, erscheint überdies für die phänomenologische Beschreibung der Entscheidungsfindung im Hinblick auf städtebauliche Charakteristika fruchtbarer. Dennoch spielen beim Stadtumbau von Berlin wie in anderen Innenstädten bauliche Bestände und der Umgang mit ihnen auch bei Neubauten und Konversionsvorhaben eine Rolle. Die von ihnen ausgehenden Einflüsse auf die behandelten Prozesse sind demnach Gegenstand der Untersuchung, ebenfalls bis zu einem gewissen Grad die Vorgängerbauten an den untersuchten Standorten und die benachbarten Gebäude und Quartiere, sofern diese von den Akteuren in ihre Überlegungen einbezogen werden³.

Neben den bestehenden Gebäuden sollen jedoch auch städtebaulich weniger komplexe Ergänzungen wie Lückenschließungen nur am Rande betrachtet und nicht Gegenstand einer eigenen Fallstudie werden. Auch diese Begrenzung wirkt vertretbar, z. T. aus ähnlichen Gründen wie den soeben angeführten. Der städtebauliche Rahmen einer Lückenschließung ist so festgezurr, daß sowohl im einschlägigen Gesetz - vgl. § 34 BauGB⁴ - als auch - wie sich herausstellen wird - in den Köpfen der Planerinnen und in den Wahrnehmungsmustern der Stadtbürger dort das entscheidungsleitende Prinzip der „Einfügung“ vorherrscht. Damit sind aber die meisten städtebaulichen Charakteristika wieder von vornherein festgelegt, und die Komplexität der Entscheidungsfindung ist vergleichsweise gering. Im Rahmen der Bewertung der Stadtentwicklungspolitik ist jedoch - und dies dann auf einer Ebene, die zwangsläufig vom Einzelvorhaben abstrahieren muß - eine Bewertung genau der Fälle erforderlich, die ansatzweise den Rahmen des „Einfügens“ sprengen. Diese Bewertung wird in der Untersuchung versucht.

1.13 Bürodienstleistungsprojekte als Untersuchungsobjekte mit klar abgegrenzter Akteursstruktur

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf Projekte im Bürodienstleistungsbereich. Diese bewußte Einschränkung ist zunächst zu erläutern und dann zu begründen im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit der Verengung auf eine Nutzungsart einerseits und auf die Wahl der Bürodienstleistungen andererseits.

Im Gegensatz zu Arbeiten, die eine Analyse der Stadtentwicklungspolitik einer Stadt unabhängig von speziellen Einzelfällen versuchen (z. B. Swanstrom 1985, Strom 1996), sich mit dem Vergleich von Projekten aus mehreren Feldern der Stadtentwicklung beschäftigen (z. B. Bachmann 1993, Kleger 1996a), lediglich einen Fall studieren (z. B. Bohnert 1976) oder aus dem Vergleich weniger unterschiedlich gelagerter Fälle aus einer Stadt verallgemeinerbare Schlüsse zu ziehen versuchen (z. B. Homma 1984⁵), wird an dieser Stelle versucht, mit einer bearbeitbaren Zahl von Fallstudien ein möglichst breites Spektrum von Entscheidungskonstellationen aufzuspinnen, ohne die Vergleichbarkeit der untersuchten Fälle zu gefährden.

Diese Vergleichbarkeit scheint insbesondere gefährdet durch voneinander stark abweichende Typen von Akteurskonstellationen. Während beispielsweise im Bau einer Großsiedlung der 1970er Jahre eine städtische bzw. landeseigene Wohnungsbaugesellschaft als Investor und die Gemeinde als Genehmigungsbehörde auftritt, eine Konstellation, die wegen der wohnungspolitischen Ziele der betreffenden Zeit und der öffentlichen Eigentümerschaft an dem investierenden Unternehmen eher gemeinsame Interessen als konfligierende vermuten läßt, ist beispielsweise bei der Bebauung eines citynahen Altbaugebiets durch einen Bürodienstleister wegen der potentiellen Zerstörung intakter Quartiere in baulicher wie sozialer Hinsicht eher mit einer zunächst konflikträchtigen Konstellation zu rechnen. Die Behandlung einer solch großen Breite erschien angesichts der Absicht, gerade die Art des Aufeinandertreffens von Akteuren mit voneinander abweichenden Zielen und die Suche nach einer Entscheidung zu behandeln, nur unter großem methodischen Aufwand bewältigbar und darüber hinaus gar nicht erforderlich⁶. Demnach scheint eine Verengung auf eine bestimmte Akteurskonstellation gerechtfertigt und sinnvoll. Im Resultat ist zwar immer noch mit einer Bandbreite von Einzelsituationen zu rechnen, die jedoch dann als unabhängige

³ Ein Grenzfall tritt dann auf, wenn Beobachter fordern, daß dies der Fall sein sollte, aber die Akteure im Prozeß die benachbarten Quartiere nicht berücksichtigen. Ist die Forderung bekannt, wird sie ebenfalls in der Untersuchung berücksichtigt.

⁴ Für die Erläuterung von rechtlichen Rahmenbedingungen vgl. Teil E, „Rechtsgrundlagen“.

⁵ Dieses Vorgehen wird an dieser Stelle aus methodischen Gründen als fragwürdig eingeschätzt, ohne hier näher auf die Gründe eingehen zu können. Vgl. auch unten.

⁶ Bachmann 1993 ist einer der wenigen Autoren, die diesen Weg gewählt haben.

Veränderliche in die Untersuchung eingehen und Folgerungen über deren Einfluß auf die Entscheidungsfindung versprechen.

Die Reduzierung einer Analyse von Entscheidungssituationen auf eine Fallstudie mag zwar unter gewissen Einschränkungen methodisch korrekt sein (vgl. Oevermann 1996), doch muß bezweifelt werden, ob die Fülle exogener Variablen, die Einfluß auf die Entscheidungssituation zu haben versprechen (an dieser Stelle seien stellvertretend nur die wirtschaftliche Lage, die Lage des Projekts im Stadtraum und die Größe des betreffenden Grundstücks genannt), mittels der sorgfältigen Herausarbeitung der Erklärungszusammenhänge für ein Projekt hinreichend erfaßbar sind. Angesichts der Brisanz stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen muß überdies erwartet werden, daß sich methodische Probleme aufgrund des an einigen Stellen versperrten Informationszugangs ergeben, die eine sachgerechte Anwendung der Methoden beispielsweise der objektiven Hermeneutik (ebd.) nicht erlauben. Demnach scheidet Beschränkung auf einen Fall aus, die zwar einen phänomenologischen Beitrag zum Thema liefern könnte, doch zu einer Systematisierung der Problemstellung nur wenig beiträgt⁷.

Die Prüfung eines Sets von Hypothesen, die aus bekannten Theorieansätzen deduziert werden, anhand einer geringen Zahl von Fällen (vgl. Homma 1984), ist zumindest gewagt. Ob die auf diese Weise gezogenen Schlußfolgerungen über den untersuchten Zusammenhang hinaus tragen, kann kaum nachgewiesen werden⁸. Eine qualitative Einordnung in den Rahmen der Forschungsergebnisse erlaubt zwar einen Verzicht auf eine quantitative Überprüfung, doch ist die Herstellung des in der qualitativen Forschung geforderten Erklärungszusammenhangs (Flick 1995, S. 9 ff) auf einen Beleg durch eine gewisse Breite von Konstellationen angewiesen.

Der von Franck 1989 gewählte vielversprechende Versuch einer Rekonstruktion der gemeindlichen Entscheidungsstrukturen allein aufgrund der Überprüfung von Einschätzungen der Vertreter von Verwaltung und gemeindlicher Politik erlaubt Aufschlüsse über die Machtverhältnisse und Zusammenhänge zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen und Verwaltungspraxis. Die Vernachlässigung der Akteure außerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Untersuchung von Einzelfällen verengt jedoch den Fokus und blendet die Sichtweise und die Motive der Investoren aus. Diese Vorgehensweise ist daher in der vorliegenden Untersuchung ebenfalls verworfen worden.

Es wurde bereits erwähnt, daß eine Beschränkung auf eine Nutzungsart offenbar eine bestimmte Typik von Akteurskonstellationen mit sich bringt. Eine direkte Auswahl von Projekten, die eine bestimmte, möglichst anschauliche konfliktive Entscheidungssituation aufweisen, wäre dem eigentlichen Ziel näher gekommen, die Austragung dieser Konflikte zu erklären und zu verstehen. Aufgrund der methodischen Schwierigkeiten, diese Fälle zu ermitteln und ihr Konfliktpotential angemessen zu würdigen, ist dieser direkte Weg nicht versucht worden. Gegen ihn spricht außerdem, daß der nach bestimmten Kriterien systematisch gewählte Ausschnitt der Planungstätigkeit eine Einordnung in einen größeren wirtschaftlichen, politischen und städtebaulichen Zusammenhang nicht mehr erlaubt. Für eine angemessene Würdigung der untersuchten Fälle erscheint die ergänzende Beobachtung weiterer verwandter Entscheidungsprozesse sinnvoll, ohne daß diese vertiefend im Rahmen von Fallstudien dargestellt würden. Diesbezüglich versprach die Festlegung einer Nutzungsart - Bürodienstleistungen - einen sinnvollen Quervergleich hinsichtlich der Aussagekraft der Fallstudien und überdies insofern einen praktikablen Recherchezugang, als die Hinzunahme weiterer Nutzungstypen das Feld der Akteure erheblich aufgeweitet hätte.

Die Auswahl der Bürodienstleistungsprojekte als Grundgesamtheit geht auf ihre besondere Eignung angesichts ihrer Aktualität, der baulichen Dynamik und der erhofften typischen Akteurskonstellation zurück, die - wie oben geschildert - im Falle des Wohnungsbaus oder städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen auf eine enge und mitunter schwer auflösbare Verquickung der ersten beiden Akteursgruppen gestoßen

⁷ Vgl. dazu Bohnert 1976, der zwar einen gut dokumentierten Beleg für die Anwendbarkeit des Konzepts der „brauchbaren Entscheidung“ und damit den Umgang mit Problemen unvollständiger Information liefert, aber auf diese Weise lediglich einen Ausschnitt des Themenfelds ausleuchtet.

⁸ Der Autor ist sich der wissenschaftstheoretischen Problematik um „Falsifizierbarkeit“ und Unmöglichkeit der „Verifizierung“ bewußt, hält aber dennoch die Gefahr der Beliebigkeit bei einer Reduzierung auf wenige Fallstudien für hoch.

wäre. Die immer wieder von Fachleuten angemahnte Nutzungsdurchmischung im Städtebau (vgl. z. B. Becker/Jessen/Sander 1999a, S. 241 ff) hat bisher nur einige wenige Beispiele gebracht, die projektbezogen ganz von einer „dominierenden Nutzung“ Abschied nehmen. Auf diese Weise läßt sich ein städtebauliches Projekt zumeist als „Wohnsiedlungsprojekt“, „Büroflächenprojekt“ oder „Produktionsanlage“ o. ä. identifizieren, wenn auch die im Namen aufscheinenden dominierenden Nutzungen nur selten die ausschließlichen sind. Eine Beschränkung auf eine dominierende Nutzungsart bereitet also keine grundsätzlichen methodischen Probleme. Für die gewählten Fallstudien gilt zumindest, daß bei ihnen ein erheblicher Teil der zunächst anvisierten Bruttogeschoßfläche für Bürodienstleistungen reserviert werden sollte - ohne hier vorwegnehmen zu wollen, was im einzelnen aus dieser durch die Marktlage der ersten Hälfte der 1990er Jahre geprägten Vorgabe geworden ist.

Der derzeit ablaufende Tertiärisierungsprozeß ist bereits so weit vorangeschritten und hat Berlin seit der Vereinigung der Stadthälften so massiv erfaßt, daß die Untersuchung von Büroflächenprojekten für die ökonomische Entwicklung eine der aktuellsten Fragestellungen ist⁹. Die bauliche Dynamik ist seit 1989/90 so ausgeprägt gewesen, daß eine Fülle von Untersuchungsmaterial vorliegt, das im Hinblick auf den Zusammenhang zu Entscheidungsprozessen bisher nur in Ansätzen ausgewertet ist¹⁰. Im Gegensatz zu anderen Nutzungsarten sind Büroflächenprojekte hinsichtlich ihrer Akteurskonstellationen vielversprechend, da sie bisher im Detail kaum empirisch untersucht wurden, für den städtebaulichen Alltag der „Nachmoderne“¹¹ prägend sind und davon auszugehen ist, daß die drei Akteursgruppen „Öffentliche Hand“, „Investoren/Developer“ und „Betroffene“¹² unterschiedliche Grundpositionen und Ansprüche zur Entwicklung des Stadtzentrums aufweisen, in dem sich ein großer Teil der Bürobautätigkeit abspielt (SenStadtUm/IHK 1995), wodurch eine hinreichende Bandbreite von Zielfindungsprozessen zu erwarten ist. Im Gegensatz zu

- Wohnungsbauprojekten, die eine weniger klare Abgrenzung der Akteure und ihrer Ziele aufweisen¹³,
- Projekten des verarbeitenden Gewerbes, die meist weniger städtebaulich prägend sind, im Berliner Tertiärisierungsprozeß seltener vorkommen, als klassische Arbeitsplatzbeschaffer intensiver empirisch untersucht sind und entscheidungsbezogen eher in bezug auf die Durchsetzung von Ansiedlungsvorhaben an sich als auf ihre städtebauliche Ausgestaltung interessant sind¹⁴,
- sowie Verkehrsprojekten, deren Planungsphase bisher in der Regel von verschiedenen Akteuren bestimmt wurde, die sämtlich der öffentlichen Hand zuzuordnen waren (Kühling 1988), oder sich als Großprojekte wie Flughäfen, die „Projekte Deutsche Einheit“ oder Transrapid als je eigene Sonderfälle einer Systematisierung entziehen dürften und u.a. wegen ihres zeitlichen Umfangs beachtliche methodische Schwierigkeiten in ihrer Erfassung bieten,

stellen Büroflächenprojekte und Projekte des großflächigen Einzelhandels sowohl unter methodischen Gesichtspunkten als auch im Hinblick auf die zu erwartenden Resultate einen sinnvollen Untersuchungsrahmen dar. Wegen ihrer größeren Bedeutung für die Veränderung der Innenstadt und ihrer größeren städtebaulichen Vielfalt wurden in dieser Untersuchung Bürobauvorhaben dem Einzelhandel vorgezogen, wengleich letzterer - ebenso wie Wohnen, Hotels und kulturelle Nutzungen im weiteren Sinne in den einzelnen Fallstudien eine gewichtige Rolle spielen.

⁹ Vgl. dazu das Kapitel über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder auch Judd/Parkinson 1990.

¹⁰ Vgl. Acker 1995 oder die Büroflächenberichte des Senats (SenStadtUm 1993b, SenStadtUm/IHK 1995, SenSUT/IHK 1996, SenSUT/IHK 1998).

¹¹ Den Begriff verdankt der Autor Dieter Frick. Er soll die Überwindung der städtebaulichen Prinzipien der Charta von Athen zumindest in den städtebaulichen Ansprüchen der Planer und in deren Leitbildern bezeichnen. Die Wirkungsmächtigkeit des Leitbildwandels kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden, doch kann von einer grundlegenden Veränderung der städtebaulichen Leitbilder zwischen der Mitte und dem Ende des 20. Jahrhunderts ausgegangen werden. Vgl. dazu Flecken 2000 oder auch Becker/Jessen/Sander 1999a.

¹² Eine genauere Einschätzung der beteiligten Akteure erfolgt im Laufe dieser Arbeit. Für die Darstellung des Untersuchungsrahmens genügt jedoch die verkürzende Zuspitzung auf die drei genannten Gruppen.

¹³ Vgl. z. B. Welch Guerra 1992.

¹⁴ Vgl. die eindrucksvollen Studien zu Poletown Detroit, z. B. Fasenfest 1986 mit weiteren Nachweisen, u. v. a. oder die konventionelle Literatur zur kommunalen Wirtschaftspolitik.

1.14 Städtebauliche Charakteristika als Gegenstand der planerischen Zielfindung

Die vorliegende Untersuchung versucht, wie bereits angedeutet, eine Vertiefung der lokalen Politikforschung im Hinblick auf die Städtebaupolitik, die in der Vergangenheit kaum in vergleichbaren Untersuchungen thematisiert worden ist¹⁵. Diese Vertiefung soll dazu dienen, einerseits bewußt den Ablauf von Entscheidungsfindungsprozessen in Finalprogrammen aufzuhellen und andererseits Auskunft zu geben über die Realität stadtentwicklungspolitischer Prozesse. Ausgeblendet bleiben dabei im wesentlichen Aushandlungsprozesse, die sich im Rahmen der Erfüllung von Konditionalprogrammen ergeben¹⁶. Die Entscheidungsvorbereitung wird damit also begriffen als ein aktiver Alternativengenerierungs- und Alternativenabwägungsprozeß (vgl. Rittel 1992, S. 75 ff), der sich von systemanalytischen Herangehensweisen durch den grundlegend empirischen Ansatz der Beobachtung von Entscheidungswirklichkeit unterscheidet. Nicht die normative Aussage über die Frage nach der „richtigen“ oder „angemessenen“ Entscheidung steht im Mittelpunkt, sondern die Analyse des Aufeinandertreffens der verschiedenen Akteure, die mit je eigenen Rationalitäten in die Auseinandersetzung gehen.

Der inzwischen bemerkenswerte Umfang von Literatur über die Ausfüllung von Ermessensspielräumen und die reale Ausgestaltung von Konditionalprogrammen mag zwar in rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Hinsicht bedeutende Erkenntnisse zu Tage gefördert haben. Diese sind jedoch nicht hinreichend geeignet, dem wissenschaftlichen Beobachter der Planungswirklichkeit die Manifestwerdung von Einflußstrukturen und der Verschiedenheit der Ausgangsbedingungen der beteiligten Akteure in der städtebaulichen Umwelt zu erklären und auf diese Weise Hinweise für eine Evaluation der Planungswirklichkeit aus planungstheoretisch-politikwissenschaftlicher Sicht zu geben. Insbesondere die Betrachtung von Konditionalprogrammen und Ermessensspielräumen erscheint nur als eine Hilfskonstruktion für die Analyse der hinter der Fassade der Verfahrensmäßigkeit verborgenen Wirklichkeit der öffentlichen Verwaltung.

Dagegen ist die Erzeugung von Entscheidungen über städtebauliche Merkmale gemäß dem vorgegebenen rechtlichen Rahmen ebenso wie in der Realität von politischem und Verwaltungshandeln als klassisches Finalprogramm anzusehen, ja, man könnte sogar noch weiter gehen und behaupten, daß für ein Finalprogramm die Stringenz und der hinreichend enge Bezug der zu treffenden Einzelentscheidung zum darüberliegenden Zielkanon fehlen. Nichtsdestoweniger sind die betreffenden Entscheidungen täglich zu fällen und damit zumindest im stadtentwicklungspolitischen Gesamtkontext, wenn nicht sogar als Einzelentscheidung der Interessenausprägung der beteiligten Akteure zugänglich¹⁷.

¹⁵ Die gesamte Literatur der Community-Power-Forschung und der „New Urban Politics“ blendet die städtebaulichen Details der Stadtentwicklungspolitik weitgehend aus. Explizit zum Thema gemacht wird sie dagegen beispielsweise in Sewing 1995.

¹⁶ Die Arbeit von Bachmann (1993) zeigt deutlich die methodischen Schwierigkeiten einer zusammengefaßten Untersuchung von Final- und Konditionalprogrammen. Sie wird dabei insbesondere deutlich in der Unvergleichbarkeit der beiden Akteursgruppen „Baugenehmigungsverwaltung“ und „Bauplanungsverwaltung“. Für das Erscheinungsbild von Stadt erschienen überdies dem Autor die städtebaulichen Charakteristika interessanter als beispielsweise die Durchsetzung bestimmter Betonsorten im Bauprozeß.

¹⁷ Dies wird nicht von allen Akteuren so wahrgenommen. Die „Rechtlichkeit“, die ein Akteur der Entscheidungsfindung zumißt, also der Grad der Dominanz des Verfahrens für das Ergebnis, wird sich als unterschiedlich herausstellen und einen Teil der Erklärung für die Interaktion von Beteiligten darstellen. In der Praxis ist aber selbst eine Projektentscheidung, also in der Regel eine Baugenehmigung, die sich ohne Bebauungsplan lediglich aus den Prinzipien des § 34 BauGB ableitet, also wegen der städtebaulichen Einfügung keinen Spielraum der beteiligten Akteure über die Ausgestaltung städtebaulicher Charakteristika zuläßt, insofern Ergebnis eines Interessenausprägungsprozesses, als unter den Akteuren ein Konsens über die Anwendbarkeit des Einfügungsprinzips herzustellen ist. Dieser Konsens mag implizit sein, doch ist mit Hinweis auf die Möglichkeit, mit der Aufstellung eines Bebauungsplans gegen die Maxime des Einfügens zu verstoßen, bereits offensichtlich, daß dieser keine Allgemeingültigkeit im Entscheidungsprozeß zukommt. Weiter ist hinzuweisen auf die Fälle, in denen aufgrund der Heterogenität der Umgebung die Ableitung eines Rahmens der Bebaubarkeit so große Spielräume für die Bebauung offenließe, daß einzelne Akteure nicht bereit sind, deren Ausschöpfung hinzunehmen. Nicht zuletzt soll an dieser Stelle betont werden, daß in dieser Untersuchung neben den einfügungsrelevanten Kriterien auch der Umgang mit dem Bestand, die baulich-räumliche Konfiguration und die Gestaltung der Fassade Berücksichtigung finden (vgl. unten), und daß die Konversion von brachgefallenen oder brachfallenden Arealen in der Stadt ab einer gewissen Größe die legitime Frage nach der Art der künftigen Flächennutzung aufwirft, die gerade in einer dicht bebauten „fertigen“ Stadt, die ein dichtes Netz von einfügungsrelevanten städtebaulichen Orientie-

Neben den im engeren Sinne „städtebaulichen“ Charakteristika von Projekten wendet sich diese Untersuchung überdies planerischen Wirkungen zu, die über das jeweilige Projekt und sein unmittelbares Umfeld hinausgehen. Hierzu zählen die Standortpolitik im Büroflächenbereich, wirtschaftspolitische sowie sozialräumliche Wirkungen von Projekten usw. Sie sind für eine Einschätzung der Stadtentwicklungspolitik von erheblicher Bedeutung, müssen aber in einer Zusammenschau behandelt werden, da sie im Entscheidungsprozeß für das Einzelprojekt nur bedingt zum Gegenstand gemacht werden.

1.15 Berlin 1981-1999 als Untersuchungsgegenstand politischer, ökonomischer und städtebaulicher Umbrüche

Die vorliegende Arbeit bezieht sich ausschließlich auf Berliner Beispiele. Eine Verengung des Untersuchungsrahmens in dieser Hinsicht scheint angemessen angesichts zweier Gründe. Zum einen ist die Vielfalt der innerhalb Berlins in den Jahren vor der Vereinigung, während des Vereinigungsbooms und in der Zeit der Ernüchterung nach Ende des Booms aufgetretenen Projekte außerordentlich und bietet einen wahrscheinlich nur an wenigen Orten in Europa ähnlich vorfindbaren Fundus an zugänglichen Fällen. Die Zersplitterung der Berliner Verwaltung in mehrere Senatsverwaltungen, die sich mit Stadtentwicklung befassen, und mindestens zwei, die wesentliche Entscheidungen über Projekte fällen, nämlich die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz und die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, sowie die Bezirksverwaltungen macht bei der Unterschiedlichkeit der politischen Gegebenheiten und den standortbezogenen Ausgangsbedingungen in den jeweiligen Stadtteilen eine vergleichende Betrachtung eines ganzen Spektrums von unterschiedlichen Herangehensweisen und Rationalitäten der Entscheidungsträger möglich.

Zum anderen ist die explorative Annäherung an den Entscheidungsprozeß in der Lage, die wesentlichen Erkenntnisse induktiv aufzubauen und im Umfeld des jeweiligen Falles als gültig zu erweisen (Oevermann 1996). Der Versuch, die Zusammenhänge nicht quantitativ, sondern qualitativ-erklärend zu ermitteln, dient nicht zuletzt dazu, bestimmte Konstellationen herauszuarbeiten, die für den Hergang des Entscheidungsprozesses konstitutiv sind bzw. waren. Diese Konstellationen werden über den Einzelfall hinaus extrahiert. Ihre Aussagekraft ist nicht an den Einzelfall oder eine Bestätigung durch quantitative Analysen gebunden. Vielmehr kommt es darauf an, den Rahmen der relevanten Einflußgrößen hinreichend scharf zu erfassen und sich damit der Frage zu nähern, was tatsächlich für die Entscheidungsfindung von Belang war.

Während der räumliche Rahmen ohnehin aus Kapazitätsgründen eine Beschränkung erfahren muß, soll zur Vergleichbarkeit verschiedener exogener Rahmenbedingungen und ihres Einflusses auf die Verfahren eine gewisse zeitliche Ausdehnung erfolgen. Die Untersuchung, die ohnehin nur auf die Entwicklung Berlins angelegt ist und insbesondere die Gründerzeit nach der Vereinigung behandelt, läßt die großen Entwicklungsgebiete am Innenstadtrand und in der Peripherie außen vor, die in ihrer Komplexität anders gelagert sind, einer eigenen Untersuchung bedürfen und weniger die zugespitzte Auseinandersetzung um die City ausdrücken als den Versuch, lokal eine Aufwertung des Umfelds herbeizuführen (Bsp. Zentrum Hellersdorf) oder das Land Berlin wirtschaftspolitisch umzuorientieren und dabei vor allem Konversionsflächen verschiedenster Vorgängernutzung zu verwerten (Bsp. Johannisthal-Adlershof). Insbesondere angesichts der frühen Bekundungen des Senats, die Büroflächendynamik auf den S-Bahn-Ring zu lenken, soll im folgenden der Schwerpunkt auch auf den Standorten liegen, die explizit aufgrund ihrer Lage am oder in der Nähe des Rings zum Gegenstand der Büroflächen-Entwicklungsüberlegungen geworden sind, während die weiter außen liegenden Standorte nicht untersucht werden. Dabei werden zwar einige überraschende Einzelvorhaben (Bsp. Marzahner Pyramide) vernachlässigt, doch erscheint dies angesichts der Fülle der Untersuchungsstandorte in der Innenstadt und am Innenstadtrand im Rahmen des Untersuchungsziels vertretbar¹⁸.

rungswerten über die Fläche gespannt hat, nicht allein mit Rekurs auf die Eigenart der näheren Umgebung beantwortet werden kann. Man kann also zusammenfassend sagen, daß die Entscheidung über städtebauliche Charakteristika eines Projekts in der Praxis auf vielfältige Weise einem inhaltlich nicht durch das Verfahren vorbestimmbaren Prozeß zugänglich ist.

¹⁸ Für weitere Informationen über das Baugeschehen in anderen Stadträumen vgl. die bereits erwähnten Büroflächenberichte des Senats.

Die Besonderheit des Büroflächenbooms in der Zeit nach der Vereinigung bedingt eine besondere Konstellation der Akteure. Es muß davon ausgegangen werden, daß der beschleunigte Tertiärisierungsprozeß, der hier seinen baulichen Niederschlag findet, von der öffentlichen Verwaltung als Notwendigkeit und angesichts einer Deindustrialisierung als die Hoffnung für die Arbeitsplatzentwicklung betrachtet wird. Demnach ist von einer positiven Haltung gegenüber den Investitionsvorhaben auszugehen. Da auf der anderen Seite die große Dynamik zu planerisch nur schwer beherrschbaren Entwicklungen führen kann, sollte eine Reserviertheit der öffentlichen Verwaltung gegenüber den Vorhaben vermutet werden, erhärtet dadurch, daß ein Modernisierungsschub stets zu Anpassungsnotwendigkeiten führt, die von einem Gemeinwesen mit Mißtrauen aufgenommen werden. Um eine Einschätzung über die Bedeutung dieses gesamtwirtschaftlichen Umfelds für die Entscheidungsfindung abgeben zu können, sollen als Kontrast auch Entscheidungsprozesse aus der Zeit vor der Vereinigung in West-Berlin herangezogen werden. Dies erfolgt im wesentlichen durch die Untersuchung von Einzelvorhaben, die bereits Mitte der 1980er Jahre diskutiert und erst in den 1990er Jahren realisiert wurden. Die Untersuchung von Projekten aus der Zeit nach dem Abflauen des Vereinigungsbooms ist naturgemäß aufgrund Mangels an Beispielen schwierig, doch die erwähnte Zeitspanne spielt bei erst spät oder bisher gar nicht realisierten Projekten eine Rolle, die im Vereinigungsboom entstanden sind.

Vor dem Hintergrund der angeführten Erwägungen erfolgt die Festlegung des Untersuchungszeitraums auf die Jahre von 1981 bis 1999 pragmatisch. Er ist durch den politischen Wechsel im Jahre 1981 von der SPD zur CDU gekennzeichnet, der mit einigen für die Stadt bedeutsamen Veränderungen in der Stadtentwicklung zusammenfällt¹⁹. Mit dem Jahre 1999 ist das Ende einer Legislaturperiode bezeichnet, mit der auch die Koexistenz einer Senatsbauverwaltung und einer Stadtentwicklungsverwaltung zu Ende geht. Die Vereinigung liegt etwa in der Mitte der beiden gesetzten Endpunkte, so daß die - im Hinblick auf Büroflächen wesentlich weniger dynamische - Zeit vor der Vereinigung in West-Berlin hinreichend stark berücksichtigt werden kann. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt mit dem Vereinigungsboom ebenfalls etwa in der Mitte des Untersuchungszeitraums, so daß sich die zu ihm gehörenden Projekte mit ihrer Vorgeschichte und ihrem „Nachlauf“ erfassen lassen. Ost-Berlin in der Zeit vor der Vereinigung bleibt wegen seines kaum vergleichbaren Planungssystems ausgespart.

1.2 Die Erfassung des Untersuchungsgegenstands

1.21 Die Bandbreite des Bürobaugeschehens

Eine Untersuchung des gesamten Bürobaugeschehens unter den Gesichtspunkten der Genese der Entscheidungsfindung ist aufgrund des immensen Umfangs nicht möglich. Um einen möglichst breiten Rahmen von Einflußfaktoren, Strategien und Typen von Interaktionen zwischen Akteuren einfangen zu können, ist es erforderlich, eine Staffelung der Untersuchungstiefe vorzunehmen. Aus untersuchungspragmatischen Gründen erscheint es dabei sinnvoll, die verschiedenen Vorhabentypen gesondert zu betrachten, da sie auch verschiedene Konstellationen bei der Entscheidungsfindung bedingen. Als Typen werden - nach Größe gestaffelt - im folgenden betrachtet werden:

- die Realisierung von Einzelbauvorhaben
- die Neudefinition der städtebaulichen Ordnung an Standorten
- die Produktion von vermarktbaren Adressen bzw. Quartieren oder Stadträumen

1.211 DIE REALISIERUNG VON EINZELBAUVORHABEN

Unter Einzelbauvorhaben soll an dieser Stelle ein Vorhaben verstanden werden, das auf einem Grundstück von einem vorher bekannten Investor oder einem Zusammenschluß von Investoren²⁰ errichtet wird. Die Beschränkung auf ein Grundstück schließt zwar größere Grundstücke ein²¹, doch soll die Neudefinition größerer Areale hier ausgeschlossen werden, auch wenn sie formal ein Grundstück bilden. Dagegen

¹⁹ Vgl. dazu den Abschnitt über die Rahmenbedingungen dieser Untersuchung.

²⁰ Mit Investoren sei hier eine Akteursgruppe bezeichnet, zu der Grundstückseigentümerinnen, Bauherren, Developerinnen und Investoren gehören.

²¹ Vgl. die größte zulässige „Parzellengröße“, den Baublock, im Rahmen der „Kritischen Rekonstruktion“ der Friedrichstadt in Berlin-Mitte bei Stimmann 1995, S. 12.

wird ein Projekt dieser Kategorie zugeschlagen, wenn neben dem Hauptgrundstück einige kleinere Grundstücke aufgrund der historischen Situation dem Projektgrundstück zugeschlagen werden, die keinen Einfluß auf die Komplexität des Vorhabens haben. Die Zuordnung der Vorhaben erfolgt im Einzelfall.

Die Präzisierung des städtebaulichen Rahmens erfolgt bei Einzelbauvorhaben häufig durch wettbewerbsähnliche oder Wettbewerbsverfahren. Die Komplexität des Entscheidungsfindungsprozesses ist bei Einzelbauvorhaben gering. Dies bedeutet eine Zuordnung zu den Einzelbauvorhaben, wenn die grundsätzliche Definition des Projekts bereits im Vorfeld gefallen ist, d.h. wenn beispielsweise der Investor in die Verhandlungen eintritt mit der Maßgabe, ein Dienstleistungszentrum zu errichten, oder eine solche Entscheidung Gegenstand des Wettbewerbsvorlaufs ist²².

Die Untersuchung von Einzelbauvorhaben erfordert eine tiefere Analyse der beteiligten Akteure, der Entstehung und Abwandlung ihrer Ziele sowie der Mechanismen der Annäherung an einen Konsens. Hierzu werden verfügbare Akten, Gutachten, Zeitungsartikel, gegebenenfalls Senatsvorlagen und Parlamentsprotokolle ausgewertet, ergänzt um Interviews mit Beteiligten. Dies erlaubt die vergleichsweise präzise Rekonstruktion des Verfahrenshergangs. Die Auswertung dient dem Versuch einer genaueren Einschätzung der Interaktionsformen beteiligter Akteure und ihrer Bedeutung für die Entscheidungsfindung. Dieser Untersuchungsteil ist mithin auf Analysetiefe ausgerichtet. Mithin können nur wenige ausgewählte Vorhaben beleuchtet werden²³.

1.212 DIE NEUDEFINITION DER STÄDTEBAULICHEN ORDNUNG AN STANDORTEN

Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umweltschutz sowie für Bau- und Wohnungswesen haben in den vergangenen Jahren wie auch einige Bezirksverwaltungen eine Reihe von Wettbewerben veranstaltet, um für größere Areale eine neue städtebauliche Ordnung festzulegen. Gerade auch die größeren Dienstleistungsstandorte sind solchen Verfahren unterzogen worden, wenn die Eigentümer damit einverstanden waren oder das Grundstück von der öffentlichen Hand erworben haben. Die Wettbewerbsverfahren der beiden Senatsverwaltungen stehen im Mittelpunkt der Entscheidungsfindung für Standorte.

Eine Einschätzung der Rolle von Wettbewerbsverfahren ist dadurch erschwert, daß die Jurymitglieder sich über den Hergang ihrer Entscheidung nicht öffentlich äußern dürfen. Nichtsdestoweniger nehmen die Verfahren einen so breiten Raum in der Entscheidungsfindung über Bürobauteile der vergangenen Jahre ein, daß ihre Vernachlässigung die Beurteilung des stadtentwicklungspolitischen Geschehens stark verzerren würde. Ohne auf die internen Strukturen der Jurysitzungen eingehen zu können, stehen der Wettbewerbsvorlauf und -nachlauf sowie die Ausschreibung, die Ergebnisse und die schriftliche Beurteilung durch die Jury einer Analyse offen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können die Rolle von Wettbewerben und das Gewicht der in ihnen erzielten Resultate erhellen. Ein solcher Ansatz ist auf vergleichende Breite angelegt und berücksichtigt daher über die Fallstudien hinaus zusätzlich einige weitere städtebauliche Wettbewerbe der beiden Senatsverwaltungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre.

1.213 DIE PRODUKTION VON VERMARKTBAREN ADRESSEN BZW. QUARTIEREN ODER STADTRÄUMEN

Die Entwicklung von Quartieren bzw. Großstandorten und die räumliche Ballung einer Reihe von Einzelvorhaben führen in einigen Fällen zur Notwendigkeit einer grundstückübergreifenden und quartiersbezogenen Formulierung von stadtentwicklungspolitischen Zielen, die einer Auseinandersetzung mit einer Vielzahl von Investoren standhalten müssen. Dies führt zu einer gegenüber den oben erwähnten Strategien deutlich abgewandelten Akteurskonstellation. Unter „Quartier“ soll an dieser Stelle nicht ein großes

²² Die Zuordnung zu den einzelnen Kategorien ist also offenbar nicht ganz eindeutig. Dies ist insofern allerdings nachrangig, als sie dazu dient, die verschiedenen Umsetzungsstrategien und ihre Bedeutung für den Entscheidungsprozeß näher zu beleuchten. Bei der Analyse der Einzelbauvorhaben steht also die direkte Konfrontation Investor - öffentliche Verwaltung - übrige Betroffene im Mittelpunkt, bei den Standorten die Genese der Planvorgaben und ihre Umsetzung beispielsweise bei einem Wettbewerb bzw. dann der Einfluß der Wettbewerbsteilnehmer und der Jury, bei den Adressen und Quartieren die Regelung der städtebaulichen Ordnung durch über das Einzelbauvorhaben hinausgehende Vorschriften und Richtlinien sowie deren Herkunft und Wirkungsweise.

²³ Die Erläuterung der Fallstudienauswahl erfolgt im Detail zu Beginn des Teils B.

Areal, das in einem Verfahren behandelt wird, verstanden werden, sondern die Zusammenfassung der Vorhaben in einem räumlich zusammenhängenden Bereich zu einem Begriff (Bsp. „Pariser Platz“, „Umfeld Ostbahnhof“).

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die grundstücksübergreifenden Regelungsversuche. Das Untersuchungsziel ist die Einschätzung der Genese, Bewährung, Abwandlung und Umsetzungsfähigkeit solcher Versuche. Demnach ist der Fokus hier die Strategie bzw. der Regelungsversuch selbst, was zu einer stärkeren Betonung der politischen Auseinandersetzung sowie der zusammenfassenden Beurteilung der in der Umsetzung von Einzelvorhaben entstehenden Konflikte führt. Für einen solchen die Regelungsstrategie selbst zur Fallstudie erhebenden Ansatz sind neben Akten über die Einzelvorhaben auch Parlamentsprotokolle, Veranstaltungen, Äußerungen von Akteuren, Gutachten und Pressemeldungen zu untersuchen.

1.22 Realisierungsstrategien und Rechtsverfahren

Die Untersuchung geht davon aus, daß Verfahren eine stark normierende Wirkung auf die Prozesse besitzen. Zwar darf die Rolle des Bebauungsplanverfahrens als „Ort“ der Bestimmung der städtebaulichen Kennwerte eines Projekts nicht überschätzt werden - zu groß ist die Rolle des Vorverfahrens, in dem Festlegungen getroffen werden, die im Bebauungsplanverfahren lediglich eine Bestätigung und demokratische Absicherung bzw. Legitimation erhalten. Dennoch ist der Einfluß von Verfahren aus dreierlei Gründen von erheblicher Bedeutung. Erstens existieren auch im Vorlauf zum Bebauungsplan teilweise informelle Planungsverfahren wie Flächennutzungsplan- oder Bereichsentwicklungsplanverfahren sowie informelle, aber gewissen Regeln und Standardisierungen unterliegende, Alternativenauswahlverfahren wie Wettbewerbe, Gutachterverfahren, Investorenauswahlverfahren o. ä.. Zweitens ist letztlich auch ohne expliziten Rückgriff auf die Entscheidungsmöglichkeiten des Bebauungsplan- und des Baugenehmigungsverfahrens für die Entscheidungsträger bedeutsam, welche rechtlichen Standards einzuhalten sind, um nicht später in einer Anfechtung des Entscheidungsprozesses vor Gericht zu unterliegen. Drittens dürfen die aus den Verfahren resultierenden Machtressourcen der einzelnen Entscheidungsträger auch dann nicht übersehen werden, wenn sie keinen expliziten Gebrauch von ihnen machen. Es ist davon auszugehen, daß die anderen Prozeßbeteiligten ihre Chancen auf Durchsetzung im Konfliktfall anhand der ihnen rechtlich zustehenden und der ihnen aus Erfahrung verfügbaren Ressourcen antizipieren und ihre Verhandlungsstrategien daran anpassen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß es sinnvoll erscheint, den Einfluß von Verfahren auf den Verlauf von Entscheidungsprozessen zu untersuchen, dabei aber die von den Akteuren angewandten Realisierungsstrategien im Blick zu behalten.

1.23 Die Untersuchungsindikatoren

Im folgenden wird ausgeführt, welche Merkmale von Projekten im Büroflächensektor als Untersuchungsgegenstand und Indikatoren für eine Evaluierung des Entscheidungsfindungsprozesses herangezogen werden sollen. Dabei ist zu beachten, daß der Untersuchungsrahmen eine Reduzierung von Komplexität auf handhabbare Indikatoren erfordert, um die Konstituierung von Zielen der jeweiligen Akteure klar nachzeichnen zu können. Die Reihenfolge der Indikatoren schreitet von einer allgemeinen Betrachtung der Bürobautätigkeit über die allgemeinen Merkmale der einzelnen Projekte bis zu deren Einzelheiten fort.

1.231 PROJEKTÜBERGREIFENDE UNTERSUCHUNGSgegenSTÄNDE

Mit dem Umfang der Bautätigkeit wird zunächst grundsätzlich darauf eingegangen, inwiefern Bürobauten tatsächlich Gegenstand der Auseinandersetzung um städtebauliche und stadtplanerische Ziele sind. Dazu ist die Bautätigkeit in einen Rahmen zu stellen mit der Herausbildung von Projektideen auf privatwirtschaftlicher Seite und von stadtplanerischen Ordnungsvorstellungen in Zeiten dynamischer Stadtentwicklungsprozesse auf der Seite der öffentlichen Verwaltung. Es ist offensichtlich, daß die beteiligten Akteure hier völlig anders aufeinanderprallen als in einer konkreteren Phase der Projektrealisierung - bisweilen prallen sie noch gar nicht aufeinander, sondern agieren nebeneinander her, der private Akteur möglicherweise als Marktbeobachter oder als Grundstückskäufer, der öffentliche Akteur als Vorbereiter vorbereitender oder informeller Pläne. Ebenso ist zu beachten, daß die Struktur der öffentlichen Akteure aus der Perspektive des Gesamtumfangs der Bürobautätigkeit sich von der im Einzelprojekt unterscheidet. Bringt letzteres zunächst den bezirklichen Planer und den Investor an einen Tisch, so ist der Vorlauf von

einer Reihe schwerer faßbarer Akteurskonstellationen geprägt, wie informellen Diskussionsrunden unter Einschluß von Fachleuten, die nicht zur Verwaltung gehören, sowie sich allmählich auf sich wandelnde Rahmenbedingungen einstellende bezirkliche Planungsträger.

Ziel der Untersuchung des Gesamtumfangs ist zunächst einerseits die Herausarbeitung der Relevanz der Fragestellung und andererseits auch die Verknüpfung der Projekte mit den herrschenden ökonomischen Rahmenbedingungen. Mit dem Fokus der Herausbildung von Zielen und der Generierung von Entscheidungen ist jedoch darüber hinaus von Interesse, welchen Steuerungsanspruch und welche Steuerungsfähigkeit planerischem Handeln in diesem Zusammenhang innewohnt.

Die Standortwahl der Büroinvestoren und der Versuch der Steuerung durch die öffentliche Hand bildet einen weiteren Untersuchungsgegenstand auf der Ebene der Gesamtbetrachtung der Bürobautätigkeit in Berlin. Unbestritten ist die stadtplanerische Relevanz der Nutzungszuschreibung einzelner Standorte, oder aus der umgekehrten Betrachtungsweise die Realisierung bestimmter Nutzungen an bestimmten Orten im Stadtgebiet. Zwar steht an dieser Stelle die Zusammenschau der verschiedenen Projekte im Mittelpunkt, doch wird darauf einzugehen sein, unter welchen Voraussetzungen einzelne Investoren Standorte auswählen, und zwar weniger aus der konventionellen Sichtweise der Standortfaktoren und ihrer Rolle für die Standortwahl eines Unternehmens, da die untersuchten Akteure bekanntermaßen nur teilweise als Selbstnutzer der von ihnen errichteten Immobilie auftreten und viel eher Erwartungen künftiger Nutzer und deren Standortpräferenzen antizipieren.

Darum ist von größerem Interesse, aufgrund welcher Entscheidungen sich die tatsächlichen Standorte herausgebildet haben, also gewissermaßen, worauf die Realisierung jeweils erstbesten, zweitbesten oder auch drittbesten Standorte zurückzuführen ist bzw. ob sich überhaupt ein derartiges Bewußtsein von den verschiedenen Standortqualitäten feststellen läßt. Von der Seite der öffentlichen Verwaltung her wird zu ermitteln sein, inwiefern versucht worden ist, auf die Standortwahl der Investoren Einfluß zu nehmen in Form von vorauslaufender Beratung oder späteren planerischen Verhinderungsversuchen von Einzelprojekten. Dabei spielen die Ursachen für die Realisierung bzw. Nichtrealisierung von bereits geplanten Projekten an gewissen Standorten im Verlauf des Nachwendebooms eine Rolle, die näher zu fassen ist.

Die Wechselwirkungen zwischen der Büroflächenpolitik selbst und anderen Bereichen der Stadtentwicklungspolitik im weiteren Sinne dürfen bei aller Fokussierung dieser Untersuchung auf konkrete Entscheidungsprozesse nicht außen vor bleiben. Eine umfassende Bewertung der Stadtentwicklungspolitik in Berlin in Zeiten starker Bürobautätigkeit würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Dennoch soll einer Verengung der Stadtentwicklungspolitik auf „Städtebau“, also auf die nachfolgend erläuterten konkreten, im wesentlichen morphologisch bestimmten Merkmale der untersuchten Projekte vorgebeugt werden. Dazu ist eine kurze Einordnung der Untersuchungsergebnisse in den Gesamtkontext von Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik des Landes Berlin erforderlich (die in der Untersuchung im Anschluß an die Analyse der „städtebaulichen“ Merkmale erfolgen wird).

1.232 STÄDTEBAULICHE KONFIGURATION

Unter der städtebaulichen Konfiguration soll die Anordnung der Baumassen zueinander und im Verhältnis zum Außenraum sowohl im Grundriß als auch in bezug auf die Höhenentwicklung verstanden werden. Sie spiegelt deutlich die herrschenden Leitbilder bzw. gängigen Ideen wider, ist aber stark von der Größe, dem Zuschnitt und der Ausnutzung des Grundstücks sowie von den Anforderungen der geplanten Nutzungsart geprägt. Während demnach die städtebauliche Konfiguration für kleinere klassisch geschnittene Grundstücke wie beispielsweise Lücken im Blockrand kaum in der Praxis kaum einen Spielraum für gestalterische Ideen läßt, ist zu untersuchen, wie und zu welchem Zweck sie ansonsten Eingang in das jeweilige Projekt findet. Von Interesse ist unter anderem das Zusammenspiel zwischen Entwurfsverfasser und Bauherren und die Frage danach, ob die Idee der Vermarktbarkeit der Büroflächen außer in den Bürogeschossen und -räumen selbst auch die städtebauliche Grundfigur insoweit bestimmt, daß sich daraus ein Image für das gesamte Projekt ergibt.

Ziel der Untersuchung dieses Indikators ist mithin u. a. die Ermittlung der Rolle des Entwurfsverfassers und seine Autonomie bei der Entwicklung der städtebaulichen Figur. Daraus werden Rückschlüsse er-

wartet über den Einfluß der verschiedenen Akteure auf diese und auf ihre Bedeutung im Zusammenhang mit der Aushandlung eines konsensfähigen Projekts.

1.233 ART DER BAULICHEN NUTZUNG

Zwar ist diese Untersuchung von ihrem Ansatz her auf Büronutzungen zugeschnitten. Doch diese treten durchaus in vielfältiger Form auf. Zweierlei Dimensionen sind dabei aus städtebaulicher Sicht zu berücksichtigen. Zum einen ist zu unterscheiden, ob die Büronutzung im Bestand durch größeren Umbau bzw. andere Umnutzungsvoraussetzungen vorbereitet wird, ob es sich um ein Neubauvorhaben handelt oder ob eine Mischform vorliegt. Hieran knüpfen sich vielfältige Fragen hinsichtlich der Einfügung in das städtebauliche Umfeld, möglicher Konflikte mit benachbarten Nutzern oder die verkehrliche Erschließung.

Zum zweiten ist darauf einzugehen, welche anderen Nutzungstypen im Rahmen des Projekts eine Rolle spielen, sei es, weil vorhandene Nutzer oder Nutzungen aufgrund der Berücksichtigung bestehender Substanz oder existierender Nutzungsverträge am Ort verbleiben, sei es, weil der Bauherr aufgrund der kleinräumigen Standortqualität bzw. Standortrestriktionen die Integration anderer Nutzungen als der Büronutzung am Standort zu integrieren sucht oder dies von der öffentlichen Verwaltung eingefordert wird. Die typischen Nutzungen, die hierbei auftreten, sind Wohnen, Einzelhandel und Stellplätze. Zwar werden in einzelnen Fällen auch Hotelnutzungen, verarbeitendes Gewerbe bzw. Handwerk, Bildungseinrichtungen oder Lagernutzungen auftreten, doch zeigt die Praxis, daß es sich hierbei um Sonderfälle handelt, die den Bedingungen des einzelnen Standorts geschuldet sind und im folgenden als Einzelfälle behandelt werden sollen. Das Nutzungsspektrum des jeweiligen Projekts ist häufig Gegenstand der Auseinandersetzung der verschiedenen Akteure und ist daher ein wesentliches Untersuchungsmerkmal, nicht zuletzt deshalb, weil es sich bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung im Bebauungsplan nach Baugesetzbuch um die planungsrechtlich gewissermaßen wesentlichsten Festsetzungen handelt, wie z.B. die umfangreiche Rechtsprechung um Befreiungen und Ausnahmen zeigt²⁴.

Neben diesen beiden städtebaulich bedeutsamen Fragen soll ansatzweise beleuchtet werden, auf welche Weise der gebaute Raum gewissermaßen zu seinem (Büro-) Nutzer findet. Es wird in diesem Zusammenhang darauf eingegangen, welche Beteiligten auf der Seite der Investoren eine Rolle spielen. Die Bedeutung des Selbstnutzungsanteils von Büroflächen und spekulativer Büroflächenproduktion für die Entscheidungsfindung wird dabei thematisiert. Dies hat auf der einen Seite Einfluß auf den Verlauf der Auseinandersetzungen um die planerische Lösung mit den anderen Akteuren (öffentliche Verwaltung, Betroffene), auf der anderen Seite aber durch etwaige Nutzerwechsel, Leerstand, Variation der Intensität des Publikumsverkehrs oder gar Umnutzungserfordernisse mittel- bis langfristig auch Rückwirkungen auf das städtebauliche Umfeld, weshalb die öffentliche Verwaltung diese Rahmenbedingungen bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt.

Ziel der Untersuchung des jeweiligen Spektrums der Art der baulichen Nutzung ist es, zu ermitteln, inwiefern sich die verschiedenen Akteure hinsichtlich ihrer mutmaßlichen Kernforderungen im Aushandlungsprozeß flexibel zeigen. Diese Kernforderungen leiten sich auf der Seite der Investoren aus der langfristigen Renditeerwartung ab und stehen daher wegen der nutzungsspezifischen Mietdifferenzen unmittelbar im Zusammenhang mit der Art der Nutzung, während sie für die öffentliche Verwaltung und die Betroffenen wegen des Gebots der städtebaulichen Konfliktbewältigung und der maßgeblichen Konstituierung planerischer Ziele aus der Anordnung baulicher Nutzungen ebenso unmittelbar mit der Art der baulichen Nutzung verknüpft ist. Neben dieser Frage nach der Verhandelbarkeit der Nutzungsart soll beleuchtet werden, ob die in der Entscheidungsfindung ablaufenden Mechanismen in der Lage sind, das von den beteiligten Akteuren intendierte Nutzungsgeflecht zu generieren, also insbesondere, bis zu welchem Grad aktuelle Leitbilder auf der einen Seite und Imagegesichtspunkte auf der anderen Seite Berücksichtigung finden und ob bei der Realisierung eines Projekts ein weitgehender Konsens mit den Betroffenen über die Struktur ihrer künftigen Nachbarschaft erzielt werden kann - ein Motto, das zwar durch die übrigen städtebaulichen Charakteristika verfolgt werden könnte, das jedoch in der Art der baulichen Nutzung in zugespitzter Form thematisiert wird.

²⁴ Vgl. dazu jeden einschlägigen BauGB-Kommentar, wie z. B. Battis/Krautzberger/Löhr, verschiedene Auflagen, o. ä..

1.234 MAß DER BAULICHEN NUTZUNG

Grundstücksausnutzung / Dichte: Die Grundstücksausnutzung als wichtigster Indikator für das Maß der baulichen Nutzung ist stark an die Lage eines Vorhabens im Stadtraum und damit an den Bodenpreis gekoppelt²⁵. Da im Berlin der Vereinigungszeit aufgrund spekulativer Erwartungen an die Vermarktbarkeit von Büroimmobilien und des im Verhältnis dazu relativ geringen Angebots das Bodenpreisgefüge nicht mehr die tatsächliche Lagequalität abzubilden schien und wegen des fehlenden Planungsrechts im Ostteil der Stadt noch nicht abzusehen war, inwiefern die Umwälzung der Standortstruktur und der metropolitane Anspruch im Aufeinanderprallen mit „nachmodernen“ Leitbildern der Stadtentwicklung zu revidierten Ausnutzungsziffern führen würden, muß jedoch die Frage aufgeworfen werden, welche Faktoren ursächlich für die Genehmigung bzw. Realisierung veränderter - in der Regel erhöhter - Dichtekennziffern sind. Besonderes Augenmerk ist dabei auf eventuelle Bestrebungen zu legen, die Nutzungsdichten stark von der Umgebung abweichen zu lassen, sie bewußt limitierend einzusetzen oder an die Umgebung bzw. an frühere planerische Vorstellungen für das jeweilige Grundstück oder sein Umfeld anzupassen.

Ziel der Untersuchung der Grundstücksausnutzung ist die Überprüfung der Leistungsfähigkeit dieses Indikators für die planerische Qualitätsbestimmung insbesondere in einem Verfahrensumfeld, das nachhaltig von Wettbewerben und weniger von autonom festgesetzten angeblichen Verträglichkeitsobergrenzen des Nutzungsmaßes geprägt ist. Es handelt sich also um eine projektbezogene Größe, deren gesamtstädtische Bilanzierung wenig sinnvoll ist. Nichtsdestoweniger soll jedoch versucht werden, „Orte extremer Dichtedifferenzen zur Umgebung“ zu beleuchten und ihr Auftreten und ihre Durchsetzung zu erklären. Zu beachten ist, daß über die Grundstücksgröße der Projektumfang an die Grundstücksausnutzung gekoppelt ist, und mithin im Zusammenhang mit dieser Größe auch eine Untersuchung des Hintergrunds verschiedener Projektgrößen beurteilt werden kann.

Gebäudehöhe: Die Gebäudehöhe spielt bei der Zulässigkeit von Bauvorhaben üblicherweise eine geringere Rolle als die Ausnutzungsmaße Grund- oder Geschoßflächenzahl, da das Planungsrecht bewußt eher auf die planerischen Folgewirkungen eines Projekts wie Erschließungsprobleme oder Emissionen abhebt als auf dessen gestalterische Umsetzung und der städtebauliche Alltag meist nur moderate Zunahmen an Geschossen gegenüber der Umgebung kennt. Trotzdem oder vielleicht gerade deswegen spielt die Gebäudehöhe bzw. die Geschoßzahl in der Wahrnehmung von Auseinandersetzungen über Stadtentwicklung eine äußerst große, wenn nicht die größte Rolle unter den behandelten Indikatoren. Für Bürogebäude kommt hinzu, daß sie als typische City-Nutzungen - im Gegensatz zum Einzelhandel - nahezu beliebig stapelbar sind und sowohl zur fremdnutzerischen Renditemaximierung als auch zur Selbstdarstellung verwendet werden. Alle diese Merkmale führen dazu, daß Bürogebäude eher als andere dazu tendieren, in hohen Geschoßzahlen realisiert zu werden und ihre Umgebung wenn möglich zu überragen²⁶. Die bereits angesprochene Rolle der Wettbewerbe im vereinigten Berlin mag ein übriges getan haben, um über den städtebaulichen Gestaltungswillen der beteiligten Architekten das Element Hochhaus stärker als unter anderen Rahmenbedingungen in die Verhandlungen einzuführen. Den Akteuren auf der Seite der Bauherren stehen die differenziert zu betrachtende öffentliche Verwaltung und die vermutlich in weiten Teilen Hochhäuser ablehnenden Betroffenen gegenüber. Diese Konstellation verspricht gerade für die Festlegung der Gebäudehöhe eine typische Polarisierung und damit eine Konfliktsituation, die für jedes Projekt neu aufzulösen ist.

Ziel der Untersuchung des Indikators ist damit, der Auflösung des bereits vor Beginn der Entscheidungsfindung angelegten Konflikts nachzugehen und herauszufinden, in welchen Fällen sich extreme Gebäudehöhen durchsetzen konnten und in welchen nicht. Weiter gilt es zu klären, welche Orientierungen in der Argumentation für eine gewisse Gebäudehöhe von den verschiedenen Akteuren herangezogen werden und wann sie diese einsetzen. Schließlich sind die Gründe von Bedeutung, die zur Einigung auf eine Höhe geführt haben, und ob es zu Kompromissen kommt oder eine der Parteien in der Auseinanderset-

²⁵ In Berlin ist im Hinblick auf den Bodenmarkt die Sondersituation der Vereinigung zu berücksichtigen, die sich durch das Wirken der Treuhandanstalt bemerkbar macht, überdies durch den Vereinigungsboom bei anfangs geringer Verfügbarkeit mit dem Resultat hoher Bodenpreise.

²⁶ Dabei ist zur Kenntnis zu nehmen, daß die Wirtschaftlichkeit von Bürohochhäusern dennoch umstritten ist. Ohne eine abschließende Antwort auf die dadurch aufgeworfenen Fragen geben zu können, wird auf diesen Aspekt in Teil C näher eingegangen, insbesondere im Abschnitt über die Gebäudehöhe.

zung siegt, da die Gebäudehöhe als Proportionen - und damit die Gestaltung eines Projekts - mitbestimmende Größe für Akteure, die die Gestaltung zu ihrem Hauptargument machen, kaum verhandlungsfähig sein dürfte.

1.235 EINORDNUNG IN DAS STÄDTEBAULICHE UMFELD

Die Einordnung in das städtebauliche Umfeld wird nach dem Bauplanungsrecht im wesentlichen durch die Orientierung an einem Rahmen gewährleistet, der aus der Umgebung anhand der Indikatoren Art und Maß der baulichen Nutzung, überbaubare Grundstücksflächen und Bauweise abzuleiten ist, mithin seinerseits aus rein städtebaulichen Größen im engeren Sinne. Diese sind ihrerseits Gegenstand der Untersuchung. Es handelt sich bei dem angesprochenen Indikator jedoch nicht um ein Wiederaufgreifen dieser Größen. Vielmehr soll er im Zusammenhang dieser Arbeit über sie hinaus eine Auffanggröße für die Thematisierung weiterer Gründe sein, die für oder gegen die Beurteilung eines Projekts als „sich einordnend“ sprechen²⁷. Insbesondere wird betrachtet, ob im Rahmen der Debatte über ein Projekt soziale und umweltrelevante Verträglichkeitsaspekte wie Verdrängungsbefürchtungen, Zerstörung von Kiezstrukturen u. ä. einerseits, kleinklimatische, bodenökologische u. ä. andererseits eine Rolle spielen oder gar die Entscheidungsfindung beeinflussen. Es ist davon auszugehen, daß einige der Akteure, neben den Betroffenen auch bestimmte Vertreter der öffentlichen Verwaltung, diese Aspekte ins Feld führen und die Qualität eines Projekts daran messen, mithin ihre Zielfindung an solchen Aspekten ausrichten.

Mit der Thematisierung der Einordnung soll entdeckt werden, ob, und wenn, in welchen Konstellationen und von welchen Akteuren soziale und umweltrelevante Verträglichkeitsaspekte auch in Innenstädten, in denen sich der größte Teil der Bürobautätigkeit abspielt, eingebracht werden. Dabei soll überprüft werden, inwieweit die Argumente, da sie nur mit Schwierigkeiten objektivierbar sind und sich daher vermutlich für eine Auseinandersetzung nur bedingt eignen, als vorher definierte Qualitätsansprüche oder eher als Hilfsargumente zur Stärkung der aus anderen Motiven gespeisten Positionen dienen. Überdies ist zu prüfen, mit welchen Argumenten gegen diese Qualitätsansprüche vorgegangen wird²⁸.

1.236 UMGANG MIT DEM BESTAND

Der Umgang mit dem Bestand stellt einen Sonderfall des soeben behandelten Themas dar. Wegen seiner besonderen Spezifik soll er hier jedoch als eigener Indikator aufgeführt werden. Zwar drückt sich in der Erhaltung bzw. dem Abriß etwaiger auf dem Grundstück vorhandener Substanz eine stärkere oder weniger starke Einordnung in das Umfeld aus, doch ist die vorhandene Substanz im Falle ihrer Erhaltungswürdigkeit unter Umständen Gegenstand denkmalpflegerischer Überprüfung, die den Ablauf der Entscheidungsfindung deutlich beeinflusst. Somit wird die vorhandene Substanz im Einzelfall zum manifest rechtlich relevanten Entscheidungsaspekt. Aus der institutionalisierten bestandswahrenden Haltung eines Teils der öffentlichen Verwaltung (z. B. Denkmalbehörden) und vermutlich der meisten Betroffenen, sei sie nun aus Sentimentalität, aus Orientierungsbedürfnis oder aus anderen Gründen gespeist, und der Verwertungsorientierung der Bauherren bzw. Investorinnen, die Bestand nur in seltenen Fällen für eine bessere Vermarktbarkeit einzusetzen weiß, resultiert eine grundsätzliche Konfliktkonstellation. Diese verkompliziert sich in Berlin wegen der Spannbreite der Haltungen der politischen Klasse und der Geringerschätzung von Bauten aus jüngerer Zeit, vor allem aus der „sozialistischen Moderne“²⁹, in der Bevölkerung wie unter den Politikern.

Durch den Umgang mit dem Bestand offenbart sich neben der Ermittlung seiner Relevanz für die Entscheidungsfindung die Reichweite und Flexibilität städtebaulicher Konzeptionen der verschiedenen Akteure. Gerade aus der Integration des Bestands kann sich eine ortsspezifische Lösung ergeben, die in ihrer Spannung aus alt und neu gestalterisch über eine verwertungsorientierte Büroarchitektur hinausgeht. Demnach wird am Umgang mit dem Bestand beispielhaft ablesbar sein, welches Bild die Akteure vom jeweiligen Standort haben.

²⁷ Deshalb ist an dieser Stelle auch bewußt die Formulierung aus dem BauGB, das von „Einfügen“ spricht, vermieden worden.

²⁸ Der geringe Grad der Thematisierung der betrachteten Verträglichkeitsaspekte, sofern sie gesamtstädtische Merkmale betreffen, wird im Kapitel „Städtebau und Stadtentwicklung“ projektübergreifend behandelt.

²⁹ Damit seien insbesondere die Resultate des industrialisierten Städtebaus nach Ende der Stalin-Ära bezeichnet.

1.237 VERKEHRLICHE ANBINDUNG

Mit der verkehrlichen Anbindung soll sowohl der Anschluß an das öffentliche Straßenland als auch die Realisierung von Einrichtungen für den ruhenden Verkehr bezeichnet werden. Darüber hinaus wird an dieser Stelle geprüft, welche Qualität die Anbindung an den öffentlichen Verkehr aufweist. Hierbei handelt es sich um eine gesondert zu betrachtende Eigenschaft insofern, als die Anbindung an den öffentlichen Verkehr in der Regel durch die Lage des Grundstücks determiniert ist und nur in Ausnahmefällen (sehr bedeutendes oder großes Projekt) variabel sein dürfte. Als exogene Rahmenbedingung für das Projekt kann sie allerdings eine gewisse Bedeutung haben, wenn nämlich die öffentliche Verwaltung die Grundstücksausnutzung von der Qualität der Anbindung abhängig macht oder diese sogar im engeren Sinne limitierend für den Projektumfang wirkt. In der Regel stellt der Anschluß an das öffentliche Straßenland kein Problem dar, wohingegen die Frage nach der Zahl und Anordnung von Pkw-Stellplätzen häufig zu einem der Hauptkonflikte eines Projekts werden dürfte, da hier in zugespitzter Form die unterschiedlichen Ansprüche der öffentlichen Verwaltung nach Minimierung der Stellplatzzahl als verkehrsbeeinflussende Maßnahme, vor allem aber auch der Belastung des öffentlichen Straßenlands durch parkende Pkw, und des Investors, für den Stellplätze eine Vermarktbarkeitsvoraussetzung darstellen, aufeinanderprallen.

Die Untersuchung der angewandten Strategien und ihrer Ergebnisse hat hier zum Ziel herauszufinden, inwiefern Fragen der technischen Infrastruktur tatsächlich zum Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Akteuren werden und ob die verkehrspolitischen Ziele der öffentlichen Verwaltung überhaupt in der Lage sind, gegen ein hartes ökonomisches Argument wie das der Erreichbarkeit und Vermarktbarkeit im Angesicht der Drohung eines Investors, auf die Realisierung seines Projekts zu verzichten, erfolgsversprechend ins Feld geführt werden zu können.

1.238 FREIRAUM

Abgrenzung von öffentlichem und privatem Freiraum: Die Nutzung des Freiraums um oder in einem Bürokomplex wirkt sich wegen der Integration von Einzelhandel im Erdgeschoß in der Regel unmittelbar auf seinen wirtschaftlichen Erfolg und auf die Qualität seiner Einbindung in den Stadtraum aus. Während der öffentlichen Verwaltung an einer Belebung des öffentlichen Raums und häufig an der Zugänglichkeit bestimmter Bereiche wie Uferzonen von Gewässern gelegen ist, verfolgen die Investoren bekanntermaßen in zunehmendem Maße Mall-Konzepte, die darauf ausgelegt sind, innenliegende und überdachte Einkaufsbereiche zu schaffen und damit die Aufenthaltsbereiche für die Kunden weg von der Straße in den privaten Freiraum zu legen.

An dieser Stelle scheint wiederum ein typischer Zielkonflikt der beteiligten Akteure zu bestehen, der im Falle der Realisierung von Geh- und Fahrrechten noch um zahlreiche Detailprobleme bereichert wird. Die Auflösung dieser Konflikte bildet zwar vermutlich nur in einzelnen Fällen einen Kernbereich der Aushandlungsprozesse, doch wird an dieser Stelle in besonderem Maße die Durchsetzungsfähigkeit der einzelnen Akteure deutlich werden, da erfahrungsgemäß eine Vielzahl von Kompromißlösungen im Hinblick auf die Abgrenzung des Freiraums denkbar scheint.

Gestaltung des Außenraums: Eng verwandt mit dem vorgenannten Indikator ist die Gestaltung des Außenraums. Hierunter ist das Verhältnis von Flächen verschiedener Oberflächen (versiegelte, gepflasterte, bepflanzte Bereiche usw.) im Hinblick auf ihre Größen und ihre Anordnung zueinander sowie ihre Bepflanzung mit Bäumen und Sträuchern zu verstehen. Hieraus resultiert ihre Nutzbarkeit und teilweise ihre Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit. Vor allem bei größeren Flächen ist davon auszugehen, daß die öffentliche Verwaltung planerische Ziele für den Außenraum verfolgt. Für den Investor bedeutet die Realisierung dieser Ziele unter Umständen eine Einschränkung der Verwertbarkeit des Grundstücks, weshalb auch hier mit einem im Grundsatz angelegten Konflikt, wenn auch von eher marginaler Bedeutung bei der Entscheidungsfindung, zu rechnen ist.

In der Praxis sind bereits ohne Diskussion konkreter Projekte vielfältige Kompromißlösungen denkbar. Die Analyse wird zeigen, welche dieser Ansätze tatsächlich verfolgt werden und vor allem Hinweise darauf geben, ob bei der Realisierung planerischer Ziele und damit hoheitlichem Handeln Kompensationsvereinbarungen mit finanziellen Auswirkungen getroffen werden.

1.239 FASSADENAUFBAU

Erdgeschoßnutzung und -gestaltung: Es wurde bereits erwähnt, daß die Nutzung des Erdgeschosses häufig Einzelhandel vorbehalten bleibt. Dies ist wohl u.a. zurückzuführen auf die hohen erzielbaren Mieten, die geringe Attraktivität des Erdgeschosses für Büronutzungen an befahrenen Straßen und die Möglichkeit, das realisierte Projekt schnell lebendig wirken zu lassen. Die Nutzung der Erdgeschoßzone ist jedoch offenbar abhängig von der Lage zu Kundenströmen und daher gerade bei größeren Projekten nur teilweise für Einzelhandel geeignet. Zwar ist zwischen Investoren und öffentlicher Verwaltung zunächst von einem Konsens über die Reservierung eines Teils der Erdgeschoßzone für Einzelhandel zu rechnen, doch kann es gerade in der Einschätzung der für Kundenverkehr attraktiven Bereiche und im Umgang mit den den öffentlichen Straßen zugewandten Abschnitten zu Abweichungen kommen.

Gestaltung der Fassade: An der Fassade endet die städtebauliche Relevanz eines Projekts. Mit der Sichtbarkeit aus dem öffentlich zugänglichen Freiraum wirkt sich die Gestaltung der Fassade durchaus auf den städtebaulichen Gesamteindruck aus, während hinter ihr architektonische und raumausstatterische Fragen im Mittelpunkt stehen. Aus zweierlei Gründen handelt es sich bei der Fassade um einen brisanten Teil einer Büroflächeninvestition. Erstens wird die Fassade, ähnlich wie die Gebäudehöhe und im Gegensatz beispielsweise zur Grundflächenzahl, von den Benutzern der Stadt intensiv wahrgenommen und in ihrer Qualität beurteilt, in einer Weise, die durchaus erheblich von der Beurteilung des Fachpublikums abweichen kann. Damit ist die Fassadengestaltung vermutlich eines der konfliktträchtigsten Merkmale eines Gebäudes. Zweitens sind mit der Entflechtung der Tragstruktur eines Gebäudes und seiner Außenhaut in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts und der Einsatzreife einer Vielfalt von Materialien (insbesondere Glas) für die Außenhaut so radikal neue Möglichkeiten der architektonischen Sprache entstanden - die auch genutzt werden -, daß die Einordnung eines Gebäudes in den Bestand immer stärker von seiner Oberfläche mitbestimmt wird.

Damit entsteht die außergewöhnliche Situation, in der alle beteiligten Akteure grundsätzlich unterschiedliche Ziele verfolgen könnten. Die Realisierbarkeit von Projekten erfordert, daß die Vielfalt der möglichen Positionen wenigstens im Einzelfall reduziert wird. Hierfür bestehen zwischen der Verordnung eines gestalterischen Kanons bis zur Zulassung sämtlicher Ideen ohne planerische Intervention zahlreiche mögliche Strategien, denen nachgegangen werden soll, wobei das Erkenntnisinteresse auf den Hintergründen für die Durchsetzung der gewählten Strategie liegen wird.

1.3 Die Untersuchungsmethode und ihre Leistungsfähigkeit

1.31 Charakterisierung der Untersuchungsmethode

1.311 ZWISCHEN PHÄNOMENOLOGISCHER UND QUANTITATIV-STATISTISCHER FORSCHUNG

Die Untersuchung von Entscheidungsvorgängen entzieht sich weitgehend einer quantitativ-statistischen Auswertung - zumindest wenn versucht wird, sie im Detail zu beleuchten. Die Einbeziehung einer Vielzahl von Fällen scheitert an der Komplexität des jeweiligen Einzelfalls, denn Oberflächlichkeit wäre die unvermeidbare Folge. Da die Einzelfälle aufgrund der großen Vielfalt von zu berücksichtigenden Variablen eine kaum übersehbare Fülle von Entscheidungskonstellationen und -verläufen implizieren, wird eine quantitative Erfassung der Problematik nicht gerecht, sie ist weder methodisch beherrschbar noch aussagekräftig im Sinne einer Erklärung der wesentlichen Hintergründe. Für sie gilt in besonderem Maße die Kritik der quantitativen Forschung, die sich daran entzündet, daß „die Analysen nur das zeigen können, was zuvor im zugrundegelegten Modell der Wirklichkeit schon erfaßt war“ (Flick 1995, S. 14), mithin aufgrund der Komplexität der untersuchten Einzelfälle quantitative Analysen eine kausale Erklärung über die Reduzierung auf wenige Variable gar nicht erfolgt, sondern lediglich das Auftreten von Zusammenhängen zwischen ihnen bilanziert wird, ohne auf die Gründe für diese Zusammenhänge einzugehen. Zwar versuchen einzelne Studien gerade im *Community-Power*-Bereich mittels quantitativer Methoden Erkenntnisse zu gewinnen, doch bleiben die Ergebnisse Erklärungsversuche von Teilaspekten³⁰. Die Schwierigkeiten

³⁰ Vgl. für einen Überblick Harding 1991, 1994b, Bachmann 1993.

qualitativer Ansätze liegen demgegenüber in der - bisweilen explizit formulierten³¹ - Reduzierung des Geltungsbereichs der von ihnen getroffenen Aussagen. Sie sperren sich deshalb schon von ihrem Ansatz gegen eine Übertragbarkeit und damit prospektiver Anwendung. Die vorliegende Arbeit will diesem Problem dadurch begegnen, daß sie neben einer phänomenologischen Aufarbeitung der Entscheidungswirklichkeit versucht, typische Konstellationen und den Zusammenhang ihres Auftretens aufzuzeigen, die auch in anderen, zukünftigen Entscheidungsprozessen wiedererkannt werden können und auf diese Weise bei einer Übertragung Erklärungshilfen anbieten, ohne für sich reklamieren zu wollen, daß sie diese vollständig erklären. Das Erkenntnisgebäude der Entscheidungstheorie baulich-räumlicher Planung ist also eines, in dem man sich recht behaglich einrichten kann, ohne dauerhaft in dem engen Korsett eines statischen Arrangements der Gesamtheit seiner Einrichtungsgegenstände gefangen zu sein. Zimmer werden umgeräumt werden können, ohne es der Unkenntlichkeit preiszugeben - es wird ein wachsendes und sich entwickelndes Haus sein.

1.312 ZWISCHEN EX-POST-ANALYSE UND ETHNOLOGISCHER FORSCHUNG

Die Erklärbarkeit von Interaktionen zwischen handelnden Akteuren erfordert eine möglichst genaue Rekonstruktion des Entscheidungsprozesses. Dies ist am besten über ethnologische Methoden möglich, also eine Begleitung des Prozesses und z. B. die teilnehmende Beobachtung an allen Gesprächen usw., die im Rahmen eines Vorhabens stattfinden. Darüber hinaus ist eine Ergründung der Handlungsmotivationen erforderlich, die jedoch ebenfalls auf eine Kenntnis der einzelnen Handlungen setzt. Eine solche Vorgehensweise ist im Rahmen dieser Untersuchung aus verschiedenen Gründen nicht möglich. Die lange Zeitdauer eines Entscheidungsprozesses und die Ungewißheit seines Ausgangs würden seine Beobachtung parallel zu seinem Ablauf zu einem unkalkulierbaren Unterfangen machen. Darüber hinaus ist die Teilnahme an allen relevanten Gesprächen aus verständlichen Gründen nicht realisierbar: Die Akteure würden sich einem solchen Ansinnen verwehren, zumindest, solange das jeweilige Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, da sie zum Teil politisch für ihr Handeln einstehen müssen. Eine Teilnahme an allen Terminen wäre überdies äußerst aufwendig. Die Problematik möglicherweise veränderten Verhaltens der Akteure unter teilnehmender Beobachtung, Grenzen der Beobachtungsfähigkeit und das Abgrenzungsproblem des Beobachters sollen an dieser Stelle als methodische Tücken nur erwähnt werden (vgl. z. B. Flick 1995, S. 157 ff).

Eine als methodologische Gegenposition ansehbare Ex-Post-Analyse ist dagegen in der Lage - aber auch in der Gefahr -, das verfügbare Material nach pragmatischen Gesichtspunkten zu verdichten und auszuwählen. Ihre Stärke liegt darin, aus der Distanz argumentieren und Dinge im Zusammenhang sehen zu können. Sie suggeriert per definitionem nicht eine Objektivität in der Beobachtung, sondern setzt konsequent auf die Interpretation von Protokollen im weitesten Sinne. Sie ist sich also des methodischen Grundproblems sozialwissenschaftlicher Forschung bewußt, das in der Tatsache liegt, daß Realität erst durch die Beobachtung konstruiert wird (Flick 1995, S. 28 ff). Vergleichbar einem Richter wird versucht, so weit als möglich Befangenheit durch zu enge Teilnahme am Prozeß auszuschließen.

Aufgrund der oben geschilderten Probleme eines ethnologischen Ansatzes soll der zweite Weg konsequent gegangen werden. Dies bedeutet jedoch erstens nicht, daß der Autor völlig frei ist von persönlicher Teilnahme (und Anteilnahme) an der beschriebenen Prozessen. Ziel der Untersuchungsmethode ist allerdings, deutlich die Protokollhaftigkeit der untersuchten Quellen herauszustellen und bei deren Interpretation auf den durch sie nur mittelbaren Zugang zur Wirklichkeit hinzuweisen³². Andererseits soll damit die Suche nach Nähe zum Geschehen nicht dequalifiziert werden. Vielmehr hat auch die Ex-Post-Analyse zum Ziel, die Wirklichkeit möglichst genau zu erfassen.

³¹ Vgl. z. B. Flick 1995, S. 24, der insbesondere unter Berufung auf Toulmin die „Rückkehr zum Mündlichen“, die „Rückkehr zum Besonderen“, „die Rückkehr zum Lokalen“ und die „Rückkehr zum Zeitgebundenen“ als Perspektiven der Wissenschaft benennt.

³² Auf der anderen Seite entfällt die Problematik der Protokollierung der eigenen Beobachtung und ihre Unterscheidung von Interpretationen.

1.313 INTERDISZIPLINÄRER UNTERSUCHUNGSANSATZ

Verhandlung und Entscheidungsfindung kennen Einflußfaktoren aus den verschiedensten Richtungen. Die als „Systemumwelt“ (Willke) des Kommunikationsprozesses agierenden Personen verarbeiten trotz aller Informationslücken - oder gerade wegen ihnen - einen möglichst weitreichenden Satz an Umweltbedingungen. Die Akteure aus der öffentlichen Verwaltung und der Politik sind wegen ihrer Verantwortlichkeit für die getroffenen Entscheidungen und der ihnen zukommenden formalrechtlichen Abwägungspflicht dazu gezwungen. Doch auch die Bauherrinnen versuchen, eine mittel- bis langfristig gewinnbringende Investition zu realisieren, weshalb sie, wenn auch aus anderem Blickwinkel und mit anderen Zielen, die Rahmenbedingungen einzuschätzen versuchen.

Demnach ergibt sich für den Versuch, Entscheidungsfindung zu erklären, die Notwendigkeit, zunächst die Verarbeitung von vorliegenden Rahmenbedingungen durch die Akteure zu erfassen und sich dann deren Interaktion selbst zuzuwenden. Dies bedingt eine in mehrere Stränge aufgefächerte Vorgehensweise.

Politikwissenschaftliche Ansätze versuchen, die Kräfteverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren nicht nur individuell, sondern auch anhand der Analyse der Institutionen und deren Einbindung in den Prozeß auszuloten. Sie suchen Konstellationen, die über die Einzelbegegnung von verhandelnden Personen hinaus Erklärungsgehalt besitzen. Da es sich bei der baulich-räumlichen Planung gewissermaßen um legitimationspflichtiges gesellschaftliches Handeln dreht, ist eine Einbeziehung politikwissenschaftlicher Erklärungsansätze naheliegend.

Soziologische Ansätze machen die Interaktion der Personen selbst zum Thema. Darüber hinaus gehen sie aber auch der Binnenorganisation der beteiligten Akteursgruppen nach. Gerade hier und im Rahmen der Untersuchung von Wirkungen des Aufeinandertreffens mehrerer Personen in ihren jeweiligen Rollen steckt eine Betrachtungsweise, die zunächst unterhalb der Schwelle gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse liegen und daher unter Umständen von der in der Praxis eher stark abstrahierenden politikwissenschaftlichen Analyse vernachlässigt werden.

Doch auch „unterhalb“ der soziologischen Betrachtungsweise liegen beim Individuum selbst Ansatzpunkte für das Verhalten im Entscheidungsfindungsprozeß. Insbesondere die vorgelagerten Vorgänge der Informationsverarbeitung und die Interaktion zwischen den Beteiligten selbst ist Gegenstand psychologischer Erklärungsversuche. Zwar mögen die Übergänge zur Soziologie bei der Interaktion fließend und der Einfluß der Verhandlungsstrategie bei derart weitreichenden gesellschaftlichen Entscheidungen wie größeren Bauvorhaben gering sein, doch scheint eine Vorabausblendung nicht statthaft. Die Disposition der Verfahrensbeteiligten, die ihre Informationsverarbeitung steuert, ist angesichts der völlig unterschiedlichen Sozialisation der Beteiligten vermutlich von stärkerem Interesse.

Die verstreuten Ansätze zur Erklärung von Entscheidungen existieren nebeneinander her, ohne sich gegenseitig zu befruchten oder aneinander zu prüfen. Dies wird beispielsweise bei einem Vergleich der abstrakten Resultate der Spieltheorie und der konkreten der Verwaltungswissenschaft deutlich, die nur selten in Bezug zueinander gebracht werden. Die vorliegende Arbeit versucht, einige unterschiedliche Betrachtungsweisen zur Abbildung der Entscheidungswirklichkeit in einen Erklärungszusammenhang zu stellen. Es wird dabei davon ausgegangen, daß eine Verengung auf einen Erklärungspfad der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes nicht gerecht wird. Dabei werden nichtsdestoweniger Schwerpunktsetzungen nicht vermeidbar sein. Über die erwähnten Betrachtungsweisen der Politikwissenschaften, der Soziologie und der Psychologie hinaus wird versucht, den Einfluß der ökonomischen Rahmenbedingungen zu erfassen. Die bereits angesprochenen Verwaltungswissenschaften werden aus pragmatischen Gründen den politikwissenschaftlichen Ansätzen zugeordnet.

1.314 KOMMENTAR ZU DEN QUELLEN

Für die Untersuchung waren schriftliche Zeugnisse und Interviews die maßgeblichen Informationsquellen. Zu den schriftlichen Zeugnissen zählen Zeitungsberichte, Plenar- und Ausschußprotokolle des Abgeordnetenhauses und der Bezirksverordnetenversammlungen, Parlamentsdrucksachen, Presseerklärungen und Veröffentlichungen der Senatsverwaltungen, Gutachten, Wettbewerbsauslobungen und Ergebnisprotokolle, Senatsvorlagen und Senatsbeschlüsse, Verfahrensakten der Stadtplanungsämter und Senats-

verwaltungen, Materialien der Investoren sowie bereits existierende Abhandlungen über das Bürobaugeschehen in Berlin. Ergänzend wurden mit über 120 Akteuren Interviews geführt, unter ihnen die ehemaligen Senatoren Wittwer, Nagel und Hassemer sowie Hans Stimmann und Barbara Jakubeit.

Die Vorgehensweise bedingt eine schrittweise Erschließung der Verfahrenswirklichkeit durch Annäherung von den öffentlich zugänglichen Quellen über die internen Protokolle zu den Aussagen der Entscheidungsbeteiligten. Es ist davon auszugehen, daß die öffentlich zugänglichen Quellen nur einen Teil der Verfahrenswirklichkeit widerspiegeln, nämlich gewissermaßen den für die Öffentlichkeit ohne die Befürchtung von Legitimitätsproblemen von den Beteiligten freigegebenen. Darüber hinaus gibt es eine Fülle von internen und von informellen Verfahrensbausteinen, die durch die Auswertung interner Akten und die Aussagen der Beteiligten eingekreist werden sollen. Auch wenn hier eine Denunzierung des Entscheidungsprozesses gar nicht Ziel ist, muß vermutet werden, daß auch diese beiden Quellentypen die Wirklichkeit verzerrt wiedergeben. Um die Interpretation der Quellen möglichst sicher bewerkstelligen zu können, ist daher versucht worden, die Interviews primär zu zwei Zwecken zu nutzen. Einerseits sollen sie Auskunft über die Einschätzung der Kräfteverhältnisse im Entscheidungsprozeß durch die Beteiligten selbst geben, andererseits sollen sie die aus den schriftlichen Quellen rekonstruierte Verfahrenswirklichkeit ergänzen und präzisieren, gegebenenfalls korrigieren. Dennoch bleiben Grenzen der Informationsbeschaffung und -verarbeitung bestehen, die im folgenden erläutert werden.

1.32 Methodenprobleme I: Grundsätzliche Methodenprobleme

Eine qualitative Untersuchung, die explorativ einen Interaktionszusammenhang einer relativ großen Zahl von Akteuren aufzuklären und zu verstehen versucht, stößt an eine Reihe von methodischen Grenzen, die nur z. T. überwindbar sind³³. Zunächst sollen die grundsätzlichen Methodenprobleme behandelt werden, gefolgt von einer Diskussion der Schwierigkeiten bei der Anwendung der einzelnen eingesetzten Methoden.

1.321 INFORMATIONSZUGANG UND GRENZEN DER REKONSTRUIERBARKEIT

Um den Interaktionszusammenhang weitgehend verstehen zu können, ist eine möglichst umfassende inhaltliche Kenntnis der Gespräche, Erörterungsveranstaltungen, Besprechungsrunden, Motive von Einzelpersonen usw. erforderlich, um überhaupt die Interaktionen und entscheidungsprozeßrelevanten Vorgänge identifizieren zu können. Es wird an dieser Stelle davon ausgegangen, daß Entscheidungsprozesse sowohl von - der Öffentlichkeit bekannten - „großen“ Teilvorgängen als auch von weniger offensichtlichen und verborgenen Details beeinflusst werden, also a priori kein Zusammenhang zwischen der Bedeutung eines Teilvorgangs für den Gesamtzusammenhang und seiner scheinbaren Bedeutung durch den Grad seiner Öffentlichkeit oder seiner Präsenz im Bewußtsein der Akteure besteht³⁴.

Dies hat zur Folge, daß kein einfaches Abbruchkriterium für die Recherche von Informationen existiert, beispielsweise im Sinne einer Überprüfung aller zum Prozeß erschienenen Zeitungsartikel oder aller in Ämtern gesammelten Akten. Die Erschließung der untersuchten Vorgänge kann nur annäherungsweise über die Kombination mehrerer Methoden und die Variation der Untersuchungsperspektive geschehen (Kleining 1982, 1995).

Abbruchkriterium ist „nach unten“ (in Richtung auf abnehmende Bedeutung) wegen der unüberschaubaren Vielfalt vorhandener Informationsquellen die Identifikation des Übergangs vom Finalprogramm in das Konditionalprogramm, d. h., daß Vorgänge, die lediglich ausführend sind, nicht berücksichtigt werden (Bsp. Bekanntmachung eines Bebauungsplanverfahrensschrittes in einer Zeitung), und daß Vorgänge, die offensichtlich keinen Einfluß auf die Zielfindung von Akteuren haben, außen vor bleiben (Bsp. Hinweis eines Leitungsträgers auf das Vorhandensein von Leitungen in einer Straße im Plangebiet, die nicht verändert werden soll). Weiter bleiben Teilvorgänge unberücksichtigt, die den Untersuchungsrahmen verlas-

³³ Dies haben die qualitativen Methoden allerdings mit sämtlichen Methoden gemeinsam.

³⁴ Eine wesentliche Motivation für den Aufbau dieser Untersuchung war in diesem Zusammenhang, daß zahlreiche Studien der lokalen Politikforschung offenbar lediglich mit öffentlich zugänglichen Materialien und wenigen Schlüsselinterviews arbeiten und daher Entscheidungszusammenhänge nur vergleichsweise global interpretieren können, ohne immer möglichen relativ „simplen“ Erklärungen auf die Spur zu kommen.

sen (Bsp. Entscheidung über die Innenausstattung eines Neubaus). Dagegen ist ein Vorgang, der Ziele einzelner Akteure widerspiegelt, aber im Entscheidungsprozeß von den übrigen Akteuren nicht aufgegriffen wird, in die Untersuchung einzubeziehen. Hier ist zu prüfen, warum das Ziel nicht weiter thematisiert wird.

„Nach oben“ (in Richtung auf zunehmende Bedeutung) ist ein Abbruchkriterium widersinnig, doch ergibt sich zwangsläufig im Falle eines verschlossenen Informationszugangs z. B. bei politischer Brisanz eine Begrenzung für die Recherche, die in der Untersuchung kenntlich zu machen ist (Bsp. mögliche Korruptionsfälle). Sollte dadurch die Rekonstruierbarkeit des Entscheidungsprozesses an einer Stelle erheblich leiden, kann er dort nicht verstanden werden. Diese Grenze ist jeglicher Analyse von Interaktionszusammenhängen gesetzt; sie läßt sich auch durch veränderte Methodenwahl (Bsp. teilnehmende Beobachtung, quantitative Methoden) nicht aufheben.

1.322 BEFANGENHEITSPROBLEMATIK

Aufgrund unterschiedlicher Informationsverfügbarkeit in einzelnen Phasen von Interaktionszusammenhängen oder zwischen den untersuchten Zusammenhängen insgesamt ergibt sich eine Befangenheitsproblematik insofern, als Vorgänge, die teilnehmend beobachtet oder gar mitgestaltet wurden, eine scheinbar wesentlich klarere Einschätzung der für Entscheidungen ausschlaggebenden Faktoren zulassen. Gleichzeitig werden dadurch die Vorgänge unterschiedlich analysiert und möglicherweise Erklärungen, die auf die unterschiedliche Untersuchungsschärfe zurückzuführen sind, mit einer Differenzierung der Rahmenbedingungen verwechselt oder zumindest vermengt. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Befangenheit, die durch relativ intensive Beteiligung an einem Prozeß entsteht, nicht den Blick auf wichtige Erklärungsansätze verstellt oder die Analyse verzerrt. Angesichts der Tatsache, daß für die Untersuchung ein Zeitraum von etwa 15 Jahren und die Vertiefung von acht Fallstudien veranschlagt wurden, war eine durchgehende Begleitung der Verfahren - abgesehen von ihrem internen Charakter - allein aufgrund des Umfangs der Interaktionen unmöglich. Die erläuterte Befangenheitsproblematik führte zu der Entscheidung, auf teilnehmende Beobachtung interner Vorgänge praktisch vollständig zu verzichten³⁵ und lediglich auf Gutachten, Untersuchungen, Dokumente, Zeitungsartikel, Protokolle und Interviews zurückzugreifen.

1.323 DOKUMENTATION UND WIRKLICHKEIT

Der Rückgriff auf Texte als Grundlage qualitativer Methoden birgt dessen Probleme. Die Exploration verschiedener Akteurstypen und ihrer Arbeitsweisen ist überdies damit konfrontiert, daß diese auf unterschiedliche Weise ihre Tätigkeit dokumentieren und die Recherche auf diese Dokumente angewiesen ist³⁶. Damit ist grundsätzlich damit zu rechnen, daß Teilvorgänge gar nicht dokumentiert sind, daß sie selektiv erinnert werden, daß wichtige Entscheidungsknoten nicht eruierbar sind, daß informelle Prozesse übersehen werden usw. Dieses Problem soll durch die Heranziehung verschiedenster zugänglicher Quellen zumindest entschärft werden. Im Resultat folgt die Notwendigkeit einer Erschließung des Interaktionszusammenhangs im Zusammenspiel von Dokumentenanalyse und Interviews mit den Akteuren.

1.324 STIMMIGKEIT VERSCHIEDENER AUSSAGEN ZUM GLEICHEN VORGANG

Diese Nutzung mehrerer Quellen zum gleichen Vorgang birgt die Chance ihrer gegenseitigen Ergänzung und damit einer Anreicherung von Informationen. Gleichermaßen besteht die Gefahr widersprüchlicher oder zumindest nicht deckungsgleicher Aussagen. Abweichungen werden durch Plausibilitätsprüfungen soweit als möglich entschärft und dienen dann über die Erforschung ihrer Gründe als zusätzliches Analysematerial. Können Zweifel nicht ausgeräumt werden, muß der Vorgang gekennzeichnet werden, wobei die verschiedenen Deutungen der Wirklichkeit nebeneinander gestellt werden.

³⁵ Lediglich im Fall einer einzigen nichtöffentlichen Sitzung hatte der Autor zufällig Gelegenheit zur Teilnahme.

³⁶ Würde hingegen lediglich auf Interviews zurückgegriffen, wären die Probleme noch größer, da die Erinnerung der Akteure lückenhaft und teilweise im Hinblick auf die zugrundeliegenden Zeiträume und Abfolgen von Ereignissen verzerrt ist.

1.325 VERÖFFENTLICHBARKEIT

Wie oben bereits angedeutet, bestehen durch die Akteure selbst gesetzte Grenzen der Erschließung der Wirklichkeit. Dies gilt nicht nur für den Informationszugang, sondern auch für die Veröffentlichung der Folgerungen. Zwar werden nicht-öffentliche Aussagen nur mit Genehmigung namentlich zitiert, doch lassen sich im Zusammenhang mit Schlüssen über bedeutende, im Zweifelsfall politische Entscheidungsträger Personalisierungen nicht vermeiden. Dies führt dazu, daß eine Untersuchung über die Entscheidungswirklichkeit auch eine Studie beispielsweise über Wolfgang Nagel oder Volker Hassemer sein müssen. Eine persönliche Denunzierung scheidet dabei selbstverständlich aus. Nichtsdestoweniger ist eine Analyse des Wirkens der einzelnen personalisierbaren Akteure gewollt und für das Verständnis von Interaktionszusammenhängen in ihrer Bedingtheit durch persönliche wie kommunikative oder institutionelle Merkmale aufschlußreich. Die vorliegende Arbeit versucht, mit dem genannten Problem durch eine möglichst präzise Trennung von empirisch-induktiver Aufarbeitung der Wirklichkeit einerseits und Bewertung andererseits umzugehen. Unter dieser Voraussetzung vertritt der Autor die Auffassung, daß stadtentwicklungspolitisches Handeln durch das Volk legitimiert ist und daher eine Veröffentlichung von diesbezüglichen Analysen zur Vergewisserung über die Leistungsfähigkeit der Legislative und der Exekutive beiträgt. Wo das untersuchte Handeln nicht politisch ist, wie in den unteren Rängen der Verwaltungsbürokratie, ist mindestens eine anonymisierte Analyse der Institution angezeigt und legitim.

1.33 Methodenprobleme II: Dokumentenanalysen

1.331 ZUGÄNGLICHKEIT DER MATERIALIEN

Nicht alle Dokumente über einen Vorgang sind der Forschung zugänglich. Dies liegt zum einen an der Bereitschaft verschiedener Akteure und Institutionen, Einsicht zu gewähren³⁷. Zum anderen ist nicht immer hinreichend bekannt, wo Dokumente, z. B. private Aufzeichnungen, über Vorgänge vorhanden sind. Selbst zugängliche Dokumente unterscheiden sich im Informationsgrad erheblich.

Für die vorliegende Untersuchung wurde versucht, von den öffentlich zugänglichen Materialien über planerische Entscheidungsprozesse - soweit vorhanden - jeweils sämtliche Plenar- und Ausschußprotokolle aus dem Abgeordnetenhaus und der Bezirksverordnetenversammlung auszuwerten. Darüber hinaus wurden mit unterschiedlicher Tiefe die Akten der bezirklichen Stadtplanungsämter herangezogen (vollständig bei Einzelvorhaben, überblicksartig im Falle von Großstandorten). In Einzelfällen wurde angesichts der Genese des jeweiligen Projekts die Analyse der Akten im Bezirk durch die bei der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr, eines Planungsbüros, eines Developers oder durch eine Kombination von diesen ersetzt. Soweit zugänglich, wurden die bezirklichen Akten ohnehin durch Akten der Senatsverwaltungen ergänzt. Je nach Mitwirkungsbereitschaft der einzelnen Dienststellen entstehen auf diese Weise unterschiedlich dichte Muster von Vermerken, Briefen, Gutachten, Protokollen und anderen Schriftstücken, die einen annähernden Überblick über den Entscheidungsprozeß vermitteln. Wichtig waren ebenfalls Akten über etwaige Bebauungsplanverfahrensschritte wie Aufstellungsbeschlüsse, Begründungen, Auswertungen von Bürgerbeteiligungsverfahren oder der Trägerbeteiligung sowie die Abwägung der Belange. Schließlich wurden Auslobungen, Vorprüfungsberichte und Preisgerichtsprotokolle von städtebaulichen Wettbewerbs- oder Gutachterverfahren herangezogen.

Gerade die öffentlich zugänglichen Materialien, insbesondere die Protokolle der politischen Gremien, sind aufgrund ihrer Bedeutung nach der Geschäftsordnung der Gremien Wort-, Inhalts- oder Ergebnisprotokolle und mithin trotz der Öffentlichkeit der ihnen zugrundeliegenden Sitzungen nur ansatzweise rekonstruierbar, da im Rahmen der Untersuchung nicht sämtliche relevanten Sitzungen persönlich verfolgt werden konnten. Ähnliche Unterschiede finden sich auch in den Vermerken der jeweiligen Verwaltungsmitarbeiter oder Politiker.

Nur in Ausnahmefällen konnten persönliche Aufzeichnungen von einzelnen Akteuren ergänzend herangezogen werden. Sie dienten als zusätzliche Informationen, die die Rekonstruktion von Gesprächen über Interviews unterstützten.

³⁷ Im Rahmen dieser Untersuchung waren insbesondere Materialien der Senatsverwaltungen nur eingeschränkt zugänglich.

1.332 SELEKTIVE DOKUMENTATION VON ARGUMENTEN

Neben dem unterschiedlichen Grad der Ausführlichkeit der Schriftstücke ist zu berücksichtigen, daß diese die jeweils für eine Position vorgebrachten Argumente selektiv dokumentieren. Zwar ist gerade in den Bebauungsplanverfahren hier bisweilen eine beachtliche Sorgfalt festzustellen und teilweise über die Originale der Stellungnahmen einzelner Akteure zu rekonstruieren, wie ihre Argumente lauten, doch ist dies bei Protokollen oder Vermerke über Wettbewerbsverfahren oder Dienstbesprechungen nicht immer der Fall. Es wurde im Rahmen der Interviews besonderer Wert darauf gelegt, gerade die Motive für die vertretenen Ziele zu erschließen. Diese wurden teilweise direkt erfragt, teilweise aus anderen Verlautbarungen entnommen (Zeitungsinterviews, Presseerklärungen usw.).

1.333 SCHEINBARE GEWICHTUNG VON ARGUMENTEN

Es ist nicht auszuschließen, daß Argumente in Schriftstücken unterschiedlich gewichtet werden, um der Position des Protokollanten oder seiner Institution Nachdruck zu verleihen. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn eine Protokollgenehmigung durch die anderen Gesprächsteilnehmer nicht stattgefunden hat. Sofern es sich nur um einen internen Vermerk handelt, kann davon ausgegangen werden, daß er dazu dient, die Haltung des Verfassers festzuhalten. Wird er zum offiziellen Besprechungsprotokoll, mußte auf Vorhandenes zurückgegriffen und gegebenenfalls in Interviews versucht werden, die Aussagekraft eines Protokolls zu erhärten.

1.34 Methodenprobleme III: Interviews

1.341 ZUGÄNGLICHKEIT DER GESPRÄCHSPARTNER

Wie Dokumente, so sind auch Gesprächspartner nicht gleichermaßen verfügbar. Auf die Gründe hierfür soll hier nicht näher eingegangen werden. Es ist allerdings zu bemerken, daß Fälle auftreten, in denen Akteure, die anderen Beteiligten vertraglich verpflichtet waren oder sind, keine Aussagen machen wollten und auf ihre Auftraggeber verwiesen. Darüber hinaus waren es in der Regel Einzelfälle von Personen, die ein Interview verweigerten. Durch den umfassenden Ansatz der Untersuchung standen aber zumeist eine Reihe von anderen Beteiligten aus dem Umfeld zur Verfügung, so daß ein weitreichendes Bild über die analysierten Prozesse entstehen konnte. Problematisch ist selbst bei Zugänglichkeit der Gesprächspartner, daß die zentralen Entscheidungsträger nur sehr kurze Zeit für Gespräche zur Verfügung stehen, aber an einer großen Zahl von Verfahren beteiligt waren. In sehr geraffter Form mußte dabei versucht werden, ein Minimum an relevanten Fragen zu stellen, worunter punktuell die Untersuchungstiefe litt.

1.342 ERINNERUNG, WAHRNEHMUNG UND SELBSTBILD DER GESPRÄCHSPARTNER

Erinnerungslücken bestimmen die Interviews stärker als vielleicht erwartet werden konnte. Über die Vorlage von Vermerken und Protokollen sowie Zitaten aus Gutachten u.ä. wurden in Gesprächen Erinnerungshilfen geboten, die im allgemeinen dazu beitragen, eine Reihe von Details des Entscheidungsprozesses im Gesprächspartner wieder ins Gedächtnis zu rufen. Um dessen bewußte oder unbewußte Lenkung auf einzelne Themen einzuschränken und dem Gesprächspartner Freiheit zur Rekapitulation seiner Motive und Handlungsstrategien zu lassen, wurde in der Regel ein Aspekt erfragt, der aus den Schriftstücken nur unzureichend hervorgeht, und im Verlauf der Ausführungen des Gesprächspartners versucht, darüber hinaus eine Bestätigung oder Hinterfragung der scheinbar eindeutigen schriftlichen Informationen zu erreichen sowie Raum für die Darstellung weiterer relevanter Zusammenhänge zu bieten.

Die Rekonstruktion des Interaktionszusammenhangs über die Selbstwahrnehmung und das Selbstbild des jeweiligen Gesprächspartners gehören zur qualitativen Methode und sind nicht nur unvermeidbar, sondern geradezu Forschungsgegenstand. Eine „objektive“ Annäherung an die Wirklichkeit ist nicht möglich (Flick 1995, S. 11 f). Dabei treten sicherlich Einschätzungen der Akteure auf, die mehr oder minder stark von der anderer Beteiligter abweichen. Vor allem durch die zeitliche Distanz des Interviews vom Interviewgegenstand können Idealisierungen oder nachträglich „zusammengeschusterte“ Erklärungen auftauchen, die den Akteur vor der Konfrontation mit unangenehmen Tatsachen (Niederlage in einer Verhandlung, Unvereinbarkeit der früheren Position mit möglicherweise informierterer „geläuterter“ späterer Position u. ä.) schützen. Lediglich durch den Vergleich aller verfügbaren Informationen kann es gelingen, diese Einschätzungen zu entdecken und durch eine Gegenüberstellung widersprüchlicher Informationen

zu relativieren, wenngleich in Einzelfällen absolute Sicherheit in der Rekonstruktion nicht zu erreichen ist. Tatsächlich wurde allerdings in den Gesprächen ein überraschend hohes Maß an Konsistenz und Offenheit beobachtet, das im Widerspruch zu einer großen Bedeutung von vorgeschobenen Erklärungen zu stehen scheint.

1.343 INTERPRETATION DER WIRKLICHKEIT DURCH GESPRÄCHSPARTNER

Die Interpretation der Wirklichkeit durch die Gesprächspartner ist dann ein zusätzliches Problem der Rekonstruktion, wenn selbst dieser nur über bruchstückhafte Informationen verfügt. Da sich die Entscheidungsprozesse dadurch auszeichnen, daß viele Beteiligte nur einen Bruchteil der Vorgänge kennen, ist Spekulation über den tatsächlichen Hergang eines Geschehens unvermeidlich. Sie dient zur permanenten Weiterentwicklung des Verstehenszusammenhangs im Forschungsprozeß durch immer weitergehende Variation der Perspektiven. Damit befruchtet sie den Suchvorgang, muß aber bei der Bilanzierung der Erkenntnisse nach Abschluß des Forschungsprozesses als solche gekennzeichnet werden - und damit als eine mögliche, unabgesicherte Interpretation -, sofern sie nicht durch zusätzliche Informationen erhärtet oder widerlegt werden konnte. Weiterhin ist dabei zu beachten, daß bei den Gesprächspartnern ein unterschiedlicher Grad an Fremd- und Selbstkritiklust vorliegt, der ihre nachträgliche Einschätzung individuell beeinflusst. Die Ursachen hierfür liegen in den Persönlichkeitsstrukturen der Gesprächspartner einerseits, aber nicht zuletzt andererseits auch darin, inwieweit die Gesprächspartner auch zum Zeitpunkt des Gesprächs noch in verantwortlichen stadtentwicklungsrelevanten Positionen sind oder gar noch auf ihrer ursprünglichen und mithin ihre Aussagen in Gesprächen u. U. noch Einfluß auf den Erfolg ihrer weiteren Tätigkeit haben.

1.35 Bilanz und Überblick über die angewandten Methoden

Die qualitativen Analyseverfahren bergen eine Reihe von methodischen Problemen, die teilweise im Rahmen dieser Untersuchung tatsächlich eingetreten sind. Aufgrund des explorativen Untersuchungsansatzes mußte jedoch eine quantitative Methode ausscheiden - sie hätte höchstens ergänzend verwendet werden können, wenn die Ressourcen dafür vorhanden gewesen wären. In dem Bewußtsein über die genannten methodischen Einschränkungen wurde daher versucht, durch den Abgleich unterschiedlicher Quellen, deren vorsichtige Interpretation und die Kennzeichnung von Informationsgrenzen in der Untersuchung einen möglichst kritischen Umgang mit den genutzten Methoden zu pflegen.

Besondere Sorgfalt war dabei neben den Begrenzungen der Informationsverfügbarkeit aus nicht-öffentlichen schriftlichen Quellen auf die geführten Interviews zu legen. Im Gegensatz beispielsweise zu Kleger (1996a) erschien es dennoch aufgrund des Untersuchungsansatzes und der verfügbaren Quellen angezeigt, auf eine Schwerpunktsetzung in den geführten Leitfaden-Interviews (vgl. Flick 1995, S. 94 ff) in Richtung auf eine explizite Thematisierung von Interaktionen zwischen Akteuren zu verzichten. Die Fragen nach möglichen „Partnern“ oder „Gegnern“ in Entscheidungsverfahren stellten sich als schwer verständlich, nur vage zu beantworten, im Gespräch zu zeitaufwendig und stark von den verfahrensbezogenen rechtlichen Rahmenbedingungen überlagert heraus. Demnach erschien eine problemzentrierte Herangehensweise³⁸ in halbstrukturierten Interviews als angezeigt, die durch die Aussagen der Gesprächspartner die Möglichkeit beinhalten, die Interaktionen zwischen Akteuren im Nachhinein zu erschließen. Der Schwerpunkt der Gespräche lag damit auf den Zielen der einzelnen Akteure, ihrer Genese sowie ihrer Weiterentwicklung und auf dem Zustandekommen von Entscheidungen bei Konfliktsituationen. Auf diese Weise war es auch möglich, Gründe für die Thematisierung oder Nicht-Thematisierung von entscheidungsrelevanten Tatsachen zu erschließen.³⁹

³⁸ Vgl. dazu Flick 1995, S. 105 ff für eine Diskussion des Standardisierungsgrads bzw. der Offenheit von Interview-Abläufen.

³⁹ Das Vorgehen kombiniert aus Sicht der lokalen Politikforschung ansatzweise „entscheidungsanalytische“, „positionsanalytische“ und „reputationsanalytische“ Methoden und fügt diesen eine „motivationsanalytische“ Komponente hinzu. Vgl. dazu den Abschnitt zum Stand der Erkenntnisse der lokalen Politikforschung und die einleitenden Anmerkungen zum Kapitel über die Akteure in Teil C, Analyse. Diese Herangehensweise befindet sich damit im Einklang mit der aktuellen Debatte in der lokalen Politikforschung, die einen Verkopplung der bisher in ihren verschiedenen „Spielarten“ bzw. „Schulen“ Verwendung gefunden haben (vgl. Harding 1996, S. 652).

Die Auswertung der Gespräche - und weiterer Quellen - erfolgte in Anlehnung an Methoden der thematischen Kodierung (vgl. Strauss 1998) und mit inhaltsanalytischen Verfahren (vgl. Flick 1995, S. 212 ff, Mayring 1988, 1991). Dabei erforderte die Fülle des vorhandenen Materials eine auf den Untersuchungsgegenstand bezogene Selektion, die an den Untersuchungsfragen orientiert vorgenommen wurde. Diese Selektion fand mit dem Blick des Planers statt. Weniger produktiv erscheinende Schwerpunktsetzungen wurden dabei bewußt außen vor gelassen, wie beispielsweise eine tiefergehende Analyse von bautechnischen oder bauordnungsrechtlichen Vorgängen, sofern sie nicht für die städtebaulich-stadtplanerischen Fragestellungen von Bedeutung waren⁴⁰.

1.4 Begriffe und Leitfragen

In der vorliegenden Untersuchung wird darauf Wert gelegt, daß die verwendeten Begriffe am Ort ihrer Einführung definiert werden. Für das Verständnis der gesamten Arbeit sind allerdings einige wenige Begriffe, die durchgehend verwendet werden und selbstverständlich zu sein scheinen, Voraussetzung. Auf sie soll in diesem Abschnitt in aller Kürze eingegangen werden. Die folgenden Fragen, die auf ihnen aufbauen, deuten darauf hin, daß sich der Untersuchungsrahmen einer qualitativen Studie über Entscheidungsprozesse mit explorativem Charakter leichter mit Fragen als mit Hypothesen fassen läßt. Sie deuten Richtungen an, in die sich die Recherche begibt, ohne bereits verengte und vorgefertigte Erklärungsmuster zur Hand haben zu wollen. Demnach ist ihr Verhältnis zu den unten anschließenden Hypothesen das des Einschlusses - die Hypothesen versuchen, innerhalb der von den Fragen angedeuteten Felder spezifische Vertiefungen anzudeuten und bereits in der Forschung oder der Fachdebatte in Rede stehende Erklärungsmuster abzu prüfen. Eine Beantwortung der Fragen erfolgt in den Teilen C und D, ohne dabei jedoch explizit die einzelnen Fragen aufzugreifen, deren Beantwortung sich vielfach überlagert und verzahnt.

1.41 Begriffe

1.411 ENTSCHEIDUNG UND ENTSCHEIDUNGSPROZEß

Eine Theorie der Entscheidungen soll im Idealfall das Zustandekommen von Entscheidungen über Projekte aus den bekannten Rahmenbedingungen und Einflußfaktoren erklären. Dabei wird davon ausgegangen, daß nur unvollständige Information vorliegt⁴¹, daß die Entscheidung nicht komplett rational erklärbar ist und daß Entscheidungsfindung ein Prozeß und kein einmaliger Akt ist⁴². Eine Entscheidung über ein stadtplanerisches Projekt soll die getroffene Auswahl von verschiedenen Alternativen über planerische Spezifika des Projekts bezeichnen. Damit wird klar, daß

- eine Entscheidung in der Regel ein Bündel von einzelnen Teilentscheidungen ist,
- einer Entscheidung immer ein Entscheidungsvorbereitungsvorgang vorausgeht, der mehr oder weniger sorgfältig Argumente für die Wahl zwischen den Alternativen bereitstellt,
- eine Entscheidung immer einen Prozeß darstellt, nicht eine punktuelle Angelegenheit wie eine Abstimmung über Alternativen,
- eine Entscheidung im Zusammenhang mit der für sie aufgewendeten Zeit zu untersuchen ist (also die Geschwindigkeit der Auswahl Untersuchungsgegenstand ist),
- im Fall der Untersuchung von privaten Büroflächenprojekten mindestens zwei verantwortliche Entscheidungsträger existieren, nämlich der Grundstückseigentümer, der seine „Baufreiheit“ ausschöpft, und der Vertreter der gesetzlich vorgesehenen Institution, die über öffentlich-rechtliche Aspekte der

⁴⁰ Damit setzt die Untersuchung die Kenntnis von Grundbegriffen der Stadtplanung voraus, die allerdings im Anhang für Nicht-Planer erklärt werden.

⁴¹ Eine knappe Übersicht über die Problematik von Entscheidungen in Unsicherheit gibt March (1990, S. 13 ff).

⁴² Der Begriff von Entscheidungen als „Wahl zwischen Alternativen“ wird bereits von Gore 1970 kritisiert. Dieser Definitionsversuch könne „als dem tatsächlichen Entscheidungsverhalten nicht adäquate und damit unhaltbare Begriffsbildung über Bord geworfen werden.“ (S. 33) Vielmehr sei „Entscheidungshandeln ... ein Interaktionsmuster zwischen Individuen, durch das die gesellschaftlichen Mechanismen, welche wirksame kollektive Aktivitäten aufrechterhalten, entwickelt und in Gang gehalten werden.“ (S. 33) Zentraler Aspekt ist hierbei also die kollektive Natur des Entscheidungshandelns.

Bodennutzung in die Entscheidung eingreift, also in der ursprünglichen Form die gewählte Volksvertretung auf Gemeindeebene. In vielen Fällen wird die Volksvertretung durch die Exekutive ersetzt.

Eine Trennung zwischen planerischem Handeln und Entscheidungsfindung ist nur ansatzweise sinnvoll. Planung ist immer Abwägung und damit immer auch Zusammenstellung von Entscheidungsvorbereitungsmaterial bzw. Wertung dieses Materials mit dem Ziel der Auswahl der Alternative. Neben der Entscheidung, die real als Auswahl von Alternativen zu beobachten ist, existieren eine Vielzahl weiterer Teilentscheidungen, die sich nicht im Prozeß manifestieren, aber nichtsdestoweniger Teil des planerischen Ergebnisses sind, ihrerseits Einfluß auf den Entscheidungsprozeß haben und damit auch in ihrer Wirkung zu untersuchen sind.

1.412 AKTEUR (UND ZIEL)

Ein Akteur ist ein Beteiligter an Entscheidungsprozessen, der in diese eingreift oder potentiell eingreifen könnte, weil er über rechtlich verankerte oder politisch wirksame Ansprüche der Beteiligung verfügt. Eine Person oder eine Organisation wird also zur Beteiligten, wenn die anderen bereits am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure, ausgehend von einer Initiatorin von Veränderung und einem Zuständigen für die Herbeiführung der erforderlichen (rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen) Voraussetzungen für eine Realisierung von Veränderung - die im übrigen identisch oder teilidentisch sein können wie im Fall des Flächennutzungsplans -, sie in ihrem weiteren Vorgehen im Entscheidungsprozeß berücksichtigen, sei es antizipierend, weil sie um Klagemöglichkeiten, Abstimmungsnotwendigkeiten oder die Mobilisierbarkeit der Medien wissen, sei es, weil sie im Prozeß aufgrund von dessen rechtlich bzw. politisch fixiertem Ablauf oder von den für vergleichbare Vorgängerprozesse üblichen Durchführungsmechanismen an einer bestimmten Stelle bewußt beteiligt werden, sei es, weil sie sich aus eigenem Antrieb einschalten. Diese Definition ist insofern flexibel, als sie im jeweiligen Prozeß die Akteure zielgerichtet identifizieren und unter untersuchungsökonomischen Gründen Nebenakteure mit marginaler Bedeutung mit vergleichsweise gutem Gewissen vernachlässigen kann. Akteure werden im Verlauf dieser Arbeit häufig begrifflich zu „Akteursgruppen“ zusammengefaßt, wenn davon ausgegangen werden kann, daß mehrere Einzelpersonen oder Organisationen ihre Positionen gemeinsam vertreten. Ziele sind die von den Akteuren vorgebrachten oder verfolgten Absichten im Hinblick auf die Ausgestaltung der anstehenden stadtentwicklungspolitischen Veränderung.

1.413 KONFLIKT UND KONSENS

Unter Konflikt soll hier der Fall verstanden werden, in dem Ziele verschiedener Akteurinnen voneinander abweichen und diese Abweichung einem für die Entscheidung wesentlichen Teil der Prozeßbeteiligten bekannt wird. Der Begriff wird also - wie bereits im Vorwort angedeutet - pragmatisch benutzt. Ihm soll a priori kein Geruch von Entscheidungsunfähigkeit, Zwist oder unproduktiver Vielstimmigkeit anhaften, sondern vielmehr soll er den einem Abstimmungsvorgang der Akteurinnen vorausgehenden Zustand erfassen, in dem Handlungsbedarf für Anpassung der Ziele zumindest einer Akteurin erkannt wird. Konsens ist dementsprechend ebenso wie Konflikt an die Voraussetzung gebunden, daß Ziele überhaupt bekannt werden. Ein Konsens soll also dann vorliegen, wenn die Akteure in ihren Zielen übereinstimmen. Dies kann grundsätzlich auf zwei Wegen geschehen, wenn zuvor der Zustand des Konflikts geherrscht hat. Erstens können Akteure ihre Ziele verändern bzw. an die Situation anpassen. Zweitens kann Konsens entstehen, weil die Explizitheit von Zielen verloren geht, beispielsweise, weil ein Akteur nicht mehr am Prozeß teilnimmt⁴³.

1.414 MACHT UND DURCHSETZUNG

Der Begriff „Macht“ wird in dieser Untersuchung nicht definiert. Die Versuche, ihn definitorisch zu fassen, sind unüberschaubar und lassen sich kaum produktiv für diese Untersuchung nutzbar machen⁴⁴. Ausgehend von Weber (1972, S. 28) genügt es in einer auf die Stadtentwicklungspolitik ausgerichteten Unter-

⁴³ Es sind vielfältige Konstellationen denkbar. Hier soll nur eine zur Erläuterung angeführt werden: Ein Akteur beteiligt sich als Bürger an einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung in einem Bebauungsplanverfahren, nimmt aber nicht mehr im Rahmen der Auslegung Stellung.

⁴⁴ Für eine Übersicht vgl. Müller 1985, Greif/Holling/Nicholson 1989, March 1990 (insbesondere S. 131 ff), Schumaker 1993.

suchung, unter Macht bilanzierend die Fähigkeit zur Durchsetzung von Zielen in Entscheidungsprozessen zu verstehen. Damit wird Macht nicht zu einer Eigenschaft, die einer Person oder einer Organisation gewissermaßen als „Eigentum“ zugeschrieben werden muß, sondern retrospektiv als ein Sammelbegriff für „überdurchschnittlichen Erfolg“ im lokalen Politikfeld Stadtentwicklung. Macht ist also hier keine Größe, die identifiziert und beschrieben werden soll, sondern ein Begriff, der lediglich aus pragmatischen Gründen der leichten Verständlichkeit zur Beschreibung und Interpretation von Entscheidungsprozessen Verwendung findet. Es wird also von „Machtressourcen“ gesprochen, wenn davon ausgegangen wird, daß Akteure aufgrund gewisser Konstellationen über größere Durchsetzungsmöglichkeiten für ihre Ziele verfügen als andere, ohne daß damit prospektiv und abschließend auf den Interaktionsprozeß der Beteiligten bezogen ausgedrückt werden kann, wer über diese bis zu welchem Grad verfügt.

1.42 Leitfragen

1.421 PROZEßBEZOGENE LEITFRAGEN

- Wer ergreift die Initiative für einen Entscheidungsprozeß und warum?
- Wann erfolgen im Prozeß Vorentscheidungen oder Vorabvereinbarungen?
- Wie sind diese Zeitpunkte mit dem formalen Entscheidungsprozeß in Beziehung zu setzen?
- Wie lassen sich Teilentscheidungen absichern oder wodurch werden sie wieder in Frage gestellt?

1.422 ZIELBEZOGENE LEITFRAGEN

- Wodurch kommen die Ziele der Akteure zustande?
- Wer bringt welche Ziele wann in den Prozeß ein?
- Wann und wodurch werden die Ziele der Akteure im Prozeß modifiziert?
- In welchen Phasen konkretisieren sich Teilziele wodurch wie stark und was bewirkt das?
- Welche Ziele sind demnach „hart“, welche „weich“ und warum?
- Welche Verhandlungsspielräume gibt es für die Akteure bei der Durchsetzung ihrer Ziele?
- Welche Gründe sind ausschlaggebend für die Durchsetzung von Teilzielen und warum?
- Welchen Einfluß haben exogene Faktoren wie die wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen auf die Durchsetzung bestimmter Ziele?

1.423 AKTEURSBEZOGENE LEITFRAGEN

- Welche Akteure greifen in den Entscheidungsprozeß ein und auf welche Weise?
- Welche Bündnisse bilden sich zwischen den Akteursgruppen und warum?
- Wie sind die Akteursgruppen in sich strukturiert und welche Auswirkungen hat das?
- Wie wird von den Akteuren Handlungsfähigkeit hergestellt?

1.424 KONFLIKTBEZOGENE LEITFRAGEN

- Wie entstehen Konflikte?
- Wie werden Konflikte ausgetragen?
- Wie werden Konflikte bewältigt?
- Wer wird dabei beteiligt und warum?
- Lassen sich dabei Typen oder Muster identifizieren?
- Gibt es Defizite der Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Konfliktlösung?

1.425 POLITIKFELDBEZOGENE LEITFRAGEN

- Wie ist die Überproduktionskrise auf dem Büroflächenmarkt in Berlin zu erklären und welchen Beitrag leisten dazu die verschiedenen Akteursgruppen?
- Ist in einer Zeit wirtschaftlicher Probleme „Wachstumsmanagement“ möglich und ggf. inwieweit?
- Werden die Haltungen der Bürger durch die Verfahren bei der Produktion von Büroflächen berücksichtigt?
- Inwieweit werden fachliche Themen fachlich kompetent verhandelt und welcher Begriff von fachlicher Expertise herrscht unter den Akteuren vor?

2. ÜBERBLICK ÜBER RELEVANTE FORSCHUNGSRISULTATE UND ABGELEITETE HYPOTHESEN

2.1 Einführung

Die vorliegende Untersuchung über Entscheidungsprozesse tangiert zahlreiche wissenschaftliche Forschungsbereiche, von denen in vergleichbaren Studien vorzugsweise der Diskussionsstrang der lokalen Politikforschung nähere Berücksichtigung findet. Über ihn hinaus scheinen weitere Bereiche von Interesse zu sein, so daß an dieser Stelle zunächst darauf einzugehen ist, welche von ihnen für eine Erklärung von Entscheidungsprozessen im Sinne dieser Untersuchung fruchtbar gemacht werden können.

Ansätze der lokalen Politikforschung behandeln seit mehreren Jahrzehnten Stadtentwicklung aus einer eher gesamtstädtischen und am Einzelfall weniger städtebaulich als polit-ökonomisch ins Detail gehenden Perspektive. Sie stehen auch hier im Mittelpunkt des Interesses und werden im folgenden vertieft.

Über sie hinaus sind in den letzten Jahren regulationstheoretische Ansätze entwickelt worden, die das Standortverhalten von Unternehmen und die Stadtentwicklungspolitik in Bezug zu beinahe global wirkenden ökonomischen Veränderungstendenzen zu setzen versuchen. Während die Regulationstheorie für gewöhnlich die nationale Ebene in den Mittelpunkt stellt, sind inzwischen die lokalen Facetten etwas gestärkt worden (vgl. z. B. Esser/Hirsch 1989, Florida/Jonas 1991, Mayer 1991, 1994, Tickell/Peck 1992, Goodwin/Duncan/Halford 1993, Jessop 1994, Konter 1995, Peck/Tickell 1995, Hitz et al 1995, Lambouy/Moulaert 1996, kritischer hinsichtlich des Erklärungsgehalts der Regulationstheorie Goodwin/Painter 1997)⁴⁵. In dieser Untersuchung mit ihrem Schwerpunkt auf städtebaulichen Merkmalen erscheint sie dennoch von nur begrenzter Nutzbarkeit, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der besonderen Situation Berlins durch die Vereinigung und im Vergleich zu anderen untersuchten Städten mit schwacher Unternehmerschaft. Es soll daher an dieser Stelle darauf verzichtet werden, regulationstheoretische Ansätze zu vertiefen.

Auf die Problematik der Definition von Macht ist bereits im vorangegangenen Kapitel⁴⁶ eingegangen worden. Die Fragestellung ist derart grundsätzlich für die Politikwissenschaften, daß eine vertiefende Betrachtung den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde. Dennoch kann nicht abgestritten werden, daß Machtressourcen eine bedeutende Rolle zumindest bei der Beschreibung von Entscheidungsprozessen spielen. Im folgenden muß mit dieser Tatsache pragmatisch insofern umgegangen werden, als die Analyse selbst die Bedeutung von Machtressourcen spezifisch zu klären versucht, aber auf abschließende Einordnung in Machttheorien verzichtet werden soll⁴⁷.

Da sich die vorliegende Untersuchung im Gegensatz zur konventionellen lokalen Politikforschung wie andere neuere Studien bewußt dem Verhältnis von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen zuwendet, sind Forschungsansätze zu beleuchten, die sich mit diesem Verhältnis – in der Regel ausgehend von dem Postulat der Notwendigkeit einer engeren, partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren – auseinandersetzen. Die neuere lokale Politikforschung ist selbst bereits Ausdruck dieser Tendenzen, doch lohnt sich ein weitergehender Blick auf die Debatten um partnerschaftliche Stadtentwicklungsansätze (vgl. z. B. Selle 1996, enger bezogen auf *public-private partnership* Uhlig 1990, Ebert/Gnad/Kunzmann 1992, Boyle 1993, Heinz 1993, Kletzander 1995, Cochrane/Peck/Tickell 1996, Kirsch 1997, kritischer Griffiths 1998).

⁴⁵ Painter weist allerdings zu Recht darauf hin, daß es weniger der räumliche Rahmen des Hauptinteresses von Regulationstheorie ist, der ihren Erklärungsgehalt für die Stadtentwicklungspolitik einschränkt, sondern ihr Erkenntnisinteresse. Für eine eingehendere Auseinandersetzung vgl. Painter 1997, S. 126 ff.

⁴⁶ Vgl. die dortigen Literaturhinweise.

⁴⁷ Vgl. aber die Auseinandersetzung mit dem Machtbegriff innerhalb der Regimetheorie insbesondere bei Stoker 1995 und bei Fasenfest 1986, der eine Untersuchung der Strukturierung der „Konfliktarenen“ durch die Akteure und deren Auswirkungen auf den Einfluß von Akteuren auf Entscheidungsprozesse fordert.

Verwaltungswissenschaftliche Ansätze befinden sich an einer Schnittstelle zwischen politikwissenschaftlichen, rechtswissenschaftlichen und soziologischen Überlegungen. Für die vorliegende Untersuchung bilden sie nur punktuell bedeutsame Grundlagen, die dann im Rahmen der lokalen Politikforschung im weiteren Sinne Erwähnung finden. Ihre rechts- und organisationswissenschaftliche Perspektive berührt dagegen Themen, die hier nicht im Mittelpunkt stehen, wie die Frage nach den Konsequenzen der Rechtsstaatlichkeit von Verwaltung in der alltäglichen Praxis und der Implementierung politischer Programme sowie den Möglichkeiten von Verwaltungsreform. Typisch hierfür scheint der Überblick von Dose (1992), der einige der hier an anderer Stelle behandelten Ansätze aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive schildert, dabei aber im wesentlichen der Frage nachgeht, inwiefern Verhandlungen einer rechtsstaatlich organisierten Verwaltung überhaupt legitim sind, eine Frage, die bei einer Untersuchung der Implementation von Finalprogrammen als wenig aufschlußreich angesehen werden kann.⁴⁸

Die *Policy*-Analyse (Windhoff-Héritier 1987b, Héritier 1993a) ist u. a. angetreten, die tatsächliche Formulierung und Umsetzung politischer Programme zu analysieren und beratend zu begleiten. Sie hat dabei versucht, unabhängig von den jeweiligen Politikfeldern Gesetzmäßigkeiten zu identifizieren, die die Steuerungsfähigkeit der Politik näher charakterisieren. Ihr explizites Interesse an der Beschreibung von Entscheidungsprozessen läßt sie als attraktives Werkzeug für die vorliegende Untersuchung erscheinen. Die Spezifik der Stadtentwicklungspolitik erschwert aber die Anwendung ihrer Erkenntnisse. Überdies ist die *Policy*-Analyse Gegenstand heftiger, bisweilen grundsätzlicher Kritik aus verschiedenen Richtungen geworden, die sich sowohl auf ihre Instrumentalisierbarkeit als auch auf ihren Erklärungsgehalt beziehen (vgl. Héritier 1993b, Fischer 1993). Erst durch die Einbeziehung neuerer Ansätze, die etwa seit Ende der 1980er Jahre die frühe *Policy*-Analyse abgelöst haben (vgl. insbesondere Sabatier 1993), erscheint eine Anwendung mithin fruchtbar.

Aus soziologischer⁴⁹ Perspektive ist hier kurz auf den Stellenwert von systemtheoretischen, entscheidungs- und spieltheoretischen Ansätzen einzugehen. Die Nutzbarmachung systemtheoretischer Interpretationen von Entscheidungsprozessen ist durch die Abstraktheit der genutzten Begriffe, die theoretische Distanz zu in der Praxis ablaufenden Vorgängen und die Absonderung der systemtheoretischen Debatte von anderen Erklärungsansätzen erschwert. Dennoch läßt die frühe Auseinandersetzung auch mit stadtentwicklungsrelevanten Prozessen (z.B. Luhmann 1971, 1983, Fürst 1975) ebenso wie die Auseinandersetzung mit der Beeinflussbarkeit von „abgeschlossenen“ politischen Entscheidungssystemen vor dem Hintergrund der Entfremdung zwischen „fachlicher“ und „nutzerbezogener“ Perspektive in der Stadtentwicklungspolitik aufhorchen (vgl. z. B. Willke 1996). Die Systemtheorie ist aus politikwissenschaftlicher Sicht dafür kritisiert worden, daß es ihr nicht gelungen sei, sich auf das „Meso-Niveau“ der dort erforderlichen Analyse zu begeben (von Beyme 1991, S. 337-359):

„Dieses Unvermögen wird durch die für die deutsche Systemtheorie typische theoretische Vorentscheidung konstituiert, Handlung durch Kommunikation zu ersetzen und damit von den empirisch beobachtbaren Akteuren zu abstrahieren. Auf diese Weise verliert die systemtheoretisch geprägte Differenzierungstheorie in der Bundesrepublik an Anschlußfähigkeit in der Politikwissenschaft ... Politikwissenschaft verweigere sich, so Beyme, einer radikalen Alternative von System- oder Handlungstheorie.“ (Braun 1993, S. 200)

Der attraktive Ansatz der Systemtheorie, der in der Differenzierungstheorie liegt (vgl. Luhmann 1981, 1984, Willke 1983, 1989, 1996) und schließlich auf den Abschluß von Systemen (operative Geschlossenheit) sowie eine Neubewertung der Steuerungsmöglichkeiten von Politik (Beschränkung auf „dezentrale Kontextsteuerung“) hingewiesen hat, soll an dieser Stelle wegen der oben angeführten Kritik nicht vertieft werden. Wohl erscheint die Nutzung des Prinzips der „operationalen Geschlossenheit“ fruchtbar für die

⁴⁸ Für den umfangreichen anderen Strang der grundsätzlichen Literatur über Verwaltungsreform sei hier Klages 1995 erwähnt, um deutlich zu machen, daß die Erklärung von Entscheidungsprozessen in der normativ-prospektiv geprägten Verwaltungsreformliteratur kaum eine Rolle spielt.

⁴⁹ Die Abgrenzung zur politikwissenschaftlichen Perspektive ist uneindeutig und soll hier pragmatisch vorgenommen werden. Demnach wird der Bereich der Regulationstheorie den Politikwissenschaften, die Konflikttheorie der Sozialpsychologie zugerechnet. Es geht an dieser Stelle lediglich um eine Einschätzung der Nutzbarkeit des jeweiligen Ansatzes für die vorliegende Untersuchung, so daß auf eine weitergehende „Zuordnungsdebatte“ verzichtet werden kann.

Politikwissenschaften und soll deshalb hier im Zusammenhang mit dem Versuch betrachtet werden, es im Rahmen einer *policy*-analytischen akteurtheoretischen Auseinandersetzung nutzbar zu machen:

„Ich plädiere dafür, diesen Gedanken als zentralen Bestandteil einer politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie beizubehalten, weil ich meine, daß auch in den Steuerungsbereichen, die unterhalb der Schwelle eines Eingriffes in die Leitdifferenz liegen, aber strikt an solchen Problemen orientiert sind, die aus dem Innenleben und der Interpenetration der Teilsysteme entstehen, ‚soziale Schließungsmechanismen‘ funktionaler Teilsysteme eine wesentliche Rolle spielen. Bei diesen Mechanismen handelt es sich allerdings um akteurgebundene Interessen und Dynamiken.“ (Braun 1993, S. 203 f).

Damit wird in dieser Untersuchung die Systemtheorie nicht gesondert behandelt, aber ihr befruchtender Einfluß auf die lokale Politikforschung und die *Policy*-Analyse an der jeweiligen Stelle berücksichtigt.

Formalisierte Entscheidungs- und Spieltheorien finden in dieser Untersuchung keine nähere Berücksichtigung⁵⁰. Die Beobachtung von komplexen real ablaufenden Entscheidungsprozessen stellt die Anwendbarkeit dieser Ansätze grundsätzlich in Frage, die insbesondere in der Spieltheorie für ihre Modellbildung auf starke Vergrößerungen angewiesen sind, ein Verfahren, das der Unterschiedlichkeit der im Stadtentwicklungsgeschehen aufeinandertreffenden Akteure und der Zusammensetzung des Entscheidungsprozesses aus vielerlei Einzelentscheidungen kaum gerecht werden kann und überdies aufgrund der bereits erwähnten Informationsgrenzen nur einen äußerst eingeschränkten Beobachtungsrahmen zuläßt⁵¹, der aussagekräftige Interpretationen zusätzlich in Frage stellt⁵². In sogar noch verschärfter Form gilt dies für die formalisierte Entscheidungstheorie, die überdies häufig normativ ausgerichtet ist.

Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie (vgl. z. B. March/Simon 1958, Cyert/March 1963, Cohen/March/Olsen 1972, Cohen/March 1974, Simon 1976, March 1994, Berger/Bernhard-Mehlich 1999) scheint als verhaltenswissenschaftlicher Zweig der Organisationstheorie dazu geeignet, die Entscheidungsfindung innerhalb von Organisationen wie beispielsweise Verwaltungen angemessen und wirklichkeitsnah zu beschreiben. Interaktionen mit der Außenwelt werden allerdings nur in begrenztem Umfang behandelt. Angesichts des beschränkten Rahmens dieser Untersuchung soll der Theoriekomplex wegen dieses abweichenden Schwerpunkts nicht vertieft, sondern lediglich ein kurzer Blick auf die verwendeten Konzepte geworfen werden. Insbesondere für die Erklärung des Entscheidungsverhaltens von Bedeutung ist das Konzept der „bounded rationality“ (Simon 1976), nach dem die Entscheider auch unter Bedingungen der Unvollständigkeit ihres Wissens, der Ungewißheit der Zukunft und der begrenzten Zahl an ver-

⁵⁰ Für eine Einführung in das Thema vgl. Luce/Raiffa 1957, Rapoport/Guyer 1966, Pruitt/Kimmel 1977, Messick/Brewer 1983, Lax/Sebenius 1986.

⁵¹ Vgl. die Ausführungen von Zintl (1992), der die über einen *Rational-Choice*-Ansatz hinausgehenden Besonderheiten der Entscheidungssituation als Rahmenbedingung anerkennen will.

⁵² Der Versuch von Pappi (1992), die Hauptstadumzugsentscheidung des Bundestags spieltheoretisch zu interpretieren, macht dies stellvertretend deutlich. Hierbei handelt es sich um gleichartige Akteure, die modellhaft wesentlich einfacher zu beschreiben sind (Abgeordnete unterschiedlicher Fraktionen), klar definierte und alternativ zur Debatte gestellte Entscheidungsalternativen (Umzugsmodelle) und um ein relativ gut beobachtbares Entscheidungsfeld (durch Wortprotokolle dokumentierte Bundestagsdebatte). Die Interpretationsleistung soll dabei nicht geschmälert werden, doch muß zur Kenntnis genommen werden, daß keine dieser drei genannten Voraussetzungen in den Fallstudien dieser Untersuchung wirklich erfüllt ist. Die beschränkte Aussagekraft von Versuchen, spieltheoretisch Entscheidungsprozesse zu modellieren und dabei auf rational-ökonomische Voraussetzungen aufzubauen, offenbart Scharpf (z. B. 1993a, 1993b, Beiträge, die trotz der hier gemachten Einschränkungen im Hinblick auf ihre grundsätzlichen Klärungen wertvoll sind), dessen Modelle häufig eher theoretisch bleiben und deren wesentliche Einschränkung darin liegt, daß die postulierte Klarheit der Akteure über ihre Bewertung von Alternativen nicht vorliegt, und zwar weder im Hinblick auf das Vorhandensein eines Satzes bewertbarer Alternativen zu einem festen Entscheidungspunkt (vergleiche nur die Entwicklung von Alternativen durch Wettbewerbsverfahren, auf die Politiker beispielsweise der Legislative überhaupt keinen praktischen Einfluß haben) noch auf das Vorhandensein eines je individuellen Meßsystems. Die Vielzahl der beteiligten Akteure mit den unterschiedlichsten und überdies nach Prozeßphasen variierenden Ressourcen kommt hinzu. Es muß in einer Untersuchung der Entscheidungswirklichkeit viel mehr als in den hier erwähnten Modellen darum gehen, die variierende Thematisierung von Entscheidungsalternativen im Prozeß zu beleuchten, also die Definition von Entscheidungssituationen selbst in den Mittelpunkt zu stellen. Für ähnliche Beispiele von Spieltheorie vgl. z. B. Calvert 1992.

fürbaren Alternativen Entscheidungen treffen müssen und dabei ihre Alternativensuche abbrechen, wenn sie eine „befriedigende“ Lösung gefunden haben, und nicht auf eine „optimale“ hoffen können. Sie legen überdies ihren Entscheidungen vereinfachte Definitionen der jeweiligen Situation zugrunde, die mit selektiver Wahrnehmung einhergeht. Komplexität und Unsicherheit über die Umweltbedingungen führen zu Anpassungsstrategien wie dem Versuch der Stabilisierung der Umweltbedingungen, der „simple-minded-search“, also der Vorzug von bereits bewährten Lösungsmustern gegenüber der Anwendung von komplexeren Entscheidungsregeln und der allmählichen Anpassung an die Umwelt über organisatorisches Lernen (Cyert/March 1963). Die Weiterentwicklung der Theorie hat zur Herausbildung des „garbage-can“-Modells geführt (Cohen/March/Olsen 1972), nach dem das Auftreten beschränkten Wissens, unvollkommener Technologien, inkonsistenter und unoperationaler Ziele sowie wechselnder Teilnehmer und Aufmerksamkeiten zu „mehrdeutigen“ Situationen führt, in denen Entscheidungen nur noch dann fallen, wenn zu einem bestimmten günstigen Zeitpunkt Problemwahrnehmung, Verfügbarkeit von Lösungen, Aufmerksamkeit von Teilnehmern und Entscheidungsgelegenheiten zusammentreffen. Wenngleich das Modell für die vorliegende Untersuchung nur eingeschränkt anwendbar scheint, da die formale Lösung von Problemen insbesondere in der projektbezogenen Stadtentwicklungspolitik in der Regel durch Verfahren (nicht zuletzt Bauanträge) erzwungen wird, soll dennoch darauf hingewiesen werden, daß längere, unbestimmte Prozesse von Akteuren in ihrem Sinne durch „Aussetzen“, „Beharren“, die Bereitstellung symbolischer Handlungen, die Frustration oder Kooptation der Gegner durch ihre aktive Einbeziehung in komplexe Prozesse, die Ablenkung von Thematisierungen auf weniger relevante Problemfelder oder die Nutzung der Definitionsmacht in Entscheidungsverfahren beeinflusst werden (vgl. auch Cohen/March 1974).

Ein Übergang von den Politikwissenschaften zur Sozialpsychologie wird von der Konfliktforschung (vgl. z. B. Fisher/Ury 1981, Pruitt 1981, Raiffa 1982, Hoffmann/Riem 1989, Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann 1990, Pruitt/Carnevale 1993, Rubin/Pruitt/Kim 1994) markiert. Sie wendet sich intensiv der Bewältigung von Konflikten vielfältiger Art zu und erscheint daher insbesondere für die Interpretation von Konfliktbewältigung und Problemlösungsfähigkeit in der Praxis vielversprechend. Einschränkend muß ergänzt werden, daß ihre Anwendung auf das in dieser Studie untersuchte Feld ebenso wie die oben erwähnten Ansätze der Entscheidungs- und Spieltheorie bisweilen an Grenzen der Informationsverfügbarkeit zu stoßen droht und die begriffliche Integrationsleistung der Konflikttheorie, die mit ein und demselben Instrumentarium in der Lage ist, ein von familiären Konflikten bis hin zu internationalen Krisen reichendes Spektrum zu beschreiben, zu Vergrößerungen führt, die eine direkte Übertragung ihrer Resultate auf das Konfliktfeld Stadtentwicklungspolitik erschwert, dem sie sich in der Regel kaum zuwendet. Konflikttheorie kann mithin lediglich als Hintergrundfolie und Interpretationsrahmen betrachtet werden, vor denen eine vertiefende Untersuchung ausgebreitet wird.

Da diese Untersuchung eine Vertiefung in Richtung auf städtebauliche Merkmale von Entscheidungen versucht, ist die Bedeutung von städtebaulichen Leitbildern zu berücksichtigen. Das konventionelle Feld der planerisch ausgerichteten „Leitbildtheorie“ (vgl. z. B. Becker / Jessen / Sander 1999a) legt dabei einen wesentlichen Schwerpunkt auf die Beschreibung des Wandels von Leitbildern in historischer Perspektive und bezieht dabei gesellschaftliche Rahmenbedingungen als Erklärungsansätze ein. Die von ihr zusammengetragenen Erkenntnisse sind als Hintergrundinformationen zwar interessant, um das jeweils „herrschende“ Leitbild oder die in der Fachwelt diskutierten Leitbilder zu erfassen und daraus ergänzende Sichtweisen auf die Entscheidungswirklichkeit zu gewinnen. Die dort bisweilen stark normativ geführte Debatte über die sinnvolle Anwendbarkeit bestimmter Leitbilder (Hassemer 1999, Schückhaus 1999, Sieverts 1999b) und der definitorische Sonderweg hin zur Bezeichnung von informellen Plänen – wenngleich stärker im Hinblick auf eine „Strukturaussage“ und ein „Strategiekonzept“ denn als „fertiges Raumbild“ - als „Leitbildern für einen bestimmten Ort“ (Daub 1971, Kunst 1999 u. v. a.), ist dabei ebenso wie die historische Abfolge von Leitbildern der Stadtentwicklung gemeinhin bekannt. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung soll jedoch darauf liegen, in welcher Weise Leitbilder Entscheidungen beeinflussen können. Unter diesem Fokus erarbeitete Studien sind weitaus seltener als diejenigen zur historischen Abfolge von Leitbildern oder zu ihrer Entstehung und Bedeutung für die Fachvertreterinnen, versprechen aller-

dings einen größeren Beitrag zur Erklärung von Entscheidungsprozessen⁵³. Nur vereinzelt lassen sich Erkenntnisse hierzu finden, während die meisten Aussagen von Praktikern anekdotisch bleiben.

Aus ökonomischer Sicht sind Hintergrundinformationen über Standortverhalten und Immobilienwirtschaft von Bedeutung, um das Handeln der privaten Unternehmen im Entscheidungsprozeß genauer verstehen zu können. Da die vorliegende Untersuchung – nicht zuletzt angesichts des vor der Vereinigung kaum bedeutsamen und in der Vereinigungszeit in völliger „Umkrempelung“ begriffenen Standortgefüges in Berlin – keinen expliziten Schwerpunkt auf die Untersuchung des unternehmerischen Standortverhaltens legt, sondern stärker auf die Realisierung von Projekten auf bestimmten definierten Standorten ausgerichtet ist, kann auf eine Betrachtung des Standortverhaltens hier verzichtet werden⁵⁴. Die Vielfalt der am Markt agierenden privaten Unternehmen erfordert eine Vertiefung von Erklärungsansätzen durch die vorliegende Untersuchung selbst – eine umfassende Ausleuchtung des Spektrums der privaten Unternehmer und ihrer Handlungsimperative muß anderen Untersuchungen vorbehalten bleiben. Eine kurze klassifizierende Betrachtung der privaten Unternehmen als Akteure ist für das Verständnis ihres Handelns dennoch aufschlußreich.

2.2 Politikwissenschaftliche Resultate

2.21 Überblick über die Ansätze der lokalen Politikforschung

Ausgehend von der *Community-Power-Forschung*, die sich in der Nachkriegszeit in den USA herausbildete, hat sich eine vielfältige Tradition miteinander verwandter Erklärungsansätze entwickelt, die teilweise auch mit einem gewissen zeitlichen Nachlauf in Deutschland angewendet und vertieft worden sind. Die Unterschiedlichkeit der Rahmenbedingungen in Europa und den USA hat mitunter dazu geführt, daß aus der Frage nach der Übertragbarkeit von Erklärungsansätzen wiederum neue Begrifflichkeiten und Diskussionsstränge erwachsen sind. Dabei sind deutliche Konjunkturen der lokalen Politikforschung auszumachen. Nach einem stark gesunkenen Interesse hat sich ab Beginn der 1980er Jahre in den USA und schließlich mit einigen Jahren Verzögerung auch in Europa mit den Begriffen „Wachstumsmaschinen“ und „Wachstumskoalitionen“, „Urbane Regime“ und schließlich „lokale *governance*“ eine Wiederbelebung der lokalen Politikforschung ausgehend von einer Auseinandersetzung mit den Konsequenzen der Politik von Reagan und Thatcher auf die Stadtentwicklungspolitik einerseits und von der offensichtlich veränderten Wahrnehmung und Definition der Rolle öffentlicher Verwaltung andererseits ergeben. Die bis zu einem gewissen Grad „partnerschaftliche“ Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen – sowie schließlich auch mit nichtkommerziellen Organisationen, die auf lokaler Ebene tätig sind – eint die neuere lokale Politikforschung zumindest im Hinblick auf ihre analytische Ausrichtung, wengleich die verwendeten Begriffe und die aus den Analysen abgeleiteten Bewertungen unterschiedlich sind. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, neben den obengenannten Diskussionssträngen „partnerschaftliche“ Ansätze gesondert zu behandeln, zumal diese im Hinblick auf die Diskussion um *public-private partnership* und auf die Rolle der nichtkommerziellen Organisationen die deutsche Debatte stärker geprägt zu haben scheinen. Die starke normative Komponente der partnerschaftlichen Ansätze und der häufig stärker in der Stadterneuerung liegende thematische Fokus hat an dieser Stelle allerdings eine Beschränkung auf jene nicht angeraten erscheinen lassen.

2.22 Wurzeln der lokalen Politikforschung: *Community-Power-Forschung*

In den 1950er und 1960er Jahren wurde in der US-amerikanischen Politikwissenschaft nachhaltig versucht, kommunale Machtstrukturen zu erklären. Dies führte zur Herausbildung der „Community-Power“-Forschung (vgl. z. B. Harding 1996, S. 638). Probleme mit der Definition von „Macht“ und von „community“ konnten dabei nicht überwunden werden. Es bildeten sich drei widerstreitende Ansätze heraus, die mit „Elitismus“, „Pluralismus“ und „Neoelitismus“ bezeichnet werden können. In den 1970er Jahren erlebte die *Community-Power-Forschung* mit inzwischen als fruchtlos erachteten Debatten der Vertreter der un-

⁵³ Selbst Streich (1988), der explizit eine Theorie der Leitbilder formuliert, widmet nur den geringsten Teil der Wirkung von Leitbildern und einen wesentlich größeren der Entstehung und Ausformung. Er betont allerdings, daß selbst Untersuchungen über die Entstehung von Leitbildern selten seien (S. 73).

⁵⁴ Für eine nähere Untersuchung der Auswirkungen auf deutsche Städte vgl. z. B. Heinz 1990.

verschiedenen Ansätze einen Niedergang. Im folgenden soll nur kurz auf sie eingegangen werden, da sie für die vorliegende Untersuchung begrifflich wie methodisch eine Rolle spielen.

Die Elitisten (v. a. Hunter 1953), die der Frage „who rules?“ nachgehen, versuchen, „evidence about the reputation for power or influence commanded by certain key individuals“ zu gewinnen (vgl. im folgenden Harding 1996, S. 638 f). Diese als „reputational method“ bekanntgewordene Methode wird von den Pluralisten (v. a. Dahl 1961, Polsby 1963) kritisiert, die grundsätzlicher die Frage „does anybody rule?“ stellen. Sie wenden insbesondere gegen die Elitisten ein, daß „reputation“ im Falle bestimmter Situationen keinen nachweisbaren Einfluß auf Entscheidungsmacht habe, die Messung von *reputation* lediglich die Annahmen der Forscher bestätige und keine Untersuchung der Ursachen und Hintergründe von Macht stattfindet. Auch wenn der sogenannte „positional approach“ den letzten benannten Kritikpunkt aushebeln kann, indem Macht als Resultat der Kontrolle über verschiedene Ressourcen betrachtet wird, bleiben die beiden ersten Defizite bestehen, denen die Pluralisten mit dem „decisional approach“ begegnen wollen. Dazu untersuchen sie „kontroverse“ Entscheidungen der Lokalregierung, setzen sich aber ihrerseits damit der Kritik durch die Neoelitisten (v. a. Banfield 1966, Bachrach/Baratz 1962, 1970) aus, die wohl zu Recht darauf verweisen können, daß die gewählten Entscheidungspunkte willkürlich gewählt seien und eine Untersuchung der Art und Weise der Aufstellung von „policy agendas“ von den Pluralisten nicht geleistet wird. Mit anderen Worten fordern die Neoelitisten die Untersuchung der Frage: „who sets the agenda and why aren't they challenged?“ Sie sind der Auffassung, daß es Entscheidungen gibt, deren Ausgang für die Eliten gar nicht von Belang ist. Hier liegt mithin „non-decision making“ der Eliten vor, die nur in für sie bedeutende Schlüsselprozesse überhaupt eingreifen müssen. Überdies wird angezweifelt, ob die Entscheidungspunkte, die die Pluralisten untersuchen, nur deshalb die zentralen sein müssen, weil sie kontrovers sind. Alle drei Strömungen zeichnen sich methodisch dadurch aus, daß sie Individuen in den Mittelpunkt der Untersuchungen stellen und deren Verhalten die untersuchten sozialen Phänomene erklären soll. Neuere Untersuchungen sind skeptisch ob des Erklärungsgehalts der angewandten Methoden (Harding 1996, S. 639).

Die *Community-Power-Forschung* definiert traditionell lediglich alle diejenigen Individuen, die innerhalb der jeweiligen Gemeindegrenzen leben, als „community“, und vernachlässigt mit dieser Überschätzung der lokalen Autonomie die „non-local sources of influence over places“ (Harding 1996, S. 640). Auch in der deutschsprachigen lokalen Politikforschung wird die Einbeziehung anderer Akteure als der Kommunalpolitik, obwohl durch Grauhan (1975) bereits gefordert, unzureichend berücksichtigt (Heinelt/Wollmann 1991, S. 9 f). Erst durch die Theorie der urbanen Regime und das Konzept der Stadt als Wachstumsmaschine wird in den späten 1970er und insbesondere in den 1980er Jahren eine aus der sogenannten neopluralistischen Denkrichtung um Lindblom (1977) entwickelte Erweiterung der *Community-Power-Ansätze* versucht (für die Entwicklung der Forschungsrichtung in Deutschland vgl. Wollmann 1991, S. 25 ff).

2.23 Kernaussagen der „konventionellen“ lokalen Politikforschung zu den Akteuren und ihrem Zusammenwirken

Die lokale Politikforschung in Deutschland hat sich lange Zeit darauf beschränkt, von der Untersuchung der öffentlichen Verwaltung und der lokalen politischen Institutionen auszugehen, das Binnenverhältnis der Akteure dort zu reflektieren und die Verhandlungspositionen externer Akteurinnen als „strukturelle Zugangs- und Durchsetzungsmacht“ (Bachmann 1993, S. 95 ff) zu thematisieren. Dagegen bleibt die Untersuchung der Verhandlungen zwischen Angehörigen der Verwaltung und des politischen Apparats auf der einen Seite und der externen Akteure auf der anderen Seite ausgeblendet⁵⁵.

⁵⁵ So grenzt beispielsweise Fürst (1975, S. 36) in seiner umfassenden Arbeit über kommunale Entscheidungsprozesse die Externen vollständig aus. Die zahlreichen seit Ende der 1960er Jahre entstandenen Gemeindestudien (vgl. dazu Haasis 1978, S. 86 ff für das erste Jahrzehnt, Bachmann 1993, S. 78 mit einer Übersicht über Ergebnisse aus den 1980er Jahren, darüber hinaus Schmals/Siewert 1982, Homma 1984, Franck 1989, Schneider 1997, Schneider 1997a) wenden sich zwar wie Fürst insbesondere der Rolle der Bürger, von Bürgerinitiativen und der Lokalpresse zu, doch wird insbesondere das Verhältnis der öffentlichen Hand und der Investoren bzw. Unternehmer in der Stadt nur selten und kaum systematisch aufgearbeitet. Der in der US-amerikanischen Debatte geführte Begriffsstreit ist zwar in Deutschland nachvollzogen worden, doch wurde immer wieder auf die Grenzen der Übertragbarkeit hingewiesen. Dies mag das geringe Gewicht der dort entwickelten Begriffe erklären.

Erst in den 1990er Jahren werden Unternehmer bzw. Investoren als Akteure explizit in die Untersuchungen integriert. Angesichts der sich wandelnden „Planungskultur“ (vgl. z. B. Selle 1996), nicht zuletzt ausgelöst durch Änderungen des Rechtsrahmens und die finanzielle Krise der Gebietskörperschaften⁵⁶, werden die im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels bedeutender werdenden Investoren im tertiären Sektor sowie deren Verhältnis zur öffentlichen Hand beim Stadtumbau (Bachmann 1993, Acker 1995) untersucht, andererseits wird - wie 30 Jahre zuvor unter Bezug auf in den USA entstandene theoretische Konzepte - der Versuch unternommen, politische Entscheidungen als Resultat des Wirkens von „Urbanen Regimen“ (Elkin 1987) zu deuten (vgl. unten).

Im folgenden soll ein kurzer Überblick über die Resultate der „konventionellen“ lokalen Politikforschung gegeben werden, der demnach schwerpunktmäßig die Rolle und das Wirken der öffentlichen Hand behandelt⁵⁷. Im Anschluß daran werden die darauf aufbauenden Erkenntnisse über das Verhältnis von öffentlicher Hand und privaten Akteuren im Verhandlungs- und Entscheidungsprozeß resümiert. Diese Darstellung soll gewissermaßen als Hintergrundfolie für die Entfaltung der in den letzten Jahren entwickelten neueren Ansätze der lokalen Politikforschung dienen, die insbesondere in der deutschen Stadtentwicklungspolitik lediglich punktuell zum Einsatz gekommen sind. Wegen der Verwandtschaft der verschiedenen Ansätze kann eine gewisse Überlappung der Aussagen nicht vollständig vermieden werden.

2.231 DAS POLITISCH-ADMINISTRATIVE SYSTEM IM ENTSCHEIDUNGSPROZEß

Die Struktur des politisch-administrativen Systems auf lokaler Ebene und seine Rolle im Entscheidungsprozeß ist je nach Kommunalverfassung zu unterscheiden⁵⁸. Insbesondere in Stadtstaaten weicht die klassische Dualität zwischen Rat und Verwaltung bzw. zwischen politischer Führung und Verwaltung differenzierteren Modellen hierarchischer Über- bzw. Unterordnung, die unten zu berücksichtigen sein werden. Dessenungeachtet bleibt angesichts zu erwartender Unterschiede in Motivation, Ressourcenzugang, Rekrutierung, Handlungsmöglichkeiten usw. zwischen politischen Gremien sowie politischen Beamtinnen einerseits und dem Verwaltungsapparat andererseits zu trennen.

Ob die bekannte Tatsache, die Verwaltung „dominiere eindeutig gegenüber der politischen Vertretungskörperschaft“, wobei die Gründe „strukturell angelegt“ seien, (Bachmann 1993, S. 82, vgl. auch Fürst 1975, Mayntz 1985) der Komplexität dieses Verhältnisses gerecht werden, wird erst genauer zu klären sein. Hier seien jedoch die Gründe für die beschriebene Dominanz kurz skizziert. Als wichtigste Erklärungsfaktoren werden die Informationsverarbeitungskapazität, die gemeindliche Außenpolitik, die Möglichkeit der Verwaltung zu eigenen Initiativen und deren Verfahrensmacht angegeben (Bachmann 1993, S. 82 ff). Die gegenüber den politischen Gremien höhere Informationskapazität kann auf die Größe des Verwaltungsapparats, seine Professionalisierung, Spezialisierung und nicht zuletzt auf persönliche Kontinuität - im Gegensatz zur politischen Verwaltungsspitze und den Vertretern der Legislative - zurückgeführt werden⁵⁹. Unter „gemeindlicher Außenpolitik“ wird die Tatsache verstanden, daß die meisten Kontakte der Kommune zu ihrem Umfeld über die Verwaltung laufen, wenngleich nach

⁵⁶ Hier sind insbesondere die im Zuge des deutschen Vereinigungsprozesses im Bauplanungsrecht gestärkten Institute des Städtebaulichen Vertrags, des Vorhaben- und Erschließungsplans und der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu erwähnen, wenn auch einschränkend hinzugefügt werden muß, daß die Verhandlungswirklichkeit von diesen rechtlichen Neuerungen zunächst gar nicht so stark beeinflusst worden sein dürfte. Beispielsweise sind dem Städtebaulichen Vertrag enge Grenzen im Hinblick auf die Vereinbarungsgegenstände gezogen. Eine stimulierende Wirkung auf die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren läßt sich allerdings durchaus nachweisen.

⁵⁷ Für einen guten Überblick zumindest dieses Ausschnitts vgl. Bachmann 1993, S. 78 ff, der auch kurz auf die Gründe eingeht, die für den tendenziellen Niedergang der *Community-Power*-Forschung und das Fehlen einer integrierenden Theorie verantwortlich sind, für eine ausführlichere Darstellung vgl. Fürst 1975.

⁵⁸ Zur Spezifik der Berliner Stadtstaatensituation vgl. den Anhang zu Rechtsgrundlagen.

⁵⁹ Vgl. die bei Bachmann 1993, S. 82 ff erwähnte Literatur. Dort wird darauf hingewiesen, daß in Großstädten Politiker - insbesondere die politischen Beamten - ihrerseits stärker spezialisiert und professionalisiert agieren als in kleineren Gemeinden. Zwar weist die Verfassung des Stadtstaats Berlin nicht alle Elemente dieser Stärkung, wie z. B. die lange Amtszeit der Dezernenten auf. Es wird sich jedoch herausstellen, daß gerade die politischen Beamten (Senatoren, Staatssekretäre, Stadträte) nichtsdestoweniger eine zentrale Stellung innehaben, die aus anderen Faktoren resultiert. Dies korrespondiert mit der Beobachtung von „politisch“ gefällten Entscheidungen, die Bachmann (1993, S. 90) insbesondere unter Verweis auf Banner 1982 anerkennt. Es wird an die-

ten Kontakte der Kommune zu ihrem Umfeld über die Verwaltung laufen, wengleich nach Kommunalverfassung und Gemeindegröße zu differenzieren ist⁶⁰. Die Initiativkraft läßt sich auf die beiden bereits genannten Faktoren zurückführen, die der Verwaltung einen Informationsvorsprung verschaffen (Bachmann 1993, S. 86 ff)⁶¹. Diesen nutzt sie über die Erarbeitung von Vorlagen, die für die Arbeit der Gemeindeparlamente eine Vorsortierung der Entscheidungsalternativen darstellt und die dort kaum noch Veränderungen unterworfen sind. Dabei kann sich ein relativ kleiner Kreis von „Vorentscheidern“ aus der Verwaltung durch den Ausschluß einer breiteren Öffentlichkeit wesentlichen Einfluß auf die Alternativauswahl sichern. Die Verfahrensmacht der Verwaltung ergibt sich darauf aus der Federführung z. B. in Planungsverfahren. Erst durch die Einbeziehung von „Grenzgängern“ an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik bzw. der „Außenwelt“ der öffentlichen Hand wird es allerdings möglich, einen entstehenden Verflechtungs- und Abstimmungsbedarf abzudecken (Banner 1982).

2.232 POLITISCHE PARTEIEN UND MEDIEN

Unter den Akteurinnen, die nicht dem politisch-administrativen System im engeren Sinne zuzurechnen sind, sollen die politischen Parteien, die Bürger, Vereine, Verbände und andere Interessengruppen, die Medien und die Fachöffentlichkeit einerseits und die Investoren andererseits verstanden werden. Den politischen Parteien wird in der Lokalpolitik nur eine geringe Bedeutung zugemessen (Bachmann 1993, S. 81), die allerdings mit der Gemeindegröße wächst und in den ausgehenden 1970er Jahren durch die Politisierung der Gemeindeparlamente zugenommen hat (Wehling 1991, S. 158 ff, Derlien et al 1986, Lehmann-Grube 1985)⁶². Häufig sind sie von Einzelpersonen geprägt (Fürst 1975, S. 93 ff). Daß sie nur mittelbar über die Rekrutierung der Akteure Einfluß auf die Entscheidungen ausüben (Bachmann 1993, S. 81), mag im Prinzip richtig sein, doch unterschätzt diese Ansicht vermutlich die Politisierung von Vorentscheidungsprozessen im Gemeindeparlament und die relativ stark vereinheitlichte Linie der verschiedenen Vertreter ein und derselben Partei im konkreten Entscheidungsprozeß.

Ebenso werden die Medien als wenig bedeutend eingeschätzt. Sie sind häufig „Sprachrohr politischer Kräfte“ und „Katalysator bei der Entstehung von Issues“ (Fürst 1975, S. 107) oder dienen gar der „Selbstdarstellung der Herrschaftsträger“, wobei vermutet wird, daß die Berichterstattung „eindeutig zugunsten lokaler Machteliten strukturiert ist“ (Hippler/Kutteroff 1982, S. 242 ff, vgl. auch Savelsberg 1982, S. 137, Derlien et al 1986, S. 220)⁶³, nicht zuletzt wegen der „Ausdünnung der Lokalredaktionen“ (Franck 1989, S. 92) und der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Anzeigengeschäft.

ser Stelle bereits vermutet, daß der Begriff einer „politisch“ gefällten Entscheidung für die Beschreibung allerdings nur eingeschränkt tauglich ist und in zahlreichen Fällen vielmehr die Frustration über durch Politiker ausgelöste plötzliche, unvorhersehbare Wendungen im Entscheidungsprozeß darstellt, die sich einem einfachen Kompromiß bewußt verweigern oder diesen ohne vertiefende Problemlösungsbemühungen herbeiführt, aber gleichwohl auf fachliche Begründungszusammenhänge zurückführbar sind.

⁶⁰ Vgl. Bachmann (1993, S. 84 ff) mit weiteren Nachweisen. Die dort implizit geäußerten These, diese Kontakte seien gerade in Klein- und Mittelstädten bedeutsam, geht wiederum von der Binnenperspektive des politisch-administrativen Systems aus und verkennt, daß in Großstädten tendenziell bedeutendere Investitionsprojekte auf den Weg gebracht werden, die höherrangige Kontakte erfordern. Fürst (1975, S. 75) verweist darauf, daß bei großen Gemeinden das Vertrauen in die Verwaltung nicht mehr uneingeschränkt vorhanden ist und Interessengruppen eine größere Rolle spielen. Dies schwächt wiederum den Einfluß der Verwaltung. Es ist ebenfalls Fürst (1975, S. 78), der bei der Beurteilung des Rats erläutert, warum „es eine parlamentarische Opposition kaum gibt: Man arrangiert sich in der Mehrheit der Fälle, um zu einstimmigen Beschlüssen zu kommen.“ Dies deutet auf eine geringe Politisierung des gemeindlichen Handelns hin, die jedoch umstritten ist. In großen Gemeinden sei die Stellung der Verwaltung in der Praxis kaum mehr von der Kommunalverfassung abhängig (Fürst 1975, S. 85 ff). Savelsberg (1982, S. 164 ff) beschreibt die ambivalente Stellung der „Grenzstelleninhaber“ zwischen Gemeinde und Außenwelt, die in der Gefahr stehen, außergemeindliche Werte und Interessen zu übernehmen, aber auf der anderen Seite der Gemeinde erst die Möglichkeit verschaffen, ihre Interessen nach außen zu artikulieren und durchzusetzen.

⁶¹ Daß wiederum bei einem Verlassen der Binnenperspektive das Handeln der Verwaltung im Verhältnis zu anderen Akteuren seinerseits anders bewertet werden muß, soll hier als Möglichkeit bereits angedeutet werden.

⁶² Wehling (1991) nennt als wenig untersuchte Variablen für die Parteipolitization in Gemeinden außerdem die Gemeindeverfassungen und die politische Kultur.

⁶³ Erklärungen für diese Rolle werden kaum gegeben.

2.233 BÜRGER UND BÜRGERVERTRETUNGEN

Die Bürger sind in der Regel nur als peripher an politischen Entscheidungsprozessen beteiligte Kraft anzusehen⁶⁴. Gegenüber anderen Akteuren wie Investoren sind die „strukturellen Stärken der einen ... spiegelbildlich ... [ihre] Schwächen“ (Bachmann 1993, S. 103), was letztlich auf ihre geringe Sanktionsmacht zurückgeführt wird, die sich lediglich im Wahlverhalten ausdrückt. In einer Zeit, in der Bürgerinitiativen und Betroffenenräte bisweilen semiprofessionellen Charakter haben (vgl. Selle 1996), kann angesichts der äußerst pragmatischen Entscheidungstätigkeit von Politikern sowie der Relativität planerischer Gutachteraussagen⁶⁵ das Argument nicht mehr überzeugen, daß in einer eingeschränkten Verfügung über „technisches Know-how und Verfahrenswissen über die Programmabwicklung“ (Windhoff-Héritier 1987a, S. 54) entscheidende Grenzen für den Einfluß von Bürgern auf planerische Entscheidungen liegen. Vielmehr sind die Ursachen eher in der geringen Mobilisierungsfähigkeit, dem institutionellen Ausschluß aus dem Entscheidungsverfahren⁶⁶ (und damit dem häufig zu späten Eintritt in den Prozeß) sowie in der relativ hohen Betroffenheitsschwelle⁶⁷ zu sehen. Fürst (1975, S. 118) spricht von einem „systemischen Agieren der Einflußreichen“, das Zugangsbeschränkungen für Außenseiter zur Folge habe.

Mithin werden von Bachmann (1993, S. 103 f) die Grenzen denn auch stärker bei der Ressource „Information“ gesehen. Er unterscheidet dabei einerseits das Problem, daß öffentliche Informationen über Planungsverfahren eher von Höhergebildeten und Vertretern bestimmter Berufsgruppen genutzt werden. Zusammenfassend ergänzt er, daß mangelndes Zeitbudget und Schwellenangst vor der Verwaltung die Bürgerinnen selektiv an einer Teilnahme hindern. Daß dies am Planungsergebnis tatsächlich viel ändert, soll hier bezweifelt werden. Vielmehr ist in der Mehrzahl aller Fälle davon auszugehen, daß die grundsätzliche Ablehnung oder abweichende Haltung von Bürgern zu einem bestimmten Projekt über Informations- und Erörterungsveranstaltungen, Kontakte einiger weniger Bürger mit der Verwaltung oder Abgeordneten und andere Kanäle der Verwaltung bekannt sein dürfte. Die Schwierigkeit, bei dem erforderlichen Ausgleich der verschiedenen Belange in der Planung das Gewicht solcher vereinzelter Bürgerstimmen korrekt einzuschätzen, bleibt allerdings bestehen und macht die Verwaltung tendenziell unabhängig⁶⁸. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß Bürgervertretungen sowie die Spitzen von Bürgerinitiativen aufgrund ihrer Rekrutierungsbedingungen, ihrer im Vergleich zu den passiven Bürgerinnen intensiveren Auseinandersetzung mit möglichen Planungsalternativen sowie ihrem Wissen über die übrigen im Planungsverfahren relevanten Belange nicht zwangsläufig wörtlich die Bürger „vertreten“⁶⁹.

⁶⁴ Fürst (1975, S. 113) weist darauf hin, daß in größeren Gemeinden ohnehin nur Interessengruppen eine Rolle spielen, während als Einzelpersonen lediglich Unternehmer genannt werden.

⁶⁵ Damit ist nicht zuletzt deren methodische Beliebigkeit angesprochen, die sich häufig auf das begründete Urteil der Fachperson stützt, ohne diese näher methodisch zu untermauern. Gutachten sind überdies nur begrenzt in der Lage, allein aufgrund ihrer Untersuchungsergebnisse Tragfähigkeitsüberlegungen von Investoren wirksam entgegenzutreten.

⁶⁶ Vgl. dazu z. B. Brindley/Rydin/Stoker 1989, insbesondere die Ausführungen über „popular planning“ auf S. 76 ff, die deutlich machen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, daß die Bewohner eines Gebiets überhaupt erst aktiv in den Planungsprozeß eintreten. Angesichts dieser und ähnlicher Erfahrungen muß eine „Gegenplanung“ der Bürger als äußerst selten angesehen werden.

⁶⁷ Schneider (1997a, S. 18 f) weist auf das geringe Interesse der Bürger an Aktivitäten hin, die sie nicht unmittelbar betreffen. Seine Formulierung von der „zerbrochenen Ständestruktur“ führt ihn zu einer Kritik an bürgerschaftlichen normativen Ansätzen, die auf eine Mobilisierungsfähigkeit der Bürger setzen, vgl. z. B. Kleger 1996.

⁶⁸ Dies wird immer wieder besonders deutlich in der Beobachtung von Flächennutzungsplanverfahren, in denen vergleichbar abstrakte Begründungszusammenhänge bestehen, die nur in Einzelfällen von Bürgereinwendungen überwindbar sind.

⁶⁹ Fürst (1975, S. 122) spricht von einer „Angleichung der Belief-Systeme“ bzw. einer „Reduzierung innerer Konfliktstoffe“. Ein „zunehmendes Unverständnis für Demands der Umwelt“ sei die Folge. Im Wissen um dieses Problem der „informellen repräsentativen Demokratie“ weisen gewählte Abgeordnete immer wieder darauf hin, daß sie ihrerseits die Bürger vertreten und damit eine Einbeziehung der Betroffenen vor Ort nicht erforderlich sei. Dies verkennt den in der Regel großmaßstäblicheren Ortsbezug der gewählten Volksvertreter. Um das benannte Dilemma zu überwinden, sind - ohne breite Wirkung zu erzielen - eine Reihe von weiteren Beteiligungsmodellen entwickelt worden (vgl. z. B. Bachmann 1993, S. 106, Schridde 1997 mit weiteren Nachweisen). Die „Planungszelle“ (Dienel 1978) dürfte nach wie vor deren konsequentestes sein.

Andererseits ist die Tatsache bedeutsam, daß die Bürger erst zu einem Zeitpunkt in das Verfahren einbezogen werden, wenn wichtige Vorentscheidungen über Einzelvorhaben bereits getroffen worden sind⁷⁰. Die Möglichkeit, die Entscheidungsfindung zu beeinflussen, hängt mithin davon ab, ob die Einzelentscheidung sich in einen sich Schritt für Schritt verengenden Rahmen von Vorentscheidungen fügt, die ihrerseits durch den Bürger beeinflusst werden können. Die Rolle der räumlichen Planung an der Schwelle zwischen legislativer und exekutiver Tätigkeit⁷¹ erlaubt überdies einen Einfluß der Bürger über Kontakte mit Lokalpolitikern nur in Ausnahmefällen. Mit zunehmender Gemeindegröße wird diese Beziehung mittelbarer, die Einzelentscheidung der Verwaltung verliert in der vor Wahlen zu verantwortenden Gesamtbilanz an Gewicht (vgl. Arzberger 1980). Die ernüchternden Ergebnisse der Partizipationsforschung⁷² bestätigen, daß die formale Beteiligung der Bürger nicht als gleichwertige Teilnahme am Entscheidungsprozeß gewertet werden kann. Diese bekannte Tatsache darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß vereinzelt Erfolge erzielt werden⁷³.

2.234 BAUHERREN, INVESTOREN, UNTERNEHMER

An dieser Stelle soll die Akteursgruppe betrachtet werden, die im Rahmen der zumindest überwiegenden Bebauung von Grundstücken mit Bürogebäuden an die Verwaltung als Grundstücksverwerter herantritt⁷⁴. Den privaten Investoren kommt in einer auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14 Grundgesetz) gegründeten Wirtschaftsordnung eine Schlüsselrolle zu. Ohne sie ist Stadtentwicklung kaum möglich, da unternehmerische Aktivitäten der öffentlichen Hand als Sonderfall angesehen werden müssen⁷⁵. Im Rahmen der planerischen Flächenvorsorge wird die öffentliche Hand versuchen, für Büroflächen geeignete Standorte mit geeignetem Nutzungs(mischungs)profil⁷⁶ bereitzustellen. Die Standortanforderungen tertiärer Nutzer sind häufig nur eingeschränkt in bestehende Stadtstrukturen integrierbar. Dies stellt das politisch-administrative System immer wieder vor die Alternative, vorausschauend Areale zu identifizieren, die sich relativ konfliktarm für eine Büronutzung eignen, und dort die planungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, oder den Marktkräften die Auswahl der Standorte zu überlassen und dann zu versuchen, das Planungsrecht an die Nachfrage im Einzelfall anzupassen. Beide Wege haben Vor- und Nachteile, so daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß einer der beiden

⁷⁰ Diese Vorentscheidungen müssen sich nicht nur auf planerische Ziele im engeren Sinne beziehen. Von Bedeutung ist außerdem die eigentumsrechtliche Situation, die das Entscheidungsverfahren prägen kann.

⁷¹ Das Baugenehmigungsverfahren ist als exekutive Aufgabe schlechthin anzusehen. Dagegen wird die Bauleitplanung von der Exekutive betrieben und erlangt durch Beschluß des Gemeindeparlaments den Status einer Satzung bzw. Rechtsverordnung (Stadtstaaten). Die Praxis zeigt, daß die Bedeutung der Legislative für die Detailentscheidungen insbesondere im verbindlichen Bauleitplan gering ist, gerade wenn dieser die rechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit eines Bauvorhabens schafft, wenngleich die Grundsatzentscheidung für die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens formal bei der Legislative liegt.

⁷² Vgl. den Literaturüberblick in Bachmann 1993, S. 106 f. Es sei überdies unter Bezug auf Maynard-Moody (1989, S. 139) der Hinweis erlaubt, daß die „Repräsentativität“ – im Sinne einer Verwandtschaft ihrer sozialstrukturellen Merkmale mit denen der Gesamtbevölkerung - der Verwaltungsmitarbeiterinnen bisweilen als höher eingeschätzt werden muß als die der Vertreter der Legislative. Folglich ist bei der Bewertung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative in der Stadtentwicklungspolitik genau darauf zu achten, an welchen Stellen „partizipative“ Elemente möglicherweise indirekt in die Entscheidungsfindung eingehen. Hierauf wird in der Analyse der Berliner Situation unter dem Stichwort „Antizipation“ in den Kapiteln über die Akteure und deren Interaktion in Teil C eingegangen.

⁷³ Für die Erfolgsvoraussetzungen von Bürgerinitiativen vgl. Gabriel 1983, S. 294 f.

⁷⁴ Für eine nähere Charakterisierung der Komplexität dieser Akteursgruppe vgl. den Abschnitt „Die Produktion von Büroimmobilien“. Da eine genauere Definition der Akteure und ihrer Bezeichnungen an dieser Stelle weder zum Verständnis noch zur Präzisierung erforderlich ist, soll auf sie hier verzichtet werden. Der Vereinfachung halber sei die Gruppe mit „Investoren“ überschrieben, da dies klar macht, daß der Gegenüber der Verwaltung nicht mehr der klassische selbstnutzerische Unternehmer, sondern in der Regel ein spekulativ im Hinblick auf die Vermietung wie die Schaffung von Arbeitsplätzen agierender Akteur ist.

⁷⁵ Eine wirtschaftspolitische Debatte über die Rolle des Staats soll hier unterbleiben. Die gemachte Aussage ist daher als Charakterisierung des Ist-Zustandes zu verstehen. Nichtsdestoweniger tritt die öffentliche Hand als bedeutender Büroflächenproduzent und -nutzer auf. Vgl. z. B. SenSUT/IHK 1996, S. 23 ff. Entsprechend dem Untersuchungsrahmen bleiben diese hier unberücksichtigt.

⁷⁶ Im folgenden sei aus Lesbarkeitsgründen auf eine Mitnennung anderer Nutzungen, die im Zusammenhang mit Büroflächen sinnvollerweise realisiert werden, verzichtet. Dies soll nichts über die Bevorzugung eines bestimmten Nutzungsmischungstyps aussagen.

ausschließlich verfolgt wird. Zumindest im zweiten Fall muß die planende Verwaltung sich mit dem Nutzungswunsch einer Grundstückseigentümerin auseinandersetzen, während sie in beiden Fällen aufgrund der Planungshoheit der Gemeinde die planungsrechtliche Zulässigkeit städtebaulich (mit-) bestimmt⁷⁷. Als Grundstückseigentümer oder -interessent ist der Investor Vertreter eines privaten Belangs, dem eine besondere Würdigung im Planungsverfahren zukommt. Wie dieser allerdings in Konkurrenz zu den übrigen öffentlichen und privaten Belangen Berücksichtigung findet, hängt nicht zuletzt von den politischen Kräfteverhältnissen in der jeweiligen Gemeinde ab. Wenn auch in den vergangenen Jahrzehnten die Industrieansiedlung bzw. -umsiedlung einen bedeutenden Planungsfall darstellte, gibt es ebenfalls Erkenntnisse über tertiäre Nutzer. Im folgenden sollen diese zunächst zusammenfassend resümiert werden, ohne nach dem Wirtschaftssektor zu differenzieren.

Das Thema einer „Bevorzugung wirtschaftlicher Interessen“ (Schmals 1982, S. 139) durchzieht die Literatur vermutlich seit Beginn der *Community-Power*-Forschung. Dabei macht Bachmann (1993, S. 95 ff) drei wesentliche Ansätze aus: einen „politökonomischen“, einen „steuerpolitischen“ und einen „organisationsstrukturellen“.

Ersterer betont die „Durchschlagskraft gesamtgesellschaftlicher Herrschaftsstrukturen auf den kommunalen Lebensbereich“. Dies wird deutlich in der bereits angedeuteten Stellung des Eigentums (Enteignungs-Entschädigungs-Problematik, Rechtsstellung der Eigentümer im Gegensatz beispielsweise zu Mietern, vgl. Wollmann 1975⁷⁸) und der Bedeutung einer Mobilisierung privaten Kapitals für die Implementation stadtentwicklungspolitischer Ziele⁷⁹.

Bekannt ist die steuerpolitische Bedeutung der Ansiedlung von Unternehmen. Unter dem Stichwort „Bürgermeisterkonkurrenz“ ist dieses Phänomen vor allem im gegenseitigen Ringen um die Ansiedlung von Produktionsbetrieben in Zeiten mobilen Kapitals im sekundären Sektor beschrieben worden und hat in den 1980er Jahren angesichts des geringer werdenden Potentials an ansiedlungswilligen Betrieben Kritik erfahren. Für den tertiären Sektor und insbesondere für die östlichen Bundesländer bzw. den Ostteil Berlins war und ist aufgrund des Strukturwandels mit dem Umbau zur Dienstleistungsgesellschaft wieder mit einem gewissen Ausmaß an mobilem Kapital zu rechnen. Die zunehmende überörtliche Verflechtung von Unternehmen hat allerdings die Bedeutung von Ansiedlungen für die Steigerung des Gewerbesteueraufkommens deutlich verringert⁸⁰. Bachmann (1993, S. 97) weist allerdings darauf hin, daß angesichts des stabilen Sockels an Arbeitslosigkeit gewerbliche Bestandspflege und Ansiedlungspolitik insbesondere

⁷⁷ Diese Einschränkung trägt der Tatsache Rechnung, daß innerstädtische Flächen in der Regel bereits nach § 34 Baugesetzbuch bebaubar sind.

⁷⁸ Im Umkehrschluß bedeutet dies, daß im Falle öffentlicher Verfügung über Grundstücke ein größerer Einfluß der öffentlichen Hand zu konstatieren sein müßte. Gerade im oben zunächst benannten Fall des Stadtumbaus zugunsten tertiärer Nutzer ist dann nach lokalen und zugezogenen Akteuren zu differenzieren. Die verschiedentlich geäußerte Beobachtung einer Ent-Lokalisierung der vor Ort tätigen Unternehmerschaft, die sich nicht zuletzt im Verschwinden des eigennutzerischen Bauherrns äußert, müßte dann die Verhandlungsposition der Investoren tendenziell schwächen.

⁷⁹ Schmals (1982, S. 97) nennt beispielsweise als Rahmenbedingungen für die Stadterneuerung die Gesetzmäßigkeiten der kapitalistischen Produktion und Reproduktion sowie den Wandel der interkommunalen Konkurrenzsituation und spricht von einer „Ökonomisierung, Politisierung, Verrechtlichung, Administrierung“ (S. 100) infolge der kapitalistischen Verwertungslogik sowie explizit von einer Verringerung des Spielraums für die Realisierung sozialpolitischer Ziele bzw. von einer Privilegierung investitionsbereiter Gruppen. „Dieser Prozeß der Privilegierung von Kapitalverwertungsinteressen wird verstärkt, indem der Zugang und Einfluß der Kapitalfraktionen zu den politisch-administrativen Planungs- und Entscheidungsstellen immer unmittelbarer oder in überparteilich operierende Zweckverbände verlagert wird.“ (S. 141) Leider kann das benannte Phänomen aus der Abhandlung kaum nachvollzogen werden - es bleibt bei der Feststellung im Makrobereich ohne die Benennung von realistischen Alternativen.

⁸⁰ In der Vereinigungszeit wurde nicht zuletzt deshalb versucht, „Headquarters“ anzusiedeln, vgl. z. B. Heuer 1991. Die Bedeutung der Gewerbesteuer ist ohnehin zu relativieren. Nur angesichts der hohen Dichten, die im Bürobau erreicht werden, ist ein eventueller steuerlicher Vorteil gegenüber einer Wohnnutzung, die das Einkommensteueraufkommen einer Gemeinde bei Zuwanderung in den Ballungsraum steigern könnte, denkbar, während eine öffentliche Nutzung im Vergleich weiterhin ungünstiger abschneidet. Die Vehemenz, mit der das Land Berlin in der Legislaturperiode von 1995 bis 1999 eine „Eigenheiminitiative“ versuchte, zeigt, daß hier mitunter Potentiale für die Stabilisierung des Landeshaushalts gesehen werden.

betrieben wird, um Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen. Angesichts der Tendenz zum Vorratsbau im Bürobereich kann die Gemeinde hier aber nur die Voraussetzungen für die Befriedigung einer bestehenden Nachfrage schaffen.

Organisationsstrukturell beruht die Stärke der Investorinnen zusammen mit der Verwaltung selbst und im Gegensatz zu den Bürgern in der Verfügung über Ressourcen wie „finanzielle Mittel, Information, technisches Know-how und Verfahrenswissen über die Programmabwicklung“ (Windhoff-Héritier 1987a, S. 54). In diesem Zusammenhang ist auf die Standortwahl von Büroinvestoren hinzuweisen. Ansässige Unternehmen verfügen einerseits häufig über Grundeigentum und sind daher in ihrer Standortentscheidung gebunden, andererseits kennen sie die kleinräumigen Standortqualitäten und können daher eigenständig agieren⁸¹. Auswärtige Investoren haben dieses Wissen in der Regel nicht. Dies steigert den Einfluß von Maklern auf die Produktion von Standorten, gibt aber tendenziell der öffentlichen Hand größere Möglichkeiten, über ein Angebot von planerisch abgesicherten oder zumindest zur Entwicklung vorgesehenen Standorten Investitionsvorhaben zu lenken und möglicherweise städtebauliche Zielvorstellungen autonom zu definieren. Dem steht allerdings die Tatsache gegenüber, daß auswärtige Investoren glaubhaft damit drohen können, ihre Investition in einen anderen Ort zu verlagern. Savelsberg (1982, S. 169 f) vermutet, daß „die Macht solcher ökonomischer Einheiten, deren Entscheidungszentralen außerhalb der Gemeinde angesiedelt sind, oder die Zweigwerke in verschiedenen Gemeinden betreiben, von der Kommunalverwaltung eher antizipiert wird als die Macht von lokalen Unternehmen“, eine These, die davon ausgeht, daß elitistische Verbindungen zwischen dem politisch-administrativen System und den einheimischen Unternehmen wenig ausgerichtet⁸².

2.235 INDIVIDUELLE VORAUSSETZUNGEN DER AKTEURE, EINSTELLUNGEN UND HANDLUNGSSPIELRAUM

Der individuelle Hintergrund eines Akteurs kann hinsichtlich seiner Persönlichkeitsdisposition im Hinblick auf Entscheidungsprozesse (Verhalten in Verhandlungssituationen, Gruppenverhalten), berufliche Sozialisierung sowie Einstellungen, fachliche Qualifikation und Erfahrung analysiert werden. Die starke Stellung der Verwaltung im Verhandlungsprozeß wurde bereits erwähnt. Der hierarchische Aufbau der bürokratischen Verwaltung suggeriert eine geringe Bedeutung der Einstellungen einzelner Mitarbeiterinnen, da der jeweils übergeordneten Einheit bzw. schließlich der Verwaltungsspitze eine Kontrollfunktion zukommt. Diese Vermutung übersähe allerdings die Filterfunktion der unteren Verwaltungsränge, die vor allem unbewältigte Konflikte zur Entscheidung nach oben weitergibt, da aufgrund der zu bewältigenden Informationsfülle bzw. Komplexität routinisierte Tätigkeiten, weniger bedeutsame oder konsensträchtige Tätigkeiten delegiert werden müssen.

Gerade auf dem Feld der Stadtplanung sind zwei gegenläufige Aspekte im Verhältnis zwischen Verwaltungsspitze und einfachen Mitarbeitern zu postulieren. Einerseits steigt mit dem Verwaltungsrang tendenziell die Verantwortlichkeit vor den externen Beobachtern (z. B. den Bürgern), während der einfache Mitarbeiter eher abgeschirmt von der Legitimationsbeschaffung arbeitet. Andererseits bringt die arbeitsteilige Organisation der Verwaltungstätigkeit eine tendenzielle Entflechtung der zu berücksichtigenden Teilrationalitäten auf niederer Ebene (z. B. von Gebietsbearbeitern, die übergeordnete Zusammenhänge nicht alltäglich im Blick haben müssen). Mithin ist auf Sachbearbeiterebene mit einer stärkeren Identifikation mit den Verhältnissen vor Ort, den Bedürfnissen der Einwohner eines Viertels o. ä. zu erwarten, dagegen an der Spitze eher ein aktives Abwägen verschiedener Notwendigkeiten gegeneinander, ein bewußterer Einsatz von Sachzwangargumenten usw. Dies kulminiert bei einer Betrachtung der politischen Ebene als einer der Verwaltung übergeordneten in einem zwanglosen Umgang mit „Programmen“ (im Sinne von Handlungspaketen) sowie einer Strategie der Legitimationsbeschaffung über die Höhe der verausgabten Mittel.

⁸¹ Die Verfügung über Grundeigentum und die strategische Rolle in der Stadtentwicklung differenziert die Charakterisierung der ökonomischen Eliten als „formal zurückgezogen“ (Siewert 1979, S. 153) weiter: Zwar greifen sie nicht in den politischen Alltag oder gar in das Gesetzgebungsverfahren ein, doch vertreten sie sehr wohl ihre Eigeninteressen in der Auseinandersetzung mit der Exekutive, wenn es um für sie entscheidende Flächennutzungsentscheidungen geht. Vgl. dazu auch Franck 1989, S. 85 mit weiteren Hinweisen.

⁸² Dies steht im Widerspruch mit der unten dargestellten Theorie der „Wachstumsmaschinen“.

Dieser doppelten vertikalen Binnendifferenzierung der Verwaltung ist eine horizontale an die Seite zu stellen, die sich nicht zuletzt an dem zugewiesenen Aufgabenspektrum festmacht⁸³. Im engeren Sinne mit der Realisierung von Bauvorhaben befaßt sind die planenden und die genehmigenden Verwaltungseinrichtungen. Letztere (Baugenehmigungsbehörden, Umweltbehörden) sind wegen ihrer Bindung an einen eng gefaßten Ermessensspielraum kaum in der Lage, selbst aktiv in Verhandlungen mit Externen einzutreten. Dagegen bestehen für die planenden Verwaltungen (z. B. Stadtplanungsamt) wegen der Planungshoheit der Gemeinde größere Möglichkeiten. Nicht zuletzt liegen bei den politischen Akteuren die Ressourcen für die Kopplung verschiedener planerischer Teilinhalte (Nutzung, Dichte, Grünflächenausstattung, evtl. *Public-Private-Partnership*-Ansätze).

Die geschilderte horizontale Differenzierung bringt im Rahmen der Rekrutierung von Personal tendenziell eine Zuordnung von Vertretern unterschiedlicher Berufsgruppen zu verschiedenen Teilabschnitten des Entscheidungsprozesses hervor, die zunächst wegen der unterschiedlichen Qualifikationsprofile nahe liegt, aber schließlich die Verhaltensweisen der Teileinheit ansatzweise reproduziert. Quer dazu liegt eine generationenspezifische Differenzierung. Jüngere Mitarbeiter, die eher in niedrigeren Positionen tätig sind, bringen vergleichsweise neues Wissen und ein „junges Leitbild“ mit, während ältere Mitarbeiter, häufig in Leitungspositionen, ihre berufliche Sozialisation zu Zeiten anderer Leitbilder erhalten haben und ihre Weiterentwicklung von ihrer individuellen Bereitschaft abhängt, sich auf neue Inhalte und Herangehensweisen einzulassen.

2.236 INTERAKTION DER AKTEURE

Mit dem Fokus der *Community-Power*-Forschung auf dem politisch-administrativen System ist insbesondere dem Zusammenwirken der Akteure in ihm Beachtung geschenkt worden. Die Auseinandersetzung zwischen Bürgern und politisch-administrativem System wird im wesentlichen in der Literatur zur Bürgerbeteiligung behandelt, wobei an der Schwelle von den 1970er zu den 1980er Jahren eine optimistische Prognose über den Grad an Etablierung von Bürgerbeteiligung sowie deren Möglichkeiten nicht selten gestellt wird⁸⁴. Dagegen existieren kaum empirische Arbeiten zu Verhandlungsprozessen zwischen Investoren und politisch-administrativem System (Bachmann 1993, S. 113)⁸⁵.

Fürst (1975, S. 172 ff) geht darüber hinaus auf „Rückkopplungen der Akteure zu ihrer Klientel“ ein und weitet damit den Erklärungsrahmen auf indirekte Interaktionen zwischen Bürgern und politisch-administrativem System aus. Im Hinblick auf eine mögliche Kontrolle der Politik durch die Wähler weist er auf die Rolle des „diffusen support“ (S. 176) hin, die Voraussetzung für einen langfristigen Erfolg der Politik sei. Die Verwaltung erlange diese Unterstützung durch das „Image der fachlichen Kompetenz, der überparteiischen Neutralität“. „Partisan Mutual Adjustment“ (Lindblom) werde bei der Kommunikation zu Planungsbetroffenen bewußt eingesetzt, um ungewollte Konsequenzen von Projekten zu vermeiden, indem bereits im Planungsstadium ein *feedback* der Öffentlichkeit eingeholt wird (S. 177). Dieser Aspekt symbolischer Politik kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß es im wesentlichen die geringe Bedeutung von Einzelentscheidungen für das Wahlverhalten ist, die Handlungsspielraum für die Politik und mithin für die Verwaltung schafft.

Der formal gesetzlich vorgegebene Ablauf von Planungs- und Baugenehmigungsverfahren läßt keinen Spielraum für Verhandlungen zwischen Planungsträgern und Investoren bzw. Planungsbetroffenen. In der Praxis stellt sich jedoch heraus, daß Verhandlungen zwischen den verschiedenen Akteuren der Abarbeitung der Verfahrensschritte jeweils vorausgehen. Sie folgen „oftmals ihrer eigenen, nicht rechtlich vorbestimmten Rationalität“ (Winkler 1993, S. 3, vgl. auch Ellwein/Schäfer 1985, S. 444, Schäfer 1987, S. 58 ff). Insbesondere treten dabei Verhandlungen zwischen Planungsträgern und Investoren auf (Bachmann 1993, S. 310 f, Bulling 1989), kaum solche zwischen Planungsträgern und Betroffenen oder

⁸³ An dieser Stelle sollen die an der Stadtplanung mittelbar beteiligten Behörden wie die Finanz- und Liegenschaftsverwaltung sowie die Wirtschaftsförderung hier zunächst außen vor gelassen werden.

⁸⁴ Vgl. z. B. Treutner 1982 mit weiteren Nachweisen.

⁸⁵ Die Theorie der Urbanen Regime, die unten behandelt wird und sich im wesentlichen auf empirisches Material aus den USA, dem Vereinigten Königreich und Frankreich stützt, macht zwar das Verhältnis zwischen politisch-administrativem System und Investoren zum Thema, um herauszuarbeiten, wie stark der politische Handlungsspielraum der Gemeinden ist, macht jedoch die Verhandlungsprozesse im Einzelfall nur selten explizit.

zwischen Investoren und Betroffenen. Dies scheint angesichts der im Normalfall geringen Verhandlungsmacht der Betroffenen zwar plausibel, doch die umgekehrte Perspektive dürfte die Verfahrenswirklichkeit angemessener zu beschreiben. Als Veranlasser von Planung ist der Grundstückseigentümer bzw. Investor darauf angewiesen, die Zulässigkeit von Vorhaben auf seinem Grundstück zu kennen, um zu einer Baugenehmigung zu gelangen. Gehen seine Nutzungsvorstellungen über diesen Rahmen hinaus, so wird er zunächst versuchen, die Planungsträger von der Sinnfälligkeit seines Projekts zu überzeugen bzw. zu einer Planänderung oder einer Ausnahme- oder Befreiungsregelung zu bewegen. In diesem Zusammenhang präsentiert er seine Projektideen, die vor allem dann auf eine Bereitschaft zu Planänderungen stoßen dürften, wenn das geltende Planungsrecht in einem anderen Kontext erarbeitet worden ist. Für kleinere Projekte ist dies in der Regel eher der Fall, wenn sich die ökonomischen, sozialräumlichen oder städtebaukulturellen Rahmenbedingungen verändert haben, während ein großes Projekt, mag die notwendige Voraussetzung zu seiner Durchführung auch eine solche Veränderung sein, allein durch seine Existenz den städtebaulichen Kontext so stark verändert, daß eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Genehmigungsfähigkeit selbst in veränderter Form erforderlich wird. Wenn daher als Ursache für das Auftreten von Verhandlungen die rechtlichen Rahmenbedingungen vermutet werden, insbesondere die zu hohe Regeldichte des Bau- und Planungsrechts, erscheint dies auf den ersten Blick zwar einleuchtend, geht aber von falschen Voraussetzungen aus. Wie Bulling (1989) und Bachmann (1993) nachweisen, stellen Vorverhandlungen einen angemessenen Weg dar, zu einer Abstimmung der Ziele von Investoren mit dem planerisch Machbaren zu gelangen, wobei der Übergang zwischen Informationsaustausch und Verhandlungen fließend ist⁸⁶. Kaum untersucht ist allerdings, warum welche Interaktionen der Beteiligten das jeweilige Ergebnis mit sich bringen, warum also beispielsweise gewisse Konstellationen von Art und Maß der baulichen Nutzung realisiert werden und wie im Fall planerischen Handelns eine Neubestimmung des Rahmens städtebaulicher Verträglichkeit erfolgt, wenn den Beteiligten klar ist, daß der Rahmen der Einfügung nach § 34 Baugesetzbuch verlassen worden ist.

2.24 Strömungen der *new urban politics*: Wachstumskoalitionen, Wachstumsmaschinen und Urbane Regime

Die lokale Politikforschung wurde in den 1980er Jahren ausgehend von Peterson (1981) neu belebt, der mit dem Begriff des „unitary interest“ einer Stadt zu erklären versuchte, warum auf lokaler Ebene wachstumsorientierte Ansätze dominieren. Er geht davon aus, daß alle Bürgerinnen und Bürger einer Stadt tendenziell eine solche Politik unterstützen, da sie ihnen zumindest mittelbar über die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum zugute kommt. Im Ergebnis sei dauerhaft praktisch kein Spielraum für verteilungspolitische Ansätze auf lokaler Ebene vorhanden, so daß Versuche in dieser Richtung zum Scheitern verurteilt seien. Verteilungspolitik sei damit der nationalen Ebene vorbehalten. Aus dem Widerspruch, der sich gegen das Buch von Peterson entwickelte und der insbesondere Spielräume für alternative politische Ansätze auf lokaler Ebene nachzuweisen versuchte, entwickelte sich ab Mitte der 1980er Jahre unter Einbeziehung weiterer neuer Ansätze die uneinheitliche Strömung der *new urban politics*, von der im Zusammenhang mit dem Versuch der internationalen Übertragung der vor allem in den USA gewonnenen Resultate und mit der vorliegenden Studie insbesondere die Theorie der „Urbanen Regime“, die „Wachstumskoalitionen und Wachstumsmaschinen“ sowie die *Governance*-Forschung auf lokaler Ebene⁸⁷ erwähnenswert sind.

2.241 „WACHSTUMSMASCHINEN“ UND „WACHSTUMSKOALITIONEN“

Der Begriff der „Wachstumsmaschinen“ geht auf Molotch (1976) zurück⁸⁸. Er bringt eine frühe Erweiterung der konventionellen *Community-Power*-Debatte und baut dabei auf der elitistischen Tradition auf (Harding 1996, S. 640). Während er in den USA durch die stärker auf der pluralistischen Tradition aufbauenden Theorie der „Urbanen Regime“ ergänzt wurde und das Interesse an ihm allmählich zurückging,

⁸⁶ Bachmann (1993, S. 310) muß allerdings zumindest begrifflich widersprochen werden, wenn er mit Blick auf die besondere Bedeutung der Verhandlungsmacht der Investoren konstatiert, „zentrale Verhandlungsgegenstände sind mit zunehmender Projektgröße nicht städtebauliche Leitbilder oder Rechtsfragen, sondern finanzielle bzw. ökonomische Interessen.“ Deren unmittelbarer Niederschlag ist gerade städtebaulich, beispielsweise wenn das Verhandlungsergebnis bzw. die Planungsentscheidung eine höhere städtebauliche Dichte nach sich zieht als zuvor.

⁸⁷ Vgl. den folgenden Abschnitt.

⁸⁸ Vgl. auch die weiteren Vertiefungen in Logan/Molotch 1987, Molotch 1990 und Harding 1995.

ist er hier wegen der Beschreibung der Situation im vereinigten Berlin der frühen 1990er Jahre als „Wachstumskoalition“ von Bedeutung⁸⁹.

Wachstumsmaschinen sind „coalitions of local interests acting out of partisan motivations but espousing a pervasive ideology of ‚value-free‘ development“ (Harding 1996, S. 640). Die Theorie geht davon aus, daß an der Steigerung des Tauscherts interessierte Grundeigentümer im Zusammenwirken mit Developern, Finanziers, der Bauwirtschaft, regionalen Banken und anderen Berufsgruppen – selbst lokalen Medien und privaten Infrastrukturbetreibern - eine Nutzungsintensivierung der Grundstücke durchsetzen können. Dabei identifiziert sie das Interesse der jeweiligen Akteursgruppe an Wachstum in der betreffenden Gemeinde als zentrale Antriebskraft für eine Beteiligung an der informellen Wachstumskoalition⁹⁰. Zwar wird anerkannt, daß wachstumskritische Kräfte insbesondere in wohlhabenden Regionen eine gewisse Macht erlangen können. „When growth machines lose momentum though, corporate capital, normally aloof from local issues, can play a critical role in remobilizing them and restoring their dominance“ (Harding 1996, S. 641). Unterstützung gewinnen die Wachstumskräfte durch die Lokalregierungen, die grundsätzlich an Wachstum interessiert seien. An dieser Behauptung setzt die Kritik der Theorie der „Urbanen Regime“ an, die gewissermaßen die Wachstumsmaschinen als einen bestimmten Regimetyp begreift und auf die im folgenden ausführlicher eingegangen werden soll⁹¹.

2.242 „URBANE REGIME“

Der Begriff des „urbanen Regimes“ wurde zum ersten Mal von Elkin (1980) verwendet und wesentlich durch Stone (1987, 1989, 1993) geprägt, insbesondere durch dessen gründliche Analyse der Stadt Atlanta (Stone 1989). Die Analyse von urbanen Regimen geht davon aus, daß in der urbanen Politik eine „Arbeitsteilung“ (Stoker 1995, S. 56) zwischen privaten und öffentlichen Akteuren besteht. Während erstere primär ökonomische Ziele verfolgen, sind letztere dem Gemeinwohl verpflichtet und werden hierbei durch Wähler kontrolliert. Damit läßt sich bereits erahnen, daß die Regimetheorie wie die Neopluralisten eine privilegierte Rolle der Unternehmen innerhalb der Gesamtheit der privaten Akteure konstatiert. Mithin wird die Begrenztheit der lokalen Demokratie angesichts der Fragmentierung und Komplexität der Entscheidungsrealität eingestanden (Stoker 1995, S. 57).

Unter einem Regime ist dann eine Menge von „arrangements by which this division of labour is bridged“ (Stone 1993, S. 3) zu verstehen. Regimetheorie nimmt damit eine Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Akteuren ernst, denn

„in a complex, fragmented urban world the paradigmatic form of power is that which enables certain interests to blend their capacities to achieve common purposes. Regime analysis directs attention to the conditions under which such effective long-term coalitions emerge in order to accomplish public purposes.“ (Stoker 1995, S. 55)

⁸⁹ Der Begriff der „Wachstumskoalition“ wird bisweilen beinahe synonym zu dem der „Wachstumsmaschinen“ verwendet. Auf eine Differenzierung kann hier verzichtet werden.

⁹⁰ Aufschlußreich ist insbesondere das Beispiel der privaten Betreiber von Ver- und Entsorgungseinrichtungen, die durch Wachstum auf dem Immobilienmarkt ihre eigenen Gewinnperspektiven durch zusätzliche Kunden verbessern können. Die nordamerikanische Spezifik wird hier deutlich: Die Unternehmen haben ein lokales bzw. regionales Interesse dadurch, daß Märkte regional aufgeteilt sind. Während die Bauwirtschaft auch in Deutschland von Wachstum profitiert, unterscheidet sich die Situation bei den Ver- und Entsorgern – zumindest bis in die 1990er Jahre – dadurch, daß diese in den USA fast durchweg private Unternehmen sind. Sie kommen dadurch erst für eine Beteiligung an einer Wachstumskoalition in Frage. Vgl. auch Wood (1993, 1996) für die Rolle der Ver- und Entsorger als Informationsmittler beim Aufbau von Netzwerken privater und öffentlicher Akteure auf lokaler und regionaler Ebene.

⁹¹ Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Aussagen der „growth theories“ vgl. Fleischmann/Feagin 1987, die am Beispiel von Houston und Milwaukee einige von ihnen relativieren. Insbesondere stellen sie die Notwendigkeit von „political entrepreneurs“ in Frage, die die Komponenten von Wachstumskoalitionen erst produktiv zusammenbrächten. Interessant erscheint allerdings, daß sie die These bestätigen können, daß „[a]gencies that control the conditions of economic growth are structured in ways which render them relatively autonomous from popularly elected officials and relatively invisible to the urban population at large. By contrast, agencies that deal with policies related to political legitimation are relatively vulnerable to elected officials, and relatively accessible to the general public“ (Fleischmann/Feagin 1987, S. 212). Die Bezüge zu Berlin ergeben sich relativ direkt in Lenhart 1998.

Im Gegensatz zu pluralistischen Ansätzen, insbesondere dem des „Hyperpluralismus“, der aufgrund der sich gegenseitig blockierenden Interessengruppen, die nicht mehr zu entscheidungsfähigen Koalitionen zu bündeln sind, Unregierbarkeit konstatiert (Wirt 1974, Yates 1977), versucht die Regimetheorie herauszufinden, wie und warum unter stark konkurrierenden Interessen trotzdem „effektiv regiert“ werden kann (Stoker 1995, S. 57).

Der Lokalregierung wird dabei die Rolle eines Katalysators zugemessen (Stoker 1995, S. 54). Die Akteure, die einem Regime zuzurechnen sind, bilden „an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions“ (Stone 1989, S. 4). Dabei ist die Voraussetzung, daß ein Akteur in ein Regime integriert wird, der Besitz von strategischem Wissen über soziale Transaktionen und eine darauf aufbauende politische Handlungsfähigkeit. Erst die Kontrolle von solchen Ressourcen macht einen Akteur zum attraktiven Koalitionspartner. Im Gegensatz zu Konstellationen, die als pluralistisch beschrieben wurden, ist ein urbanes Regime demnach von stabileren Beziehungen der Gruppen bzw. Akteure gekennzeichnet, die über Ressourcen der Macht ausübung verfügen. Der politische Prozeß ist nicht auf den Bürgermeister zentriert, und Machtverhältnisse werden nicht von *issue* zu *issue* neu bestimmt. (Stoker 1995, S. 59 f)

Hauptpartner in einem urbanen Regime sind folglich die lokale Regierung und Unternehmer. Nur teilweise werden bestimmte Interessengruppen integriert. In Europa sind aufgrund der lokalpolitischen Rahmenbedingungen auch Fachbeamte zu Regimen zu zählen. Dagegen findet eine Orientierung an den Interessen der Wahlbürger nach der Theorie der urbanen Regime nur sehr mittelbar statt. Im Unterschied zu elitistischen Ansätzen wird jedoch davon ausgegangen, daß keine Dominanz einer Elite möglich ist, da eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Partnern des Regimes besteht. (ebd.)

Auch ohne Vorherrschaft einer Elite wird als prioritäre Stoßrichtung urbaner Regime insbesondere in den USA die Verfolgung und Durchsetzung von Entwicklungszielen („development“, „redevelopment“) angesehen, unter denen die Bereitstellung, Überplanung und Bebauung vor allem von innerstädtischen Flächen im Rahmen von bedeutenden Investitionsvorhaben zu verstehen ist. Gegenüber „redistributiven“ Politikkonzepten ist es nicht die geringere Konfliktivität, die hierzu führt:

„It is not the case that human-resource issues have been conflict laden while physical restructuring has enjoyed a largely controversy-free existence. Redevelopment has been accompanied by an enormous amount of community conflict“ (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 225).

Dagegen wird die Natur des Regimes selbst als ausschlaggebend erachtet. Die Notwendigkeit der Ressourcenmobilisierung für die Handlungsfähigkeit eines Regimes im Zusammenhang mit der ungleichen Ressourcenausstattung (Kontrolle finanzieller Ressourcen durch private Unternehmer, schwache rechtliche Stellung der Gemeinden in den USA; soziale Isolation der benachteiligten Stadtviertel und geringe Bedeutung von Nachbarschaftsorganisationen dort) erklärt tendenziell die Vorherrschaft der entwicklungsorientierten Politikansätze (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 236 f). Darüber hinaus wird angeführt, daß „development“ lediglich die Koordination der Angehörigen des Regimes selbst erfordert (unter Berücksichtigung einer schwachen legitimatorischen Bindung der lokalen Exekutive an die Wahlbürger), während redistributive Maßnahmen darüber hinaus die Mobilisierung der Bevölkerung voraussetzen (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 226).

2.243 DIE RELEVANZ DER URBANEN REGIME IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE

Vor allem in Abgrenzung zu Peterson 1981 versucht die Regimetheorie herauszustellen, daß die Annahme einer entpolitisierten und lediglich an einem gemeinsamen Oberziel, nämlich dem ökonomischen Wachstum einer Stadt, orientierten städtischen Politik nicht zutreffend sei:

„There is no objective conception of the public interest to which a community's decision makers are subordinate.“ (Stone 1987a, S. 5)

„Features that constrain local policy choices – namely the ‘systemic power of business’ and the need to facilitate private investment in the community – also create opportunities for more autonomous choices. In order to accommodate these structural imperatives, the local state has a collective interest in maintaining the legitimacy of

its political authority and its capacity to address the diverse demands being made by capital and citizens. This requires decisional independence, rather than merely brokering group demands. In contrast to the exogenous factors that mobilize a bias against autonomous policy choices, this need to sustain legitimacy and capacity constitutes an endogenous pressure for decisional independence and the potential initiation of change from within the state." (Clarke 1987, S. 109)⁹²

Die Erkenntnis, daß auch andere als die ökonomischen Ziele auf lokaler Ebene für politischen Erfolg, z. B. ausgedrückt in Wahlergebnissen, verantwortlich sind, gipfelt in der Formel „politics matters“ (S. 6)⁹³. „Instead of policy making being a matter of a community's unitary interest [Peterson], regime theory treats policy as a product of the struggle over a community's political arrangements.“ (S. 17)

Im Zuge der grundsätzlichen Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen, die sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs vollzogen haben, bilden sich auch urbane Regime neu heraus. Insbesondere der Niedergang des Verarbeitenden Gewerbes in altindustrialisierten Städten und seine Ablösung im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Tertiärisierung hat Anpassungsstrategien der Städte ausgelöst, die gerade in den USA nicht nur zu einer massiven funktionalen, sondern auch baulich-räumlichen Restrukturierung der Innenstädte bzw. der *central business districts* geführt haben. Diese Strategien lassen wegen der massiven fiskalischen Krise und dem Arbeitsplatzverlust, die die Städte etwa in den 1970er Jahren heimsuchen, die alte Machtkonstellation zusammenbrechen.

Elkin (1987) bringt diese Entwicklung stellvertretend für Dallas auf den Punkt. Das „unternehmerische [entrepreneurial, U. A.] Regime“, die Wachstumskoalition der Moderne, wird Mitte der 1970er Jahre durch ein Regime abgelöst, das zwar komplexer aufgebaut ist, aber immer noch als „entrepreneurial“ zu bezeichnen ist (S. 26 f). Möglicherweise im Gegensatz zu europäischen Städten, aber teilweise auch zu älteren US-amerikanischen Städten wie Chicago oder Philadelphia, war das ursprüngliche urbane Regime, das auf die Vorkriegszeit zurückgeht, von der relativ ungestörten Kooperation der öffentlichen Hand und der Unternehmerschaft geprägt (S. 27 ff): „The key to the pure entrepreneurial political economy of Dallas was that public officials and local business leaders were relatively undistracted in the pursuit of city growth.“ Für diese Kooperation dürfte nicht nur in Dallas charakteristisch [gewesen] sein, daß die Allianz zwischen den beiden erwähnten Akteursgruppen durch eine Reihe von Personalunionen sowie gemeinsame Ansichten über wirtschaftliche (nicht notwendigerweise politische!) Fragen gefestigt wird (S. 28 ff), aber informell stattfindet und sich dadurch der Kontrolle von außen weitgehend entzieht:

„What is crucial to understand here is that the core of the pure entrepreneurial economy was not a business elite that was giving orders to public officials whether elected or appointed ... The heart of the entrepreneurial economy was rather, that the business elite was instrumental in helping to create and maintain a political system in which those who held elected and appointed office did not have to be told what to do. They would be drawn of their own volition to particular projects and to general ways of looking at the city that were compatible with the inclinations of business leaders.“ (Elkin 1987, S. 35 f)

In diesem Sinne erscheint es angemessen, von einem „corporate regime“ (Stone 1987a, S. 272) zu sprechen: „Typically its central concern is to promote the development interests of major downtown corporations.“ Analoge Regimes finden bzw. fanden sich u. a. in Atlanta (Reed 1987), Houston (Parke/Feagin 1990) oder Baltimore (Hula 1990).

⁹² Vgl. auch Sanders/Stone 1987 und Henig 1992 für eine eingehende Analyse der Problematik des Ansatzes von Peterson und ihre Hinweise auf die häufig ungewissen langfristigen ökonomischen Konsequenzen von Stadtentwicklungsprojekten sowie die ungewisse und von Ort zu Ort potentiell abweichende Art der Bildung von Koalitionen zur Herstellung von Handlungsfähigkeit. Die Kritik geht über den Vorwurf der übermäßigen Vereinfachung hinaus: Peterson „has conceptualized developmental politics in an inappropriate way. As governing officials make decisions, they must heed political as well as economic imperatives. Moreover, the political imperatives of coalition building and conflict management may be more immediate than the economic imperative of enhancing the city's economic positions.“ (Sanders/Stone 1987, S. 538) Vgl. auch Peterson 1987.

⁹³ Die vielzitierte Formel wird häufig nicht näher erläutert. Stone selbst nennt (1987b) unter den wesentlichen Bereichen, in denen Städte den Charakter ihrer Stadtentwicklungspolitik selbst (mit-) bestimmen, den Umverteilung (redistribution) zugebilligten Stellenwert, die Risikobereitschaft der Stadt im Hinblick auf die Art der von ihr unterstützten Projekte, den Anteil der von der öffentlichen Hand übernommenen Kosten z. B. für infrastrukturelle Vorleistungen oder Steuernachlässe („tax abatements“) sowie die Verteilung der erzielten Wachstumseffekte.

Das heutige, als „complex entrepreneurial system“ (Elkin 1987, S. 40) bezeichnete Regime ist Resultat der angesprochenen Veränderungen.⁹⁴ Wie in Deutschland wird durch das Aufkommen von wachstums-kritischen Kräften wie Bürgerinitiativen usw. eine Pluralisierung der politischen Debatte erzielt. Trotz des Regimewandels gelingt es jedoch den wachstums-kritischen Kräften unter den städtischen Ratsmitgliedern kaum, die im wesentlichen Vertreter weniger wohlhabenderer Stadtviertel sind, Wachstumsstrategien aufzuhalten (S. 43 ff). Im Gegensatz zum „reinen“ Regime früherer Tage ist wegen der Pluralisierung der im Stadtrat vorhandenen Meinungen die Verwaltung stärker frei, die Notwendigkeit städtischen Wachstums selbständig zu interpretieren. In der Konfrontation mit den Wachstumsbefürwortern resultieren Entscheidungen häufiger als früher aus Kompromissen und Verhandlungen. Statt einer „Interessengemeinschaft“ ist eher von einer „Koalition“ unter den Eliten zu sprechen (S. 47).

Von dieser grundsätzlichen Konstellation gibt es Abweichungen und Differenzierungen, auf die unten eingegangen wird. Zunächst sind jedoch einige Beobachtungen festzuhalten. Als Auslöser für den Regimewandel wird die städtische Krise gesehen, die sich durch Abwanderung von Arbeitsplätzen und eine scharfe Reduzierung der finanziellen Handlungsspielräume gravierend auf den politischen Alltag ausgewirkt hat⁹⁵. Trotz der in den 1970er Jahren zu terminierenden Stärkung der wachstums-kritischen Kräfte steht am Ende des politischen Wandlungsprozesses lediglich das von Elkin als „complex entrepreneurial system“ bezeichnete Regime. Es bleibt zu klären, warum die alten städtischen Eliten sich nicht in der ursprünglichen Form halten konnten, obwohl sie - als Vertreter eines Wachstumskurses und damit der Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Stärkung der finanziellen Basis der Städte - von ihren Zielen ausgehend die scheinbar geeigneten Kräfte sind, die ökonomischen Krisenphänomene zu überwinden. Weiterhin ist die Genese der neuen Konstellation herauszuarbeiten.

2.244 URBANE REGIME UND STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

Für die Beurteilung des Zustandekommens von Entscheidungen ist die Kenntnis über die vorliegende Machtkonstellation ein zentraler erster Schritt, erklärt allerdings nicht, inwieweit diese Konstellation für einzelne stadtentwicklungspolitische Projekte ausschlaggebend ist. Dieses Hineinwirken in die tatsächliche Stadtentwicklungspolitik, also die Tragweite eines Regimes, ist mittels einer Ex-Post-Betrachtung nur durch Plausibilitätsüberlegungen zu ermessen. In den USA werden dabei gängigerweise vier grundsätzliche Regimetypen (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 229 ff; Stoker 1995, S. 61; ansatzweise bereits Stone 1987a, S. 272 ff) unterschieden, die mit den Begriffen „caretaker and exclusionary“, „business-centered activist“, „middle-class progressive“ und „lower class opportunity expansion“ bezeichnet werden.

Der erste Regimetyp sieht seine wesentliche Aufgabe darin, routinisierte öffentliche Dienste bereitzustellen. Er benötigt hierfür nur geringe Ressourcen. Gewissermaßen hält sich ein solches Regime über die Mobilisierung einer wenig politisierten Mehrheit beim Wahlakt aufrecht. Gerade kleinbürgerliche Milieus, in der Regel Eigentümer von Einfamilienhäusern, sind an niedrigen Steuern interessiert und stützen Regime, die eine sehr restriktive Ausgabenpolitik verfolgen (vgl. Sanders 1987). Suburbane Gemeinden der USA sind häufig diesem Regimetyp zuzurechnen, der sich auszeichnet durch „no great challenge and little policy innovation.“ (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 229)

Ein Regime, das durch eine Koordination der Ansprüche von Unternehmern und der städtischen Exekutive entsteht, versucht, aktiv Subventionen und Anreize für Unternehmen bereitzustellen, um Investitionen

⁹⁴ Auf der lokalen politischen Bühne haben allerdings einige weitere Entwicklungen erst die Voraussetzungen für die Destabilisierung des ursprünglichen Regimes geschaffen. Hierzu zählen die Einführung eines Wahlsystems, das auch Vertreter der Stadtbezirke in den Stadtrat entsendet, der Zerfall des politischen Rekrutierungsinstrumentes der Geschäftsleute, der Citizens Charter Association CCA, u. a. aufgrund des neuen Wahlsystems, und die Fragmentierung der business community mit dem Hinzutreten von auswärtigen Developern, die entgegen den Zielen des alten Elitezirkels ein Klima für Veränderungen und Entwicklung zu schaffen suchten, um ihrerseits ein Betätigungsfeld in der Stadt zu erschließen (Elkin 1987, S. 40 f).

⁹⁵ Vgl. für die periodischen finanziellen Krisen der Stadt New York, die bis in den europäischen Raum bekanntgeworden sind, z. B. Judd 1979, Shefter 1985, Pecorella 1987.

anzuziehen⁹⁶. Die meisten Kernstädte der USA waren in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts durch ein solches Regime gekennzeichnet (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 230) und versuchten, Innenstädten auf diese Weise ihre Attraktivität wiederzugeben. Trotz ihrer selektiven Wirkung in bezug auf die entstehenden Profite und Entwicklungsfolgen wurden sie nur selten durch Wahlen gefährdet. Ihr Erfolg gründet sich u. a. darauf, daß intensivierete Bautätigkeit einen leicht zu führenden Beweis für die rührige Aktivität lokaler Politiker darstellt und in der Regel die entstehenden Profite eine Verteilungsmasse darstellen, an der über Sickererfekte teilzuhaben auch Bevölkerungsgruppen außerhalb der lokalen Elite hoffen.

Wesentlich seltener konnten in den USA „progressive“⁹⁷ Regime vorgefunden werden, die die Bewahrung des kulturellen Erbes, Umweltschutz, Mietpreisbegrenzung, soziale Projekte oder gar Wachstumsbegrenzungen⁹⁸ politisch durchsetzen wollen und deren Handeln aufgrund ihrer dazu erforderlichen restriktiven Maßnahmen als „komplexe Regulation“ bezeichnet wird (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 231). Investoren werden über vertragliche Regelungen zur Finanzierung solcher Ziele herangezogen. Lediglich Städte, die eine breite und „progressive“ Mittelklasse aufweisen, sind offenbar in der Lage, Regimes aufzubauen, die sich in ihren Entscheidungen auf diese Weise von der Unternehmerschaft unabhängig machen können.

Regimes, die die Chancen der Benachteiligten⁹⁹ in der Stadtbevölkerung verbessern, steht neben der erwähnten systemischen Abhängigkeit von der Unternehmerschaft das Problem der geringen Mobilisier-

⁹⁶ Der Regimetyp ist eng verwandt mit den sogenannten „Wachstumsmaschinen“ bzw. „Wachstumskoalitionen“. Es ist in Frage gestellt worden, ob finanzielle Anreize für Unternehmen überhaupt deren Ansiedlungsverhalten nennenswert beeinflussen. Insbesondere im Falle mehrerer aufeinanderfolgender Ansiedlungsverhandlungen ist infolgedessen angezweifelt worden, ob Politikerinnen sich „rational“ verhalten, wenn sie in Kenntnis der geringen Wirkungen ihrer Anreize dennoch öffentliche Haushaltsmittel für private Unternehmensansiedlungen bereitstellen. Dies ist insbesondere deshalb von Gewicht, da nachgewiesen werden konnte, daß „arme“ Städte tatsächlich mehr finanzielle Mittel für die Förderung von Ansiedlungen aufwenden, da ihre Verhandlungsposition offenbar ungünstiger ist als die „reicherer“ Städte (Rubin/Rubin 1987). Bachelor (1994) weist darauf hin, daß die symbolischen Effekte – bisweilen ergänzt durch materielle Effekte -, die von den Anreizen ausgehen, durchaus aus Sicht von Politikern mit Interesse daran, ihre eigene wirtschaftspolitische Aktivität zu demonstrieren, rational sind, da ihnen kaum einfachere Alternativen zur Eigenprofilierung zur Verfügung stehen. Damit sind die symbolischen Effekte dieser Politik dazu angetan, Regime kurzfristig zu stabilisieren. Wolman (1988) argumentiert in eine ähnliche Richtung. Vgl. auch Levine 1994, Rigos/Paulson 1996, Woodlief 1998.

⁹⁷ Der Begriff hat seinen Ursprung in der US-amerikanischen Debatte und wird daher hier nicht mit einem deutschen Begriff in Beziehung gesetzt. Für vertiefende Studien vgl. Clavel 1986, Cooke 1988, Nickel 1995 und Clavel et al 1997, insbesondere zur Rolle der „Community Development Corporations“, und Dreier/Ehrlich 1991 mit einer positiven Bilanz der *Linkage*-Politik in Boston. Kritisch gegenüber den „progressiven“ Ansätzen äußert sich insbesondere Magnusson 1990.

⁹⁸ Scott (1990) analysiert die Wachstumsmanagementpolitik kalifornischer Städte, in denen sich teilweise erfolgreiche Bürgerinitiativen gegen ein weiteres Städtewachstum gebildet haben. Die seit Anfang der 1970er Jahre aufkommenden wachstumsfeindlichen Initiativen (S. 54 ff) breiteten sich in den 1980er Jahren sprunghaft aus und konnten sich bisweilen auch gegen mit finanziell aufwendigen Kampagnen agierende Unternehmen durchsetzen. Dabei ist auffällig, daß vor allem prosperierende Wohngemeinden an der „slow-growth“-Bewegung teilhaben, wobei Umweltbelastungen und Ängste über die möglichen steuerlichen Auswirkungen von Wachstum eine wichtige Rolle spielen. Die Aufrechterhaltung der Exklusivität einer Gemeinde auch gegen einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen könnte ein weiteres Motiv darstellen, wird aber durch empirische Studien nicht eindeutig belegt (S. 60 f). Dies bestätigt allerdings Anglin (1990) mit relativ eindeutigem Ergebnis durch eine Untersuchung der Präferenzen von Bürgern, die überdies deutlich macht, daß diese beeinflusst sind von der Wahrnehmung von Wachstum im direkten räumlichen Umfeld. Voraussetzung für den Erfolg von Wachstumsmanagement-Initiativen ist die Möglichkeit der Bevölkerung, über Elemente direkter Demokratie überhaupt planerisch Einfluß zu nehmen. Kritisch gegenüber Wachstumsmanagementansätzen äußern sich Vogel und Swanson (1989), die in Frage stellen, ob diese die Interessen eines Gemeinwesens auf lange Sicht besser vertreten als Wachstumskoalitionen, die von sich behaupten, heute durchaus eine Art „geläutertes“ Wachstum unter stärkerer Berücksichtigung beispielsweise ökologischer Belange zu verfolgen (S. 70). Warner und Molotch (1995) weisen eindrucksvoll nach, daß Wachstumsmanagementstrategien nicht zu einer wesentlichen Einschränkung von Wachstum führen, aber Wachstum erheblich qualifizieren können, also durchaus positive Ergebnisse einer aktiven Strategie zu verzeichnen sind.

⁹⁹ Ob der Begriff „lower class“ angesichts der Fragwürdigkeit der Analyse gesellschaftlicher Ungleichheit mittels des Klassenbegriffs hier sinnvoll gewählt ist, sei dahingestellt. Letztlich drückt die Bezeichnung für den Regimetyp aus, daß Ursachen ökonomischer Benachteiligung in schlechter Ausbildung und Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bestehen, die über politisches Handeln ansatzweise zu beheben sind.

barkeit der Adressaten solcher Politik im Weg (Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 232)¹⁰⁰. Erst durch die Verfügbarkeit externer Ressourcen scheint ein solches Regime Erfolgchancen zu besitzen (S. 234 f)¹⁰¹. Lediglich in Ansätzen konnte ein solcher Regimetyp in den USA vorgefunden werden¹⁰².

2.245 KRITIK

Die Kritik des Konzepts der Wachstumskoalitionen und urbanen Regime erkennt den Beitrag der *new urban politics* zu einer Überwindung der historischen Kontroverse zwischen pluralistischen und elitistischen Vertretern der *Community-Power-Forschung* an¹⁰³. Damit ist es ihr gelungen, die mit dem stadtpolitischen Umbruch in den USA und dem Vereinigten Königreich Anfang der 1980er Jahre unter Reagan bzw. Thatcher einhergehende Simplifizierung des politikwissenschaftlichen Diskurses unter dem Stichwort des „unitary city interest“ (Peterson 1981) aufzubrechen und die Breite lokalpolitischer Handlungsansätze konzeptionell zu fassen (vgl. insbesondere Stone/Sanders 1987a), ohne die systemische Abhängigkeit der Städte von ihren Einkommensquellen zu ignorieren.

Dabei ist herausgestellt worden, daß die kommunalpolitische Realität komplex ist und nicht überall eine Führungsgruppe dominiert. Der lokale Staat wird als Mobilisierer und Koordinator von Ressourcen gesehen, er führt Kooperation „among disparate community elements to get things done“ (Stone 1989, S. 227) herbei. Er ist nur noch in Ausnahmefällen zu autoritärem Handeln in der Lage, setzt aber auch nur teilweise klassische *Bargaining*-Strategien ein und stützt sich ansonsten im Sinne eines Netzwerkansatzes auf die Bildung von Vertrauen und informelle Unterstützungszusammenhänge (Stoker 1995, S. 58) Der Theorie der urbanen Regime ist es auf diese Weise gelungen herauszuarbeiten, wie und warum private und öffentliche Kapazitäten kooperieren, um auf sozialen Wandel und Konflikt zu reagieren und dabei weiterhin handlungsfähig zu bleiben. Darüber hinaus hat sie untersucht, welche Interessen dabei vorherrschen.

¹⁰⁰ Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 232 weisen darauf hin, daß der von Peterson 1981 eingeführte Begriff der „redistribution“ fälschlicherweise suggeriert, ein solcher Politiktyp sei lediglich darauf gerichtet, Benachteiligte stärker an der verfügbaren Verteilungsmasse partizipieren zu lassen und mithin Leistungsanreize zu verringern, womit schließlich die Wachstumschancen geschmälert werden - was in letzter Konsequenz der gesamten Bevölkerung schade. Tatsächlich sei eine solche Politik durch Verbesserung von Chancen mittels Ausbildungsmaßnahmen usw. durchaus in der Lage, die Standortbedingungen der Stadt und schließlich ihre ökonomische Leistungsfähigkeit zu verbessern. In der amerikanischen Lokalpolitik ist dieser Ansatz u. a. deshalb so brisant, weil die Ausstattung des Schulwesens durch die Gemeinde stark beeinflusst werden kann, im Gegensatz beispielsweise zu Deutschland, wo es sich als Länderangelegenheit der Lokalpolitik weitgehend entzieht. Vgl. die Diskussion der „governing nonprofits“ in Hula/Jackson/Orr 1997, die mittels Fallstudien aus Baltimore, Detroit und Los Angeles zu der Erkenntnis kommen, daß nicht-kommerzielle Organisationen bedeutende, nicht angemessen von dem herrschenden Regime vertretene Interessen repräsentieren und die Ressourcen zu ihrer Durchsetzung aufbringen können, wenn sie sich auf eine breite Unterstützung in der Gemeinde stützen können, ihre politische Agenda flexibel anpassen können, in einem hinreichend öffentlichen Bereich operieren und zur formalen Lokalregierung eine kooperative, aber unabhängige Beziehung pflegen (S. 1480).

¹⁰¹ Stone/Orr/Ambrosio 1991, S. 235 nennen gerade die zentral- oder bundesstaatlichen Aktivitäten im europäischen (Schul-) Bildungswesen als ein Beispiel.

¹⁰² Vgl. aber Bowman/Pagano 1992, die in Fallstudien nachzuweisen versuchen, daß die Wachstumsorientierung der Politik in einer Stadt im Zusammenhang mit der „city officials' vision of the appropriate place for their city amid what they consider to be relevant cities“ (S. 356) steht. Damit wird auch eine Diskussionstradition in einem Gemeinwesen denkbar, die ihren politisch initiierten Wachstumspfad aus Vergleichen mit anderen Städten ableitet, ohne dabei zwangsläufig die eigenen Möglichkeiten akkurat einzuschätzen. Für Berlin erscheint hierbei die verlorene Metropolenrolle durch die Folgen des II. Weltkriegs anknüpfend an ältere Traditionen, sich mit Paris und London messen zu wollen, ein vertrautes Analogon.

¹⁰³ Im folgenden wird im wesentlichen auf die Kritik am Konzept der urbanen Regime eingegangen. Für eine Kritik am US-amerikanischen Wachstumsmaschinen-Ansatz vgl. Harding 1994, 1995, Valler 1995, die zumeist eine Übertragbarkeit des Regimeansatzes postulieren. Die Fallstudienliteratur zu Wachstumsmaschinen und urbanen Regimen hat deutliche Überschneidungen. Explizite Studien zum Wachstumskoalitions-Ansatz sind beispielsweise Lloyd/Newlands 1988, Bassett/Harloe 1990, Giloth 1990 oder Bradford 1990.

Die Vorherrschaft von Fallstudienansammlungen ist in der Literatur über urbane Regime und in der kommunalpolitischen Debatte augenfällig¹⁰⁴, die zwar interessante Aufschlüsse über urbane Regime geben, jedoch nur ansatzweise die Entstehungsbedingungen, die Wirkungen, die Handlungsfähigkeit und die Arten urbaner Regime systematisieren¹⁰⁵. Die Einzelstudien zeichnen sich durch detailgenaue Chronologien aus, doch bleiben die Grundlagen für empirisch-theoretische Folgerungen meist im Dunkeln. „The readers search in vain for explanations as to how the various commentators went about the research that led them to their conclusions.“ (Harding 1996, S. 644) Tatsächlich verkürzen die Kombinationen von Reputations- und Positionsansätzen, die den Studien offenbar zugrunde liegen, die Analyse methodisch, indem sie kaum konkrete Entscheidungshintergründe aufklären (Harding 1996, S. 644). Es bleibt daher mitunter offen, ob die Regime mehr sind als ein spekulatives Konstrukt und sich in der Entscheidungswirklichkeit manifestieren lassen¹⁰⁶. Die Vielfalt der in Fallstudien aufgefundenen Konstellationen zwingt zu einer Inflation von Klassifikationsversuchen, die allerdings nur unzureichende theoretische Erklärungen bieten (vgl. John/Cole 1998, S. 383 ff).

Die bisherigen Grenzen des Regime-Konzepts werden demzufolge - ungeachtet der von ihr postulierten Inhalte - in seiner unzureichenden begrifflichen Präzision, der trotz der Einzelstudien durch die methodischen Unzulänglichkeiten wenig transparenten empirischen Verankerung sowie in der Gefahr des Mißbrauchs für normative Theorieansätze gesehen¹⁰⁷. Darüber hinaus wird die Übertragbarkeit des Konzepts auf andere politische Systeme mit Skepsis betrachtet. Cox (1993, 1995)¹⁰⁸ bezieht diese auf den gesamten Komplex der insbesondere durch Peterson (1981) und Stone und Sanders (1987a) ausgelösten Debatte um die Rolle der lokalen Politik. Er zeigt auf, daß einige der in diesem Zusammenhang gezogenen Schlüsse über die Autonomie der lokalen Politik gegenüber ökonomischen Trends direkte Folge der verfassungsmäßigen Kompetenzen der Gemeinden sind und gibt zu bedenken, daß

„at issue, therefore, is less the autonomy of cities - or of local governments as their representatives - than the effectiveness of those policies in achieving certain ends. Urban outcomes have to be assessed not for what they tell us about urban autonomy but for what they reveal about the contingent conditions that can be mobilized in order to make structurally given powers more or less effective“ (S. 436).

In dieser Tradition steht die von Sites (1997) formulierte expliziteste Kritik an der Theorie der Urbanen Regime. Er weist nach, daß neben der Kontinuität in der lokalen Wachstumspolitik in New York - mit bestimmt durch ökonomischen Strukturwandel, veränderte Förderkulissen des Bundes und den Einfluß von Interessengruppen - die

„relatively modest shifts in policy that did take place are related to changes in the local real estate market and community mobilization as well as to the political factors highlighted by a regime framework“ (S. 536), wobei die „downtown orientation of many growth alternatives as well as the obstacles to genuinely progressive, community-oriented urban development“

¹⁰⁴ Vgl. dazu beispielsweise Body-Gendrot 1987, Elkin 1987, Lupsha 1987, Reed 1987, Stone/Sanders 1987a, Whelan 1987, Fisher 1989, Borst et al. 1990, Boyle 1990, Harloe et al 1990, Hula 1990, Judd/Parkinson 1990, King/Pierre 1990, Lassar 1990, Le Galès 1990, Parker/Feagin 1990, Parkinson 1990, Perry 1990, Heinelt 1992, Boyle 1993, Harding et al 1994, Orr/Stoker 1994, Cebulla 1995, 1996, ohne Verwendung des Begriffs Loftman/Nevin 1996 oder selbst Ansätze, die sich durch starkes Reflexionsvermögen auszeichnen, wie Stone/Sanders 1987b, Heinelt/Wollmann 1991, Logan/Swanstrom 1991 und Bassett 1996.

¹⁰⁵ Für einen interessanten Versuch der Integration der oben erwähnten „garbage-can“-Modelle und der Regimetheorie vgl. Bachelor 1994.

¹⁰⁶ Konsequenterweise wird es in dieser Untersuchung darum gehen müssen, durch eine möglichst breite Kombination von Methoden zu einer gegenseitigen Verflechtung und Erhärtung von Einzelbeobachtungen zu kommen. Vgl. auch die einleitenden Anmerkungen im Kapitel zu den Akteuren in Teil C, Analyse.

¹⁰⁷ An dieser Stelle kann nicht auf die Problematik des Machtbegriffs eingegangen werden. Für eine eingehende Diskussion und Präzisierung insbesondere des für die Regimetheorie ausschlaggebenden Konzepts der „präemptiven Macht“ vgl. Stoker 1995, S. 64 f.

¹⁰⁸ Vgl. insbesondere Cox 1993, S. 433 ff, für eine ausführliche Diskussion der *new urban politics* ohne abschließende Einschätzung ihres Stellenwerts vgl. auch Hall/Hubbard 1996.

unterschätzt würden (S. 538). Er identifiziert als weiteres Defizit des Regime-Ansatzes die Verwechslung von Veränderungen in der „form of policy“, die häufig auftraten, mit solchen bei den „beneficiaries of policy“, eher selten anzutreffen. Tatsächlich seien Veränderungen in der New Yorker Lokalpolitik im wesentlichen „the product of a distinctive set of circumstances ..., however, policy innovation failed to constitute a major shift in the city's growth strategy.“ (S. 541, vgl. auch S. 541 ff), Ed Kochs kurzes Engagement für Nachbarschaftsentwicklung beispielsweise „an act of political expediency in the face of economic pressures and unanticipated increases in governmental responsibility“ (S. 545) ausgangs der Haushaltskrise Mitte der 1970er Jahre und die Politik seines Nachfolgers Dinkins nicht zuletzt des Börsen-Crachs 1987 (S. 548). Der Regime-Ansatz zeige zwar Möglichkeiten für ein lokalpolitisches Engagement auf, aber häufig stünden dabei keineswegs „progressive“ Ansätze im Mittelpunkt, sondern würden nur begrenzte Konzessionen an sozial Schwache bei fortdauernder Wachstumsorientierung gemacht.¹⁰⁹

Rosentraub und Helmke (1996) weisen darauf hin, daß Standortfaktoren für die Erklärung von lokaler ökonomischer Prosperität weiterhin eine zentrale Rolle zukommt. In ihrer Studie über Fort Wayne / Indiana machen sie deutlich, daß wirtschaftlicher Aufschwung für die Region stets von unternehmerischen Ansiedlungsentscheidungen ausgeht und sich Wachstumskoalitionen lediglich reaktiv und problembezogen bilden (S. 499 ff). Dennoch sind diese labilen Koalitionen in der Lage, Krisen zu meistern und Schlüsselentscheidungen zu treffen:

„It is our contention that coalitions for growth do develop, but they occur in response to geographically and technologically bounded opportunities, potential and conditions. These growth coalitions can evolve into regimes, but they are equally likely to become loosely coupled, informal groups with changing memberships that unify for collective action when problems or opportunities emerge.“ (S. 484)

Diese Gelegenheiten „are those created by cost factors that result from Fort Wayne's position in critical transactional networks“ (S. 485). Dabei bleibt zu notieren, daß die untersuchten Fälle noch in den 1980er Jahren für Entwicklung im sekundären Sektor stehen, in denen „coordinated activities by a dominant elite were not needed to guide Fort Wayne's recovery from the recession“ (S. 494). Nichtsdestoweniger bilden sich informelle Netzwerke durch Personalfluktuaton zwischen bedeutenden Entscheidungsträgergruppen aus (S. 498), die aber nicht zuletzt aufgrund der geringen Bedeutung der einheimischen Unternehmerschaft nicht umfassend, stabil und aktiv werden (S. 505).

Die Kritik von Cox, Sites und Rosentraub/Helmke lassen sich – bei aller Unterschiedlichkeit der von ihnen verwendeten Begriffe – wie andere kritische Stimmen dahingehend zusammenfassen, daß die Bedeutung von überlokalen Rahmenbedingungen rechtlicher, politischer und ökonomischer Art unzureichend berücksichtigt werde, wodurch sich bei deren Einbeziehung die Möglichkeit alternativer Interpretationen lokalpolitischen und unternehmerischen Handelns als jeweils adäquate Reaktion auf diese Rahmenbedingungen ergibt. Nimmt man diese Kritik ernst, führt sie insbesondere bei dem Versuch der Übertragung des Konzepts auf den europäischen Kontext zu einer begrifflichen Weiterung, die unten in den *Governance*-Ansätzen aufgegriffen werden soll.

Zu wenig diskutiert ist die Frage nach der Verquickung zwischen empirischen und normativen Aussagen der Regimetheorie. Während frühe Abhandlungen wie Elkin 1987 sich offensiv zur normativen Komponente ihrer Aussagen bekennen und sorgfältige Fallstudien wie Swanstrom 1985 explorativ-empirisch bleiben, ist bei einigen Studien die normative Komponente unschwelliges Resultat der empirischen Analyse. Aus der Erkenntnis, daß die „präemptive“ „power to“ (Stone) erforderlich für ein stabiles und handlungsfähiges Regime ist und möglicherweise ernüchtert durch Analysen „hyperpluralistischer“ Städte (in der Tradition von Wirt 1974), die sich durch Handlungsblockaden auszeichnen, wird bisweilen die Forderung abgeleitet, eine Koalition zu schmieden, die Handlungsfähigkeit durch bewußte Verengung

¹⁰⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang die Kritik von Painter (1997, S. 132 ff) am von Stone (1989) eingeführten Konzept der „selective incentives“, die der wesentliche Motor für Akteure sein sollen, sich an Koalitionen längerfristig – und sich in ihnen im Einzelfall u. U. sogar gegen ihre eigenen Interessen wendend – zu beteiligen. Analog zur Kritik von Sites stellt Clarke (1987, S. 110) die Bedeutung der wirtschaftlichen Standortfaktoren für die Handlungsfähigkeit von Regimen heraus, ein Aspekt, den nicht nur unter Regimetheoretikern, sondern beinahe in sämtlichen Strömungen häufig übersehen wird, die auf die Stärkung der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren sowie auf die Chancen von „good governance“ setzen.

des Akteursrahmens der Entscheidungsfindung erzielt¹¹⁰. Gerade im Zusammenhang mit der Entstehung bzw. der Renaissance quasistaatlicher Organisationen wie z. B. der Entwicklungsträger, die nur mittelbar der Wählerschaft rechenschaftspflichtig sind, „analysis thus far has again tended to be narrowly focused ... At root, ... such analysis is implicitly a normative community power approach ...“ (Harding 1996, S. 646 f, vgl. auch Selle 1996). Ob dagegen handlungsfähige Konstellationen auch ohne stabiles „Regime“ möglich sind und inwiefern die Überwindung von Konflikten durch punktuelle Koalitionen eine Alternative bieten kann, die vielleicht sogar die Chance zu einer stärkeren Einbeziehung von zusätzlichen Akteuren bieten, bleibt häufig unbeantwortet¹¹¹.

2.246 EIN URBANES REGIME FÜR ODER EINE WACHSTUMSKOALITION IN BERLIN?

In der deutschsprachigen Literatur haben die Konzepte des „Urbanen Regimes“ und der „Wachstumskoalition“ wenig Verbreitung gefunden¹¹². Bis heute wird in Europa die Frage nach der Übertragbarkeit des Konzepts immer wieder neu gestellt. An dieser Stelle ist allerdings auf Ansätze einzugehen, die die beiden Ansätze bei ihrer Analyse des vereinigten Berlin implizit oder explizit nutzen¹¹³. Dabei stehen sich im wesentlichen zwei Strömungen gegenüber, eine, die eher normativ Chancen im Aufbau eines Urbanen Regimes für Berlin zu erkennen glaubt, und eine weitere, die die ausgrenzende Wirkungsweise der Berli-

¹¹⁰ Vgl. dazu den folgenden Abschnitt zu Berlin.

¹¹¹ Vgl. die Schilderung von Versuchen zu einer Beantwortung dieser Fragen im Abschnitt über Versuche einer internationalen Übertragung des Konzepts und *Governance*-Ansätze.

¹¹² Es sei vor allem auf Kleger 1995, 1996a, 1996b, Kühne 1996 und Rüegg 1996 verwiesen. Vgl. interessanterweise Glasgow mit ähnlichen Bedingungen – z. B. niedergehende Industrie und Arbeitslosigkeit in einer zeitweise stagnierenden oder schrumpfenden Stadt - und ähnlichen politischen Strategien – starkes Setzen auf die Innovationskraft von neuer Architektur und subventionierter, bisweilen großmannssüchtig anmutender Wirtschaftsförderungsinitiativen in einem städtebaulich heterogenen Umfeld – in Keating 1989.

¹¹³ Überdies lohnt sich ein Blick auf die lokalpolitischen Verhältnisse in Städten, die „ähnliche“ Bedingungen wie Berlin aufweisen, vgl. Orr/Stoker 1994 für Detroit, wo keine privaten Akteure mit übergroßem Interesse an der Revitalisierung der City vorhanden sind und keine intensive Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren stattgefunden hat und die Ergebnisse von *redevelopment* in der langfristig von ungleicher Entwicklung gekennzeichneten City einer niedergehenden Industriestadt in frappierender Weise der Situation in Berlin zu ähneln scheinen. Imrie und Thomas (1995) finden in Cardiff den Berliner Entwicklungsträgern vergleichbare Organisationen vor, die erst dann auf Partizipationsforderungen reagieren, wenn sich überschäumende Entwicklungshoffnungen aus Boomzeiten zerschlagen haben. Vgl. auch Imrie/Thomas/Marshall 1995. Hula (1990) zeigt am Beispiel von Baltimore die Probleme, die die Einrichtung eines Geflechts von privatrechtlich organisierten Entwicklungsträgern aufwirft („shadow government“). Unter Herabsetzung architektonischer Standards konnten öffentliche Finanzmittel in *redevelopment* umgeleitet werden, was ohne die Trägerkonstruktion nicht möglich gewesen wäre, wobei die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze gering ausfiel und die sozial Benachteiligten nicht profitieren konnten. Die mögliche Vergleichbarkeit mit dem Schicksal der Entwicklungsträger in Berlin kann hier nur angedeutet werden. Harding (1991) führt die Unterschiede zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich u. a. auf das hohe Ausmaß von öffentlichem Grundbesitz in Großbritannien zurück und gibt damit einen weiteren Hinweis, der für Berlin von Interesse sein könnte. Er konstatiert allerdings eine zunehmende Annäherung zwischen den USA und Großbritannien. Warner und Molotch (1995) untersuchen zwar keine Berlin direkt vergleichbare Situation, doch ihre Schilderung der Schwierigkeiten politischen Widerstands gegen die virtuos eingesetzten Verhandlungstaktiken privater Unternehmer (u. a. mehrfach gestellte Anträge, Hinweise auf vermeintliche Zwänge, um Projekte tragfähig zu machen, lobbyistisches Werben, Kooptation und Rationalitätsrhetorik) lassen die Kritik an der Berliner Politik in Zeiten des Booms in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in einem anderen Licht erscheinen. Bennett (1993) kommt in der Untersuchung der Regierungszeit von Bürgermeister Washington in Chicago zu Resultaten, die auf die Amtszeit der rot-grünen Koalition in Berlin passen. Eine auf die Verbesserung von Chancen sozial Benachteiligter orientierte Politik muß sich mit den etablierten „Mächtigen“ arrangieren, um nicht sofort für ihre Wachstumskritik angefeindet zu werden (vgl. auch Swanstrom 1995 für den gegenteiligen Fall einer Konfrontation in Cleveland unter Kucinich). Washington hat es allerdings offenbar dauerhafter verstanden, Wachstumskräfte in einer solchen Weise für seine Klientel zu nutzen als die kurzlebige rot-grüne Koalition in Berlin, die an unterschiedlichen Auffassungen der Koalitionspartner über die Notwendigkeit eines Politikwechsels nach dem Fall der Mauer zerbrochen sein dürfte. Die Zersplitterung von Interessen und die Probleme ihrer Mobilisierung untersuchen DiGaetano und Klemanski (1993a) am Beispiel von Bristol, bewerten die Mobilisierungsfähigkeit allerdings ähnlich wie Kleger normativ. DeLeon (1992) identifiziert San Francisco als zersplitterte Stadt mit schwach ausgeprägten Interessen der privaten Wirtschaft an der Entwicklung der City. Überproduktionskrisen führen dort zum Ende eines Regimes, eine Situation, die in Berlin wegen der weiterhin bestehenden Hoffnungen auf eine wieder steigende Attraktivität noch nicht eingetreten ist.

ner Entscheidungseliten anprangert und sich dabei bisweilen der Vokabel von der „Wachstumskoalition“ – hier verstanden als Sonderfall eines Urbanen Regimes - bedient.

Kleger (1996a) kommt für die erste Strömung in einer eher regionalplanerisch angelegten Untersuchung zu dem Schluß, daß Berlin-Brandenburg als „verspätete Region“ (S. 127) eine stärkere politische Mobilisierung bräuchte, wenn er formuliert, die politische Mobilisierung sei „gleichzeitig Bedingung und Effekt der zentralen Absichten der Akteure des Kerns. Die Regimebildung unterliegt damit einem ambivalenten Prozeß der Einbeziehung der Bevölkerung und wird von den Eliten mit großer, manchmal allzugroßer Vorsicht eingesetzt.“ (S. 116), und wenn er richtigerweise konstatiert: „Das Nein läßt sich in der direkten Demokratie leichter mobilisieren, zumal dann, wenn auf der Positivseite keine zugkräftigen Versprechungen mit eindeutig prognostizierbaren Zahlen glaubwürdig lanciert werden können.“ (S. 124)

Drei wesentliche Ursachen für die geringe Ausprägung des urbanen Regimes in Berlin-Brandenburg werden in den Folgen der globalisierten Wirtschaft in der Region gesehen. So sei die Situation gekennzeichnet durch internationale Investoren, die „mit lokalen politischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten und Befindlichkeiten ihrer Standorte nicht in einem bürgerschaftlichen Näheverhältnis stehen.“ (S. 29)¹¹⁴ Überdies gebe es „grundlegend oppositionelle Gruppierungen in der Bevölkerung, die politisch nicht bewältigte kulturelle Orientierungsprobleme thematisieren und damit den Konsens über die Richtung der Entwicklung zur knappen Ressource werden lassen.“ (ebd.) Schließlich werden Verteilungskonflikte zwischen Gewinnern und Verlierern ausgemacht, die ähnlich wirken. Der resultierende Konflikt zwischen globalen Akteuren und den sozialen Problemen vor Ort wird zwar nicht in direkten Bezug gesetzt zur Herausbildung des urbanen Regimes, doch stellt es eine bemerkenswerte Annäherung an die Problemlage dar, die im Gegensatz zur angloamerikanischen Literatur zur Theorie der urbanen Regime die Kernfrage jeder gesamtstädtischen Modernisierungsstrategie und damit auch einer massiven Tertiärisierung zu einem Ausgangspunkt der Möglichkeit von Regimebildung macht und sie nicht lediglich als Randphänomen oder als beklagenswerte Folge betrachtet (vgl. dazu, wie häufig zitiert, z. B. Peterson 1981, aber durchaus im Ansatz auch Le Galès 1990, Léveillé/Whelan 1990, Lawless 1990, Parkinson 1990).¹¹⁵

Während bereits Kleger den Regime-Begriff teilweise normativ verwendet und auf die Steigerung von Handlungsfähigkeit durch die Herausbildung eines Regimes hinweist¹¹⁶, wird in der Berliner Debatte über Stadtentwicklungspolitik immer wieder die Forderung nach einem „Leitbild“ erhoben, das durch seine Mobilisierungsfähigkeit ebenfalls zu einer Überwindung von Handlungsblockaden beitragen soll. Dabei ist auffällig, daß die „Beschwörung“ von Leitbildern kaum Wirkungen auf die Praxis ausübt. Kahlenborn et al 1995 stellen hierfür ein typisches Beispiel dar¹¹⁷. Sie positionieren sich auf der Seite derer, die Orientierungslosigkeit und Koordinationsschwächen in der Berliner Politik konstatieren:

¹¹⁴ Ähnlich äußert sich Altrock 1997 in seiner Gegenüberstellung der „Vogelperspektive“ und der „Froschperspektive“.

¹¹⁵ Über die exogenen Rahmenbedingungen hinaus wird auch das politisch-planerische Verfahren in der Regionalplanung als Hemmnis auf dem Weg zu einem urbanen Regime ausgemacht. Die Koordinationsprobleme zwischen den Gemeinden sind zwar in Berlin selbst nicht vorhanden, doch ergibt sich eine gewisse Ähnlichkeit der Problematik durch die zweistufige Verwaltung. Vgl. dazu die Rechtsgrundlagen im Anhang.

¹¹⁶ „Ein urbanes Regime sichert die Handlungsfähigkeit der Stadtregion angesichts der neuen Herausforderungen auf dem Wege der zielgerichteten Bündelung der institutionellen Ressourcen der beteiligten Akteure.“ (Kleger 1996a, S. 34) Inwieweit die empirische Analyse der Existenz und der Ausprägung von urbanen Regimen umkippt in einen normativen Anspruch, über den Aufbau eines urbanen Regimes sicherstellen zu wollen, daß die politischen Entscheidungen eines städtischen Gemeinwesens zügig und konfliktarm getroffen werden können, um auf diesem Wege eine gewisse Modernisierungsstrategie umzusetzen, würde eine präzisere Fassung des Begriffs „Handlungsfähigkeit“ erfordern, die Kleger unterläßt. Es ist jedoch die grundsätzliche Frage aufzuwerfen, ob das Vorhandensein eines etablierten urbanen Regimes tatsächlich diesen Forderungen dient und ob es überhaupt sinnvoll ist, sie zur Meßlatte städtischer Politik zu machen. Vgl. auch Acker 1995. Beachte, daß Kleger keineswegs der Urheber des von ihm skizzierten normativen Verständnisses der Herstellung von Handlungsfähigkeit im Interesse des Gemeinwesens ist (vgl. dazu z. B. Long 1980).

¹¹⁷ An der Schwelle zum 21. Jahrhundert wäre die sogenannte „Berlin-Studie“, die im Auftrag des Senats von einem Team aus Fachleuten erarbeitet wurde, in einer ähnlichen Richtung einer Prüfung auf ihre Wirkungsmöglichkeiten zu unterziehen. Da ihre Fertigstellung jedoch erst nach dem Ende des Untersuchungszeitraums erfolgte, muß sie hier ausgeblendet bleiben. Sie zeigt allerdings die Kontinuität ähnlich gearteter Überlegungen in Berlin über die Jahre.

„Insbesondere für Berlin bietet es sich grundsätzlich an, ... ein Leitbild für seine Zukunft als Wirtschaftsstandort zu entwickeln, denn mehr als in jeder anderer Region in Deutschland ist hier eine dramatische Veränderung der Konstellationen zu verzeichnen, was zusammen mit anderen Faktoren unverkennbar zu einer inneren und äußeren Krise geführt hat: ... Bis zur Stunde fehlt es jedoch an einer klaren Vorstellung, in welche Richtung man sich wenden soll. Die Stadt vermag weder sich selbst noch ihre Ziele klar zu identifizieren. Dies mangelnde Identität hat gerade für den Wirtschaftsstandort Berlin negative Konsequenzen. Nach innen wirkt die noch fehlende gemeinsame Vision handlungshemmend. Die verschiedenen Kräfte der Stadt arbeiten häufig gegeneinander, viel zu selten miteinander ... Langfristig problematischer ist aber vielleicht die Tatsache, daß ein großer Teil der Energie, die in der Stadt schlummert, auf diese Weise erst gar nicht zum Durchbruch kommt.“ (Kahlenborn et al 1995, S. 23 f)

Die These von der Erforderlichkeit eines Leitbildes wird dabei mit Blick auf eine Reihe von einflußreichen Personen erhärtet: „Bereits ein flüchtiger Blick in die Analysen und Kommentare der Presse zeigt, wie groß und akut der Bedarf für eine konkrete Vision der mittel- und langfristigen Entwicklung Berlins ist.“ (S. 25). Hemmnisse auf dem Weg zu einem Leitbild werden im Mangel an „Bewußtsein für die Notwendigkeit einer Neuorientierung“ und in der „lange Zeit in relativer Stagnation“ verharrenden Stadt gesehen, allerdings mit dem Hinweis, das „vermutlich wichtigste Hemmnis auf dem Weg zu einem Leitbild“ sei „schlicht in der mangelnden Kooperationsbereitschaft der verschiedenen Kräfte in der Region zu sehen“ (S. 26), eine „Berliner Krankheit“ (S. 148), die auf ein Denken in „genau definierten eigenen Territorien“ (S. 26) der verschiedenen Institutionen zurückzuführen sei.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß davon ausgegangen wird, daß eine Stadt „sich selbst“ und als gedachter Einzelakteur ihre Ziele klar identifizieren könne. Die Nähe zu Peterson (1981) ist klar zu erkennen. Im folgenden wird zu untersuchen sein, inwiefern die These zutreffend ist, daß der Mangel an einem „Leitbild“ bzw. einer „Identität“ handlungshemmend ist und inwieweit die Betrachtung der Stadt als Einheit sinnfällig ist.¹¹⁸

Im Kontrast zu diesen Untersuchungen, die offensichtlich einen Mangel an leitbildhafter Orientierung und Kooperation konstatieren und damit die Existenz von Regimen bzw. Wachstumskoalitionen negieren, steht eine Tradition der kritischen Auseinandersetzung mit der Berliner Stadtentwicklungspolitik. Dabei geht Rose (1997) besonders weit, der weniger politische Entscheidungen in ihrem gesellschaftlichen Umfeld zu erklären sucht als vielmehr von „Seilschaften“ ausgeht und dabei versucht, die „ausgedehnte Klientelwirtschaft“ der Berliner Politik darzustellen und ein „Sittenbild“ (S. 9) zu zeichnen. Dieser Versuch, der sicher aus soziologischer Sicht interessant ist, bildet jedoch - wie andere Studien über „Filz“ und „Korruption“ - aus verschiedenen Gründen höchstens einen Mosaikstein zu einem umfassenden Verständnis des Zustandekommens politischer Alltagsentscheidungen.

Das pointierte Bekenntnis zur Beschreibung eines handlungsfähigen urbanen Regimes, das sich vor allem durch intensive persönliche Beziehungen und durch schwer durchschaubare und an demokratischen Kontrollinstanzen vorbeimanövrierte finanzielle Transaktionen auszeichne (vgl. z. B. S. 57 ff), bleibt gerade wegen der Funktionsfähigkeit demokratischer Instanzen wie insbesondere des Berliner Abgeordnetenhauses (und sicher ansatzweise auch der „vierten Gewalt“, der Medien) in seinen Wirkungsmöglichkeiten begrenzt. Politische Entscheidungen, die als „Filz“ bzw. „Korruption“ identifiziert werden, müssen stets mit dem Risiko der Aufdeckung umgehen und können daher nur in dem von den Eliten überschaubaren Umfeld eingefädelt werden. Damit bleibt jedoch zumindest ein Teil der bedeutenden und vermutlich ein wesentlicher Teil der weniger bedeutenden politischen Entscheidungen unbeeinflusst. Hierfür spricht, daß - versucht man die Entscheidungen aus der Sicht der Vorwürfe an die Elite zu interpretieren - das Ziel weniger die Beeinflussung der gesamten Stadtpolitik in einer undurchsichtigen Weise sein dürfte als vielmehr die finanzielle Begünstigung der eigenen Klientel. Die Abhängigkeit von Wahlen, politischen Stimmungen in der Bevölkerung und sicher auch der Wunsch, als

¹¹⁸ In der Literatur wird der erläuterte Ansatz teilweise kritisch gesehen, insbesondere was die Durchsetzbarkeit eines Leitbildes angeht. Damit wird der These, ein urbanes Regime könne sich in Berlin mit weitreichenden Wirkungen etablieren, bereits implizit widersprochen: „Der Idee eines übergreifenden Leitbildes erteilt Geppert als unrealistisch eine Absage. ... Die Durchsetzbarkeit eines derartigen Entwicklungsmodells ist wohl weniger ein Problem der Konsensbildung zwischen (wirtschaftsnahen) Entscheidungseliten, sondern eine Frage der Durchsetzbarkeit im politischen System von Berlin und Brandenburg.“ (FES 1997, S. 42 f)

Stimmungen in der Bevölkerung und sicher auch der Wunsch, als verantwortliche Stadtpolitiker positive Impulse für die Zukunft der Stadt zu geben, lassen die „Klientelwirtschaft“ nur auf dem breiten Sockel einer etablierten „Alltagspolitik“ gedeihen, die mit „Filtz“ nur unzureichend erklärt werden kann¹¹⁹. An dieser Stelle sei die Hypothese erlaubt, daß gerade in der wiedervereinigten Stadt durch das massive Einströmen auswärtiger Akteure, die in den beiden Halbstädten kaum in Erscheinung getreten sind („Developeer“, Investoren, Bundesbehörden, Bauunternehmen usw.) und die sich mithin nur teilweise in ein System der „Klientelwirtschaft“ integrieren ließen, die postulierte Reichweite der urbanen Eliten begrenzt ist.

Der dritte Aspekt, der die Bedeutung der erwähnten urbanen Eliten und ihrer möglichen „Klientelwirtschaft“ begrenzt, ist die Tatsache, daß die Vielschichtigkeit stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen (von Gutachten über die Flächennutzungsplanung bis hin zur Baugenehmigung) dazu führt, daß die politischen Akteure ihren Einfluß selektiv geltend machen. Die Abstraktheit der vorbereitenden Pläne bzw. die Bedeutung der Planungsebenen für die Komplexitätsreduktion des Planungsprozesses dürfte dazu führen, daß vorrangig bei konkreten Vorhaben, also insbesondere im Baugenehmigungsverfahren, eine Einflußnahme zu erwarten ist. Interessant ist dabei einerseits, ob außerdem in vorbereitenden Plänen trotz der hier geäußerten anderslautenden Vermutung Einflußnahmen nachzuweisen sind und andererseits, inwieweit die Einflußnahme auf das konkrete Vorhaben vorab getroffene Vorentscheidungen auszuhebeln in der Lage ist.

Zuletzt muß angemerkt werden, daß das Interesse der urbanen Eliten, geht man von der These der „Klientelwirtschaft“ aus, dahin geht, ihren Günstlingen finanzielle Vorteile zu verschaffen. Dies kann selbstverständlich die Stadtentwicklungspolitik gerade im Falle der Bürobauinvestitionen stark beeinflussen, läßt aber möglicherweise die stadtplanerischen Ausprägungen des jeweiligen Projekts weitgehend unangetastet. Es ist also sehr leicht denkbar und sogar relativ wahrscheinlich, daß im Falle eines Investitionsvorhabens die Art der untergebrachten Nutzungen, die Höhe des Gebäudes und die Freiflächengestaltung, um nur einige der hier untersuchten Themenkreise zu erwähnen, nur in einem begrenzten Maße beeinflusst von „Klientelwirtschaft“ sind, weil die städtebaulichen Kenndaten auch von nicht zum Günstlingskreis der urbanen Eliten gehörenden Investoren an gleicher Stelle ähnlich realisiert worden wären. Zusammenfassend kann gefolgert werden, daß bei einer Identifizierung von „Klientelwirtschaft“ das Muster der stadtentwicklungspolitischen Einzelentscheidungen noch nicht vorhersehbar ist und anderer Erklärungsansätze bedarf.

Ungeachtet der eher aus dem journalistischen Bereich stammenden Analysen der „Klientelwirtschaft“ machen bereits kurz nach der Vereinigung erste kritische Analysen in Berlin eine „Wachstumskoalition“ aus (Helms 1992). Sie sind im Laufe der 1990er Jahre von einer Diskussion über den Charakter der Berliner Stadtentwicklungspolitik teilweise untermauert worden (Lenhart 1998, 2000). Dabei wird häufig darauf abgestellt, wie sich durch leichtfertige Übernahme optimistischer Wachstumsprognosen nach der Vereinigung die Senatspolitik mit den auf den Berliner Grundstücksmarkt drängenden – häufig auswärtigen – Investoren informell verbündet und kritische Einschätzungen der Berliner Zukunft in einer Art „Metropolenrausch“ nach der Überwindung der jahrelangen lähmenden Teilung der Stadt und ihrer geringen wirtschaftlichen Dynamik bei den Entscheidungsträgern nicht auf Gehör stoßen. Der oben im Rahmen der Überlegungen von Kahlenborn et al 1995 bereits angedeutete Druck, vor dem Hintergrund der absehbaren Reduzierung der Bundeszuschüsse zum Berliner Haushalt habe es in der Sichtweise des Berliner Senats unbedingt erforderlich gemacht, eine tragfähige wirtschaftliche Basis zu etablieren, die eine Zukunft der Stadt „aus eigener Kraft“, also in weitgehender Unabhängigkeit von Subventionen, sicherstelle. Dazu seien insbesondere in der Vereinigungszeit weitreichende Entscheidungen unter Verringerung der demokratischen Kontrollmöglichkeiten gefällt worden, die insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Fehleinschätzungen der weiteren Berliner Entwicklung zu kritisieren seien.

In dieser Untersuchung wird die hier aufgemachte These genauer zu prüfen sein. Die beiden grundsätzlich schwer vereinbaren Denkrichtungen einer Evaluierung Berliner Stadtentwicklungspolitik, die hier vorgestellt wurden, bilden den Anlaß für eine tiefergehende Analyse. Aufbauend auf den unten durchgeführten Fallstudien soll dabei überprüft werden, ob in Berlin tatsächlich Elemente einer Wachstumskoalition oder eines Urbanen Regimes vorhanden sind, und wodurch sich gegebenenfalls die dabei in Berlin be-

¹¹⁹ Vgl. dazu auch die aufschlußreiche Geschichte der US-amerikanischen Stadtentwicklungspolitik in Judd 1979.

obachtbaren Spezifika auszeichnen bzw. wie sie erklärt werden können. Eine einfache Übertragung der Theorie der Wachstumskoalitionen und Urbanen Regime, das zeigt die große Spannweite der hier dargestellten Zuschreibungen der Berliner Politik, wird auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Die in populären Begriffen steckende Verlockung einer unmittelbaren und häufig vorschnellen Charakterisierung in der Regel der vermeintlichen Defizite der Berliner Stadtentwicklungspolitik – dabei wenden sich „Wachstumskoalition“ und „Filz“ gegen elitistische Politik, während die Bezugnahme auf die Begriffe „Leitbild“ oder „Zivilgesellschaft“ das Vertrauen auf mobilisierende Kräfte zur Überwindung von Handlungsblockaden und „Provinzialität“ zum Ausdruck bringt -, muß dabei abgelöst werden von einer sorgfältigen Abwägung von Indizien, die in die eine oder die andere Richtung weisen, und deren Abgleich mit den u. a. in der Kritik an der Theorie der Urbanen Regime deutlich gewordenen Handlungsspielräume der Politik. Dabei wird es sich als sinnvoll erweisen, das Entscheidungshandeln in den Kontext seiner Rahmenbedingungen zu stellen, wie dies durch die Analyse lokaler *governance* bereits für andere Städte versucht worden ist.

2.25 *Governance*-Begriff und *Governance*-Forschung

In den USA entstanden, hat das Regime-Konzept inzwischen Anwendung auch in Analysen europäischer Städte gefunden. Insbesondere wurden die USA unter Reagan und das Vereinigte Königreich unter Thatcher miteinander verglichen¹²⁰. Aus der Problematik der internationalen Vergleichbarkeit hat sich inzwischen eine Verschiebung hin zur Betonung von *Governance*-Ansätzen ergeben. Unter *governance* kann dabei die Art und Weise der Verfolgung kollektiver Ziele in einem Gemeinwesen unabhängig von den beteiligten Akteuren und ausdrücklich über das formal dafür zuständige politische System hinaus verstanden werden. An dieser Stelle muß eine eingehende allgemeine Auseinandersetzung mit dem Begriff von *governance* nicht erfolgen¹²¹; es genügt vielmehr, seinen Einsatz in der lokalen Politikforschung näher zu charakterisieren. In diesem Zusammenhang versteht Pierre (1999, S. 374)

„urban governance ... as a process blending and coordinating public and private interests. ... governing the city and its exchanges with private actors is a task that is too overwhelming for public organizations to handle alone ... Governance refers to the process through which local authorities, in concert with private interests, seek to enhance collective goals. It is a process shaped by those systems of political, economic, and social values from which the urban regime derives its legitimacy. However, although these collaborative strategies strengthen the governing capacity of local authorities, they also expose these organizations to the full thrust of political pressures from private business and civil society. Therefore, urban governance should be seen as a two-way street channeling pressures and objectives both ways across the public-private border.“

¹²⁰ Für einen frühen Übertragungsversuch des Wachstumsmaschinen-Ansatzes am Beispiel der Untersuchung von Japan und Italien vgl. Molotch/Vicari 1988. Dort werden bereits einige der Spezifika der Situation in den USA genannt, die sich nur schwer international übertragen lassen. Für Deutschland ist die Bedeutung der politischen Parteien ein wesentlicher Faktor, der sich auch in Italien beobachten ließ. Auch Keating (1993) versucht durch Vergleich der USA, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs eine internationale Übertragung des Wachstumskoalitionsansatzes und spricht dabei von „development coalitions“, die politisch stärker integrativ sein können.

¹²¹ Die Debatte über *governance* hat eine längere Tradition und wird nicht zuletzt durch die begriffliche Unterscheidung in der englischen Sprache zwischen „governance“ und „government“ zurückgeführt werden. Für eine nähere Betrachtung vgl. March/Olsen (1994, S. 249), die zwei herrschende Betrachtungsweisen von *governance* aufzeigen: „We contrast two distinct visions of democratic governance. The first vision is one that characterizes politics as aggregating individual preferences through rational exchange. Governance is primarily concerned with arranging coalitions and voluntary exchanges. The second vision is an institutional one. It characterizes politics in a more integrative fashion, emphasizing the role of governance in the creation of identities and institutions.“ Die Präferenz der Autoren für die zweite Begriffstradition wird deutlich. Es ist zu betonen, daß neben der hier in den Mittelpunkt gestellten Wurzel für das Aufkommen der *Governance*-Forschung auf lokaler Ebene, dem Wunsch nach einer integrativen Erklärung internationaler Unterschiede, überdies die sich verändernden Rollen von privaten und öffentlichen Akteuren in dem zu Ende gehenden sozialdemokratischen Nachkriegskompromiß („Fordismus“, auf die Begriffsdiskussion und ihre Schwierigkeiten kann hier nicht näher eingegangen werden, vgl. die Literatur zur Regulationstheorie) als wesentlicher Motor genannt werden – die Bedeutung der öffentlichen Hand und ihre Möglichkeiten „anordnender“ Politik nehmen ab. Dies ist bereits im Rahmen der Darstellung zu den Urbanen Regimen und den partnerschaftlichen Ansätzen näher beleuchtet worden. Vgl. Goodwin/Painter 1997, Horan 1997, Jessop 1997. Vgl. auch March/Olsen 1994 für die Rückführung des Begriffs *governance* auf das Konzept der „bounded rationality“.

In ähnlicher Weise definiert DiGaetano (1997, S. 847) „modes of urban governance“ als

„as structures of power that shape political decision making. Two elements of modes of urban governance are explored here: the nature and extent of interaction among governing elites (conflictual versus cooperative; duration of relationships) and the importance of a city's larger political-economic environment in the formation of governing alignments.“

Die Nähe zur Denktradition der Urbanen Regime ist augenfällig. Im folgenden soll zunächst dargestellt werden, wie aus dem Versuch, das Regime-Konzept international zu übertragen, zwangsläufig begriffliche Weiterungen erforderlich waren und darauf, welchen zusätzlichen Erklärungsgehalt *Governance*-Ansätze versprechen.

2.251 DIE ÜBERTRAGUNG DES REGIME-KONZEPTS UND REGIMETYPEN ALS MOTOREN DER VERBREITUNG VON GOVERNANCE-ANSÄTZEN

Harding (1991, 1994, 1996) weist beim genannten Versuch der Übertragung von Regime-Konzepten wie einige vor ihm (Barnekov/Boyle/Rich 1989, Logan/Swanstrom 1990a, Jacobs 1992; Pierre 1992) darauf hin, daß sich das Verhältnis von „Markt“ und „Staat“ zwischen den USA und Europa unterscheidet. In Europa zeichneten sich die Unternehmer durch weniger „strength, organization and local political linkages“ (Harding 1996, S. 644) aus, während die Gemeinden weniger von lokalen Steuern und dem Kreditmarkt abhängen als in den USA¹²². Im Vereinigten Königreich habe sich allerdings aufgrund dieser unterschiedlichen Voraussetzungen eine andere Tradition der *Community-Power*-Forschung herausgebildet, die die Untersuchung der Entscheidungen der öffentlichen Hand in den Mittelpunkt stelle und daher die mögliche Existenz von informellen Urbanen Regimen nie überprüft habe (S. 645). In Europa sei grundsätzlich vernachlässigt worden, daß in liberalen Demokratien Entscheidungen der öffentlichen Hand immer auch von privatwirtschaftlichen Entscheidungen abhingen.¹²³ Um diesen Mängeln abzuweichen, entstehen in den 1990er Jahren eine Reihe von international vergleichenden Untersuchungen, die meist auf Fallstudien aufbauen.

Stoker und Mossberger (1994) betonen die Rolle der Verwaltungsbeamten und ihrer fachlichen Expertise für den Charakter von *urban governance* in Europa innerhalb von Regimen. Sie versuchen, durch eine einfache Typologie unterschiedlicher Regimeformen eine Erweiterung des Begriffs auf die Verhältnisse in Europa (S. 199). Der von Stone in seiner wegweisenden Studie über Atlanta (Stone 1989) beschriebene Typ eines wachstumsorientierten Bündnisses wird von ihnen als „instrumental“ bezeichnet und unterscheidet sich von den beiden anderen Typen im wesentlichen durch seine Ausrichtung auf die Förderung wirtschaftlichen Wachstums durch Realisierung von Einzelprojekten. Dagegen zielt der „organische“ Typ („organic“) auf die Beibehaltung des Status quo ab und lasse sich – neben den von Stone bereits beschriebenen Typen beispielsweise des „Caretaker“-Regimes in Frankreich finden. „Symbolische“ Regime („symbolic“) dagegen versuchen, die Ideologie oder das Image einer Stadt neu auszurichten und bedienen sich in strategischer Weise symbolischer Handlungen (vgl. auch Mossberger/Stoker 1997). Stoker

¹²² Barlow (1995) setzt dem in den USA deutlichen Schwerpunkt der Studien über Urbane Regime auf wachstumsorientierte Politiktypen Fallstudien aus Großbritannien, Schweden und Frankreich entgegen, die allerdings erstaunlicherweise zeigen, daß zwischen dem Grad der Finanzautonomie der Gemeinden und der auch in den Fallstudien zu beobachtenden Wachstumsorientierung der lokalen Politik kein direkter Zusammenhang besteht (S. 141). Dies kann als Bestätigung von Petersons (1981) Konzept des „unitary interest“ gelesen werden und steht im Widerspruch beispielsweise zu Fainstein (1994). Gezeigt wird weiter, daß der Einfluß der „property-related interests“ innerhalb der Unternehmerschaft begrenzt ist. Lobbyistische Verhandlungen mit der öffentlichen Hand finden nur punktuell statt (S. 142). Selbst in den untersuchten Wachstumsregionen ist also das Auftreten von Wachstumskoalitionen und stabilen Regimen keineswegs zwangsläufig. Vgl. auch Leo 1997 für eine Einschätzung der Rolle des Nationalstaats im internationalen Vergleich und deren Auswirkungen auf Urbane Regime.

¹²³ Obgleich in der deutschen kommunalpolitischen Wirklichkeit die Bedeutung der privaten Unternehmen für die Entscheidungen der öffentlichen Hand ein Gemeinplatz sein dürfte - man denke nur an die kleinlaut geführte Klage vieler Planer über die nachvollziehende Rolle des Bebauungsplans, der häufig eher Investitionsvorhaben rechtlich absichert als Stadtentwicklung autonom zu steuern -, bleibt diese auch in deutschen *Community-Power*-Studien eher unterbelichtet, wenn Verwaltung und politischer Apparat in der Mittelpunkt des Interesses gerückt werden. Vgl. dazu z. B. Bachmann 1993.

und Mossberger zählen zu ihnen neben den „progressiven“ Regimen auch das „urban revitalization regime“, das – vgl. Glasgow – versucht, die betreffende Stadt für auswärtige Investitionen beispielsweise durch Imagekampagnen attraktiv zu machen: „In the case of revitalizing regimes, the aim is to mobilize attitudes rather than participation in a conventional sense.“ (Stoker/Mossberger 1994, S. 201) Während die „selective incentives“ zur Beteiligung an einem Regime, die Stone (1989) für die wesentliche Antriebskraft für private Unternehmer hält, außerhalb der USA nicht zu finden seien, nennen Stoker und Mossberger „tradition and social cohesion“ sowie „strategic use of symbols“ als die beiden alternativen Wege der Mobilisierung eines Regimes (Stoker/Mossberger 1994, S. 204 f). Durch die Einführung des symbolischen Regimes und der in ihm wirksamen Motive von Akteuren gelingt es, deren vergebliche Aktivitäten in politischen Handlungsfeldern zu erklären, ohne daß dies zu einer grundlegenden Veränderung des Handlungsmusters führen würde¹²⁴.

Den Versuch einer Systematisierung von urbanen Regimen im internationalen Vergleich und unter Einordnung in die jeweiligen Rahmenbedingungen machen Kantor, Savitch und Vicari Haddock (1996, vgl. auch Kantor/Savitch 1993, Savitch/Kantor 1995). Mittels der Berücksichtigung der drei Dimensionen „demokratische Bedingungen“¹²⁵, „Marktposition“¹²⁶ und „intergouvernementelles Umfeld“¹²⁷ gelingt es ihnen, Regime anzusehen als

„governmental agents that function to bargain out the terms of cooperation between the public and private sectors ... in a liberal-democratic political economy“ (S. 349), so daß „government must bargain over the conditions for inducing capital investment from private-sector markets to achieve economic goals ..., however, government also bargains for political support within popular control systems in which elections, referenda, and other democratic mechanisms require public approval of programs.“ (S. 349 f),

um eine Überbetonung der handelnden Akteure („agency bias“) und eine Vernachlässigung der institutionellen Strukturen zu vermeiden. Unter Berücksichtigung einer Variation der drei Dimensionen ergeben sich acht ideale Regimetypen, die sich anhand von europäischen und US-amerikanischen Städten nachweisen lassen. In einer günstigen Marktposition mit einem hohen Grad der vertikalen politischen Verflechtung ergeben sich „dirigistische“ Regime, von denen das „Planner“-Regime (Bsp. Paris) ausgeprägte demokratische und distributive Wirkungen entfalten kann, während „Distributor“-Regime (Bsp. Mailand) bei geringer ausgeprägter öffentlicher Beteiligung zustande kommen. Analog lassen sich „abhängig-privat-geprägte“ Regime identifizieren, bei denen eine ungünstige Marktposition auf eine geringe vertikale

¹²⁴ Mossberger und Stoker (1997) erklären dies an den wirkungslosen politischen Programmen der britischen Zentralregierung für die Innenstädte, doch erscheint die Beobachtung zumindest auf die sich für den Dienstleistungssektor weitgehend in der Produktion von Baugenehmigungen erschöpfende Arbeitsplatzpolitik in Stadtstaaten ansatzweise übertragbar: „The moral dimension of inner-city policy attracts policy makers because of its potential to legitimize certain interests, to legitimize government leadership, and to legitimize ideology. ... Inaction hurts the image of political leaders far more than ineffective policies do.“ (Mossberger/Stoker 1997, S. 395 f). Voraussetzungen für die Einsetzbarkeit von „symbolic reassurance“ seien allerdings „an unorganized and largely powerless constituency ...; a highly visible, emotional, and poorly defined (or abstract) issue ...; and prolonged, repeated, well-publicized attention to a problem that is never solved“. (S. 395, in Anlehnung an Edelman 1964) Vgl. auch Spindler/Forrester (1993), die zeigen, daß die Entstehung politischer Programme zur subventionsgesteuerten Förderung der ökonomischen Entwicklung nicht durch einen vermeintlichen Einfluß der Politik auf Ansiedlungsentscheidungen erklärt werden können, sondern nicht zuletzt die Tatsache dafür verantwortlich ist, daß sich in diesem Feld Partizipation wirkungsvoll ausgrenzen läßt: „[A] participatory approach to economic development policy – one characterized by an open decision process – has resulted in the delegitimation of tax abatement as an acceptable economic development tool in certain circumstances. In conclusion, political and bureaucratic rationality, not economic rationale, dictate that economic policies that serve the needs of the political regime are arrived at through a decision process that lies in the domain of developmental politics.“ (Spindler/Forrester 1993, S. 38) „Routinizing policy reduces opposition by presenting the policy within the framework of standardized operating procedures.“ (S. 42) Vgl. auch Hall/Hubbard 1996 und Rigos/Paulson 1996. Die Rolle des Denkmalschutzes für die Legitimationsbeschaffung – gewissermaßen ebenfalls ein Element eines symbolischen Regimes – ist auch in den USA nicht abzustreiten, vgl. Reichl 1997.

¹²⁵ Vgl. die Pluralismus-Debatte.

¹²⁶ Vgl. die Erkenntnisse der Standorttheorie.

¹²⁷ Insbesondere gilt dies für die Stadtpolitik der höheren Verwaltungsebenen sowie die Finanzverfassung der Gemeinden mit dem Grad ihrer Abhängigkeit von Schlüsselzuweisungen bzw. Kommunalobligationen.

politische Verflechtung trifft¹²⁸, „abhängig-öffentlich-geprägte“ mit ungünstiger Marktposition und starker vertikaler politischer Verflechtung¹²⁹ und schließlich „merkantile“ Regime bei günstiger Marktposition und geringer vertikaler politischer Verflechtung¹³⁰ (S. 351 ff). Die Autoren schränken die Aussagekraft ihres Schemas ein, doch läßt sich das Auftreten bestimmter Regimetypen auf diese Weise sinnfällig in einen Zusammenhang stellen und die Wahrscheinlichkeit von Veränderungen klarer bestimmen.¹³¹

In eine ähnliche Richtung der Klassifikation gehen Dowding et al (1999), die am Beispiel von sechs Londoner *boroughs* acht Indikatoren für das Vorhandensein eines Regimes testen. Lediglich drei der untersuchten *boroughs* (Croydon, Wandsworth und Islington) können aufgrund des Vorhandenseins einer langfristig stabilen und hinreichend klar definierten *policy agenda*, die von über institutionelle Grenzen hinreichenden Koalitionen getragen wird und dabei auch Veränderungen der Beteiligten durch Wahlen oder andere Veränderungen in der politischen Elite überlebt, als Regime, allerdings unterschiedlichen Typs, bezeichnet werden, wobei externe Ressourcen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mobilisiert werden und starke Führungsstrukturen hervorgebracht werden (S. 516). Die Studie macht besonders klar deutlich, daß das Vorhandensein von Regimen keineswegs als selbstverständlich anzusehen ist.

Strange (1996) zeigt am Beispiel der Entwicklung von Sheffield, daß trotz der zahlreichen Organisationen, die in Großbritannien zur teilweisen Übernahme lokalpolitischer Aufgaben eingerichtet wurden („the unelected local state“, S. 144) und die an der Ausbildung der lokalen *governance* teilhaben, dort die Aussagen der Regimetheorie wegen der weniger stabilen Organisation der Unternehmen nicht direkt übertragbar sind:

„The example of Sheffield demonstrates that although there has been an increase in the participation of business decision making associated with local economic regeneration such participation has been driven by a small localist business representation. Sectors of business such as large service industries, landowners and property developers have not been part of the partnership“ (S. 153).

Im Hinblick auf die geringe Rolle lokaler Grundstückseigentümer oder wichtiger Manager ist die Stadt damit vergleichbar mit Berlin. Bei der Übertragung des Regime-Ansatzes kommt weiterhin zum Tragen, daß trotz der reservierten Haltung der Unternehmerschaft gegenüber bürokratischen Ansätzen von lokaler Wirtschaftspolitik in Sheffield deren eigene

„ability to ‚get its hands dirty‘ was constrained by a lack of resources, be they of knowledge, finance or time. ... [They] were unable to provide alternatives which could seriously challenge the pecking order of cooperative working.“ (S. 155)

Garber und Imbroscio (1996) stellen am Beispiel des Vergleichs USA-Kanada die Gemeinsamkeiten und Unterschiede des „local constitutional regime“ (also die rechtliche Stellung der Gemeinden, des Privatei-

¹²⁸ Bsp. „Radical“ - Liverpool mit hoher politischer Beteiligung, „Vendor“ - Detroit mit geringer Beteiligung.

¹²⁹ Bsp. „Grantsman“ - Glasgow mit hoher politischer Beteiligung und „Clientelist“ - Neapel mit geringer.

¹³⁰ Bsp. „Commercial“ - New York bei hoher politischer Beteiligung und „Free Enterprise“ - Houston mit geringer.

¹³¹ In ähnlicher Weise untersucht Clarke (1995) unterschiedliche US-amerikanische Städte und gibt bereits einen Hinweis auf die Rolle von Institutionen, die unten in Pierre 1999 eine größere Rolle spielen wird und eine Verwandtschaft zur *Policy*-Analyse andeutet. Sie weist darauf hin, daß zwischen der Zusammensetzung eines Regimes und der Ausrichtung seiner politischen Strategien keine zwangsläufige Kongruenz herrscht: „But the preferences of some governing coalition members could be blunted by an institutional setting that is inimical to democratic logics. Furthermore, provisions for designated representation in local economic development institutions may provide channels for influencing policy even in the absence of regime incorporations of these interests.“ (Clarke 1995, S. 514) Dieser Hinweis kann nicht hoch genug bewertet werden: Neben der expliziten Vertretung von Interessen ist deren indirekte Berücksichtigung durch die Handlungslogik der Akteure zu untersuchen, und umgekehrt die Erfolgchance von Interessen, die sich nur formal in der Entscheidungskalition finden. Eine Gleichsetzung von „local political capacity“, also der Fähigkeit, Ressourcen effektiv einzusetzen, Entwicklungsziele zu erreichen und Konflikte zu bewältigen, mit „progressiver“ Politik im Sinne der besonderen Berücksichtigung von Minderheiteninteressen erscheint vorschnell (S. 517). Clarke deutet beispielsweise an, daß nicht nur der Widerstand von Investoren einer Ausdehnung der Koalition auf Minderheiteninteressen und nachbarschaftliche Belange im Wege stehen kann, sondern die Notwendigkeit, Handlungsfähigkeit der Lokalpolitik herzustellen, partizipativen Ansätzen entgegengehalten wird (S. 515).

gents und die Ausprägungen des föderalen Systems, vgl. S. 595) heraus und verweisen in einer Kritik an Goldberg und Mercer (1986) auf die beschränkte Rolle der „cultural forces“:

„On one level, a determinist, blunt conception of political culture ... cannot be casually refuted - after all, what is not culture or is not related to culture? This masks a deeper weakness: If the features of a governing system can be fed back into the cultural definitions as evidence of its existence, culture becomes a tautology with little explanatory force.“ (S. 598)

Ihre Analyse mündet in eine Betonung der Gemeinsamkeiten beider Länder. Wachstumspolitik ist zwar in Kanada weniger stark an das Selbstverständnis des gemeindlichen Handelns gebunden, aber wegen des starken Einflusses der Provinzen ähnlich weit verbreitet¹³². Die unterschiedliche formale Stellung des Privateigentums schlägt sich in der Regelungsmacht der Gemeinden nur wenig nieder (S. 602). Dennoch werden wesentliche Unterschiede in der Durchsetzung der Wachstumspolitik ausgemacht: „Foremost among the distinctions is the greater willingness of Canadian governments ... to engage in productive or developmental ventures.“ (S. 617). Damit ergeben sich Hinweise auf eine internationale Übertragbarkeit der Erklärungsmuster für die Antriebskräfte lokaler Politik, aber eine Differenzierung der Wege, auf denen sie realisiert werden.

In einer Untersuchung von Leeds und Lille zeigen John und Cole (1998), daß für das Auftreten urbaner Regime tatsächlich fünf „nicht-institutionelle Faktoren“ mit ausschlaggebend sind (S. 388 ff). Erstens scheint lokale Verankerung unternehmerischer Interessen wesentlich. Zweitens müssen die Unternehmen hinreichend mobilisierbar sein, ohne zu stark heterogene Interessen zu artikulieren. Drittens seien Regime eher in sehr großen Städten anzutreffen¹³³, in denen viertens die Zusammenarbeit der Akteursgruppen auf über Jahrzehnte aufgebautes Vertrauen zurückgreifen kann, während fünftens die besondere Stellung einer Stadt als Voraussetzung genannt wird - Städte mit ökonomischem Vorsprung oder Nachteil gegenüber ihren Nachbarn seien besonders dazu angetan, ihren Vorsprung über Kooperation zu verteidigen oder ihren Nachteil auf ähnliche Weise auszugleichen¹³⁴. Die Autoren gehen davon aus, daß die Tatsache, daß

„it is problematic finding regimes in European contexts may be less because of the difficulty of applying a U.S. theory cross nationally than because these five conditions are rare in any nation-state.“ (John/Cole 1998, S. 389)

Bassett (1996) ordnet in diesem Zusammenhang die partnerschaftlichen Ansätze in Bristol theoretisch ein und verweist auf die Bedeutung des lokalen Kontextes, der beispielsweise auch in Großbritannien in prosperierenden Regionen „wachstumskritische“ und „wachstumsmanagementorientierte“ Ansätze hervorgebracht hat (S. 541)¹³⁵. Im Ergebnis kommt Bassett zu dem Schluß, daß aufgrund der verfassungs-

¹³² Dies wird insbesondere in einem Vergleich der Verbreitung von „progressive politics“ deutlich, der offenbar keine wesentlichen Unterschiede an den Tag bringt. Die vermutete geringere Abhängigkeit kanadischer Städte von Wachstumsstrategien wird konterkariert durch die nivellierende Rückbindung an die provinzielle Genehmigung, die die Innovationsfreude US-amerikanischer Gemeinden tendenziell verhindert, und die finanzielle Absicherung der kanadischen Gemeinden über Finanzausweisungen der Provinz, die die Notwendigkeit zur Innovation verringert. Der Machtzugang von Bürgerinitiativen ist durch den Einfluß der Provinzen eher schwächer als in den USA. Vgl. dazu S. 612 ff, insbesondere S. 615.

¹³³ Die Hervorhebung dieser Voraussetzung mag einem US-amerikanischen Blick geschuldet sein, wo kleinere dynamische Städte kaum stabile Kooperationsformen für Interessen der Gemeinschaft hervorbringen.

¹³⁴ Methodisch erscheint der hier genannte fünfte Faktor schwach. Selbst in der kompetitiven Situation, in der sich die US-amerikanischen Städte befinden, ist nicht einzusehen, warum bestimmte Städte etwas besonderes sein sollen (positiv wie negativ) und andere Durchschnitt. Es wird eine Vergleichbarkeit der Mehrzahl der Städte vorausgesetzt, die nicht nachvollzogen werden kann. Warum eine durchschnittliche Stadt keinen Antrieb aufweisen soll, aus der Riege der Durchschnittlichkeit über Kooperation in einem Regime hervorzutreten, bleibt vollends unklar. Produktiver scheint der erwähnte Faktor, wenn er dahingehend reformuliert würde, daß Regime sich um die Besonderheiten einer Stadt formieren, also leicht Konsens über die Rolle der endogenen Potentiale einer Stadt erzielen und diesen in den Mittelpunkt ihrer gemeinsamen Strategie stellen. Vgl. auch Levine 1994 für eine Analyse der Annäherung der französischen Verhältnisse an die der USA.

¹³⁵ Vgl. Charlesworth/Cochrane 1994. Bassett verweist insbesondere darauf, daß Bristol, im Sinne von DiGaetano und Klemanski keine Regimestrukturen ausgebildet hat, dies aber aufgrund seiner günstigen Standortfaktoren

mäßigen Unterschiede zwischen den USA und Großbritannien eine Anwendung des Regime-Begriffs auf Bristol nicht adäquat ist:

„It may be the case that in the UK many local political systems exist in a state with much less horizontal coherence and more vertical linkages, than regime definitions suggest.“ (S. 550)

Unter Anwendung der Netzwerktheorie¹³⁶ lasse sich die Situation in Bristol treffender interpretieren. Der Begriff von Netzwerken, der sich an dem der „policy community“ (Marsh/Rhodes 1992, Smith 1993) orientiert, läßt eine starke Abstufung des Integrationsgrads der Unternehmen in die Partnerschaftsstruktur und eine auf die - bisweilen nur punktuelle - Nutzung von Synergien der öffentlichen und privaten Beteiligten zu (S. 551). Durch die Herausbildung des Netzwerks werde das betreffende Politikfeld durch „the exclusion of certain interests and certain issues from the policy agenda“ (S. 551) stabilisiert. Das wirtschaftspolitisch ausgerichtete Netzwerk konkurriert mit anderen Netzwerken in der Stadt um Einfluß, hat dazu aber nur begrenzte Möglichkeiten. Zu einem kohärenten urbanen Regime wird die Netzwerkstruktur nicht automatisch:

„It is only in certain contexts, perhaps marked by strong leadership and the dominance of one network or ideology, that different networks cohere into a recognisable urban regime.“ (Bassett 1996, S. 552)

Aus der Zusammenstellung der obigen Untersuchungen wird deutlich, daß die Entscheidungswirklichkeit in ihrer Vielschichtigkeit – bei allen Gemeinsamkeiten beispielsweise durch das Ziel, wirtschaftliche Prosperität zu erreichen bzw. zumindest zu bewahren - erst unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen, der ökonomischen Stellung und der Bedeutung der jeweiligen Stadt sowie der Rolle der Unternehmen im betreffenden Land und der untersuchten Stadt angemessen erfaßt werden kann. Es sind dazu offenbar unabhängig voneinander Versuche unternommen worden, zur Erklärung von einzelnen Aspekten der Stadtentwicklungspolitik in Fallstudienstädten den Regime-Ansatz mit anderen Theorien zu verkoppeln. Hinweise auf die Gültigkeit erweiterter Regime-Ansätze beispielsweise für Europa können daraus allerdings nur begrenzt abgeleitet werden.

2.252 DIE VERBREITUNG DES GOVERNANCE-BEGRIFFS IN DER LOKALEN POLITIKFORSCHUNG

Angesichts der Gefahr, vor der genannten Vielfalt modulierender Rahmenbedingungen in ausufernde Klassifizierungsversuche mit geringem Erklärungsgehalt abzugleiten, wird insbesondere seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre versucht, die Regimetheorie in einen weiter gefaßten begrifflichen Rahmen einzubetten. Dabei hat das Konzept der „urban governance“ inzwischen weite Verbreitung (John/Cole 1995, Dowding 1996, Goldsmith 1997, aufbauend auf der übermäßig vergrößernden Vorstufe in Goldsmith 1992, Le Galès 1997, Stoker 1998) gefunden¹³⁷.

Explizit ordnet DiGaetano (1997, vgl. auch DiGaetano/Klemanski 1993a, 1993b) Urbane Regime in das Konzept der „modes of governance“ ein. Er postuliert, daß die Existenz von Regimen als Anwendungsbereich der Stoneschen „preemptive power“ eher die Ausnahme als die Regel sein dürfte (S. 847). Daneben beobachtet er am Beispiel von Boston und Bristol auch andere Machtkonstellationen wie Koalitionen, die über punktuelle Kooperationen, und das Vorhandensein widerstreitender Parteien, die über Konfliktaustragung zu Entscheidungen kommen (S. 848) und dabei „may indeed rule a local polity“ (S. 864). Mit einer Analyse der *modes of governance* ließen sich Veränderungen des lokalen Machtgefüges zutreffender erfassen. Entscheidend für DiGaetano ist dabei die Berücksichtigung des ökonomischen und des „intergouvernementellen“ Kontextes und deren Einfluß auf mögliche Veränderungen der lokalen „governing strategy“. Bedeutend ist seine Erweiterung insbesondere deshalb, weil durch den Nachweis der Lei-

(Lage am sogenannten „M4-Korridor“ um von London nach Westen führende Autobahn M4) aber auch für die wirtschaftliche Entwicklung nicht erforderlich war. Im Unterschied zu DiGaetano interpretiert Bassett das Auftreten wachstumskritischer Akteure stärker als Veränderung einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik zugunsten ansässiger Unternehmen und weg von spekulativer Büroflächenentwicklung (S. 550).

¹³⁶ Vgl. dazu die *Policy*-Netzwerke im Abschnitt über *Policy*-Analyse.

¹³⁷ Vgl. Cox 1997 für eine kritische Position hinsichtlich der Aussagekraft von Regimeansätzen im Hinblick auf *governance* und hinsichtlich des weitgehend deskriptiven Charakters der Regimeanalysen.

stungsfähigkeit anderer *modes of governance* die Gefahr einer normativen Fehlinterpretation des Konzepts Urbaner Regime als zu erstrebende Machtkonstellation verringert wird.

Eine systematische Zusammenstellung der verschiedenen „models“ von „urban governance“ versucht Pierre (1999) im Rahmen einer Verknüpfung mit der neueren Institutionentheorie (March/Olsen 1984, 1989, 1994, 1995), wenn er zeigt, daß die „variety of urban governance objectives can be reduced analytically to four general models: managerial, corporatist, progrowth, and welfare governance“ (S. 372), die unterschiedliche Wertsysteme verkörpern, und unterschiedliche „systems of values, norms, beliefs, and practices ... produce different urban policy choices and outcomes“ (S. 375)¹³⁸. Damit wird unterschiedlichen ökonomischen, politischen und ideologischen Rahmenbedingungen ein legitimer Stellenwert bei der Herausbildung institutioneller Arrangements zugewiesen, die für die Ausprägung des *Governance*-Modells und mithin der Formulierung und Implementation von *policies* ausschlaggebend sind (S. 377). Eine bedeutende und über die analytische Verengung beispielsweise des Regime-Ansatzes hinaus weisende ergibt sich aus der Möglichkeit konkurrierender Wertsysteme:

„It remains clear that the differences in perspective on urban politics that the models display suggest that urban ‚ungovernability‘ is in part explained by conflict over values and objectives within the city administration.“ (S. 388 f)

Dennoch geht Pierre davon aus, daß dieser Konflikt zwar die Lokalpolitik prägt, aber eine Stadt nicht mehrere *Governance*-Modelle gleichzeitig verfolgen kann. Damit wird verständlich, daß Regimetypen lediglich Sonderfälle darstellen, in denen die genannten Konflikte von untergeordneter Bedeutung sind. Pierre bleibt allerdings noch vergleichsweise spekulativ, wenn er die Rolle von *government* im Rahmen von *governance* zu charakterisieren versucht:

„Government can play a wide variety of different roles in such governance, ranging from altogether being absent to being a key coordinator of public and private action. ... The extent to which ... [the] pursuit of political and organizational objectives requires the inclusion of other actors depends on national political traditions, the nature of the policy sector, and the nature of the urban political economy. Thus the structuring of governance ... is not value neutral but is embedded in, and sustains, political values above and beyond urban partisan division. ... for cities displaying exceedingly deep political, social, and organizational fragmentation, governance poses a tremendous challenge.“ (Pierre 1999, S. 390 f)

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß durch die Hinzuziehung von institutionellen Faktoren und eine genauere Prüfung der Machtkonstellationen sowie ihrer Ursachen verbesserte Chancen für eine Erklärung der lokalen Politik bestehen. Insbesondere die Entstehung, Stabilisierung, Schwächung und Ablösung von Regimen, die Bedeutung von punktuellen Kooperationen der Akteursgruppen und die strategischen Hintergründe, die deren Konflikt- und Kooperationsverhalten prägen, scheinen so leichter erklärbar zu werden. Das Vorhandensein eines Urbanen Regimes wird ausgemacht als ein Zusammentreffen bestimmter Rahmenbedingungen, die Stabilität fördern und es einem nur allmählich sich wandelnden engeren Kreis von bedeutsamen Entscheidungsträgern ermöglichen, sich über Wahlperioden hinweg an der Macht zu halten. Liegen diese Bedingungen nicht vor, sind andere Konstellationen möglich, die im Falle punktueller Kooperationen dazu angetan sind, den Eindruck von Handlungsfähigkeit eines Gemeinwesens zu erwecken, während überdies auch Blockaden denkbar sind, die dazu führen, daß Konsense zwischen den Akteursgruppen nur auf geringem Niveau möglich sind und eine „stringente“ Stadtentwicklungspolitik nicht mehr ablesbar ist.

Versucht man, durch die Charakterisierung der lokalen *governance* unter Einbeziehung des herrschenden institutioneller Rahmens die Stadtentwicklungspolitik zu beschreiben, erscheint es allerdings eine

¹³⁸ Auf die Darstellung der *Governance*-Modelle kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Es wird davon ausgegangen, daß die genannten Begriffe (managementorientiert, korporatistisch, wachstumsorientiert, wohlfahrtsorientiert) ein intuitives Verständnis der Argumentation von Pierre erlauben und die von ihm beschriebenen spezifischen Merkmale „policy objectives“, „policy style“, „nature of political exchange“, „nature of private-public exchange“, „local state-citizen relationship“, „primary contingency“, „key instruments“, „pattern of subordination“ und „key evaluation criterion“ für den politikwissenschaftlich interessierten Leser jeweils vorstellbar sind. Für eine Übersicht vgl. Pierre 1999, S. 388.

empirische Prüfung wert, ob die Klassifizierungsansätze beispielsweise von Pierre (1999) tatsächlich die „elementaren Bausteine“ zur Rekonstruktion der Machtverhältnisse darstellen und dabei die Motivationsstruktur der beteiligten Akteure hinreichend differenziert widerspiegeln. Dazu sei an dieser Stelle lediglich ein Gedanke vorweggenommen: Für Berlin scheinen Beobachtungen in der Fachwelt und die Wahrnehmung durch Investoren nahezulegen, von „ungovernability“ zu sprechen. Gleichzeitig muß konstatiert werden, daß es der Politik in erstaunlich konsequenter Weise gelungen ist, in der Vereinigungszeit „Handlungsfähigkeit“ zur Schaffung von Wachstumsvoraussetzungen durch die planerische Vorbereitung von baulichen Investitionen im Büroflächensektor herzustellen – bis hin zu einer Überproduktionskrise auf dem Büroflächenmarkt¹³⁹. Punktuelle Bündnisse sind also u. U. ausreichend, wenn die Stadt außer durch vermeintliche Unregierbarkeit auch durch eine Vielfalt sich gegenseitig lähmender Auffassungen geprägt ist, so daß effektiver „Widerstand“ gegen Wachstumspolitik die Machtverhältnisse nicht grundsätzlich beeinflusst, also ebenfalls „punktuell“ bleibt. Eine Untersuchung der Mechanismen der „Übersetzung“ von politischen Zielen bzw. Kritik in Erfolg in Entscheidungsprozessen steht hierbei aus.

2.26 Partnerschaftliche Erklärungsansätze

Wegen der eingeschränkten Übertragbarkeit der oben dargestellten Ansätze beschäftigt sich die lokale Politikforschung in Europa zu einem großen Teil mit partnerschaftlichen Ansätzen, die insbesondere im Vereinigten Königreich seit der Thatcher-Regierung deshalb von besonderem Interesse sind, weil deren Gründung einer Reihe von halbstaatlichen Organisationen mit lokalem Wirkungskreis explizit auf eine Stärkung der Rolle privater Unternehmen in der Stadtentwicklungspolitik abzielte, im Zweifelsfall auch gegen den Willen der jeweiligen Stadt, in der die betreffenden Organisationen operieren. Auch im weniger zentralistisch organisierten Kontinentaleuropa sind vergleichbare Tendenzen einer veränderten Rolle des Staats zu beobachten. Während eine Strömung der partnerschaftlichen Ansätze die Rolle des Staats gegenüber dem vermeintlichen „Gott-Vater-Modell“ von Planung, das häufig den 1970er Jahren zugeschrieben wird, relativiert und die Zusammenarbeit unterschiedlicher Träger von Stadtentwicklungspolitik auch normativ als Chance für eine problemadäquatere Form von Stadtentwicklung sogar unter Einbeziehung von „zivilgesellschaftlichen“ Institutionen sieht, versucht eine weitere Strömung, die Zusammenarbeitsformen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen, die gemeinhin als *public-private partnership* bezeichnet werden, auf ihre Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Mobilisierung von Ressourcen und die Beschleunigung von Entscheidungen, aber auch auf ihre Konsequenzen für die Teilhabe an der Entscheidungsfindung und ihre demokratische Legitimation zu prüfen¹⁴⁰.

Für die erste Strömung steht insbesondere Selle (1996). Kooperation und Koordination werden dort zu normativen Leitformeln für eine aufgeklärt weiterentwickelte Planung:

¹³⁹ Dabei kann die Überproduktionskrise keineswegs auf die Verzögerung von Investitionen durch die öffentliche Hand etwa im Sinne einer Verschiebung des Investitionsbooms in ein Konjunkturloch zurückgeführt werden – eher auf die erfolgreiche „Vermarktung“ der Stadt im Sinne eines vagen Versprechens auf künftige Prosperität. Die langfristigen Bewirtschaftungszeiträume der Investoren wie auch die frühen Indizien für eine Rezession und wie für verringerte Wachstumshoffnungen der Stadt insgesamt haben sich bereits äußerst früh abgezeichnet, während der Investitionsboom erst deutlich später zu Ende ging, sich also zahlreiche Investoren im Wissen um die Überproduktionskrise am Markt engagiert haben (vgl. SenStadtUm/IHK 1995, SenSUT/IHK 1996, 1998). In den kommenden Jahren wird sich herausstellen müssen, inwiefern die Verzögerung des Hauptstadumzugs, also ein in Verantwortung des Bundes liegender Entscheidungskomplex, für das Auseinanderklaffen von Nachfrage und Angebot auf dem Büroflächenmarkt mit verantwortlich war. Es erscheint aber kaum glaubhaft, daß Investoren sich in Kenntnis der Schwierigkeiten von Beamtenumzügen in föderalen Konsensdemokratien mit einem schnellen Hauptstadumzug verlassen haben sollen. Der Hauptstadumzug von Rio de Janeiro nach Brasília, der sich über Jahrzehnte erstreckte, stellt überdies einen bekannten Vergleichsfall dar.

¹⁴⁰ Für einen theoretischen Bezug der partnerschaftlichen Ansätze zur *Policy*-Analyse vgl. Howlett/Ramesh 1993. Klassifizierungsansätze und theoretischere Auseinandersetzungen werden beispielsweise unternommen von Mackintosh (1992), Bailey (1994) und Kirsch (1997). Dabei wird deutlich, daß der Fokus der Untersuchungen über Partnerschaften im engeren Sinne meist auf stabileren Partnerschaften, häufig mit organisatorischem Fundament, liegt. In Deutschland wären hier die Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen zu nennen, die aber für die Berliner Studie ausgegrenzt wurden, wie bereits oben erwähnt, da sie für die Produktion von privaten Büroflächen keinen so erheblichen Stellenwert haben wie beispielsweise im Vereinigten Königreich in den 1980er Jahren. Für eine Übersicht über die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die den Stellenwert von Partnerschaften ausmachen, vgl. Kirsch 1997, S. 96 ff.

„Die Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse des traditionellen Instrumentariums sind nicht mehr angemessen: sie fördern keinen Dialog, ermöglichen keine Lernprozesse und sind zu langsam.“ (S. 22)

„Aber auch in vielen anderen Handlungsfeldern ... [als in der Koordination von Stadtentwicklung und Landschaftsplanung, U. A.] liegt die ‚Ressource Koordination‘ noch immer brach.“ (S. 25)

Vorteile eines „kooperativen Staats“ werden – im Bewußtsein über dessen Gefahren – in dessen Entlastung, der Erweiterung seiner Handlungsmöglichkeiten und in der aufrechterhaltenen Chance für eine politische Intervention gesehen (Moore/Pierre 1988, Scharpf 1991, S. 628 ff), während insbesondere die Planung ihre „leitende Rolle“ aufgeben müsse¹⁴¹:

„Es mangelt also nicht am Handwerkszeug der Planung, sondern an den Voraussetzungen für seinen Einsatz. ... [Die] Planung ... wird ein Akteur unter anderen, erwirbt aber zugleich zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten durch die Teilhabe an der (ansonsten privatwirtschaftlich getragenen) Projektentwicklung. ... Veränderungen werden erst bewirkt durch Wertsetzungen, umgesetzt in Ziele und Projekte, ausgestattet mit angemessenen Instrumenten (zu denen Pläne und Moderationsprozesse, hoheitlich regulative und kooperativ-informelle Handlungsformen gehören können) und getragen von Akteuren, die alles dies auch einbringen wollen“ (Selle 1996, S. 46 f).

Ob dabei tatsächlich gilt, was Selle zusammenfassend mit dem Weg von der „Beteiligung“ zur „Kooperation“ bezeichnet und welche Rolle dabei dem – zumindest in Berlin – nach der Vereinigung weitgehend neuen Handlungsfeld der Büroflächenentwicklung zukommt, ist allerdings empirisch nachzuweisen, mit allen bereits dort dargestellten Problemen¹⁴² und Gefahren:

„‚Beteiligung‘ unterstellt einen zentralen Entscheidungsprozeß innerhalb des politisch-administrativen Systems, an dem Dritte teilhaben. Mit der Kooperation wird dieser Entscheidungsprozeß nach außen verlagert – zwischen Akteure aus den Sphären von Markt, Staat und privaten Haushalten. ... Tatsächlich beinhaltet Kooperation jedoch auch Rückschritte, als deren wesentlichster die Ausgrenzung zu nennen ist.“ (Selle 1996, S. 83)

„In anderen Worten: überall dort, wo sich die traditionellen Verfahrensweisen als sinnvoll und leistungsfähig erwiesen haben, sollte es bei ihnen bleiben. Es gibt aber offensichtlich einen ‚ungelösten Rest‘, der zur Suche nach neuen Organisations- und Aktionsformen führte.“ (Selle 1996, S. 94)

Wenngleich die von Selle aufgemachten Hoffnungen für eine Freisetzung neuer Handlungsmöglichkeiten durch Kooperation vielversprechend klingen mögen, lassen sich bei der Untersuchung von *public-private partnerships* die obengenannten Probleme durch eine Reihe von kritischen Analysen bestätigen¹⁴³. Kletzander (1995) untersucht das Beispiel der Stadterneuerung in Nordengland im Hinblick auf einen möglichen Verlust an Demokratie und Bürgerkontrolle. Der Blick auf die Erfahrungen aus den USA zeigt dabei, daß

„Wachstumskoalitionen sind selten Zusammenschlüsse gleichberechtigter Partner, sondern in der Regel Instrumente, um den negativen Einfluß einiger Akteure zu begrenzen oder um zögernde Akteure einzubeziehen. An die Stelle offener Partizipation tritt selektive Partizipation, wodurch die Transparenz von Entscheidungsprozessen eingeschränkt wird.“ (S. 125)

Neben der in den USA und teilweise in Großbritannien von Meyer und Boyle (1990) beobachteten Probleme reduzierter Diversität im Hinblick auf Flächennutzung, wirtschaftliche Aktivität und Wirtschaftsförderung durch kurzfristiges Handeln von Wachstumskoalitionen, reduzierter Autonomie infolge einer Unterordnung unter die Anforderungen nationaler und internationaler Finanzorganisationen¹⁴⁴ zur Erreichung eines maximalen Investitionsniveaus sowie zunehmender Instabilität, also einer verringerten Anpas-

¹⁴¹ Interessanterweise ist Selle sehr nahe an Stones Begriffen, wenn er festhält: „Es muß ... die Einsicht wachsen, daß man nicht alles allein machen kann und daß die Wirksamkeit des eigenen Handelns wesentlich vom Handeln anderer Akteure abhängt.“ (1996, S. 63)

¹⁴² Für eine eingehendere Darstellung vgl. Selle 1996, S. 96 ff.

¹⁴³ Vgl. auch die zumeist kritischen Analysen der partnerschaftlichen Instrumente insbesondere zur Zeit der Thatcher-Regierung im Vereinigten Königreich, die hier nur kurz erwähnt werden können, wie Parkinson 1988, Carley 1991, Robinson/Shaw 1994.

¹⁴⁴ Vgl. die Charakterisierung von Partnerschaften als „grant coalitions“ bei Cochrane/Peck/Tickell 1996 sowie in ähnlicher Form Jones/Ward 1998.

sungsfähigkeit bei nationalen oder internationalen Krisen, sind ebenfalls teilweise negative verteilungspolitische Folgen, insbesondere eine weitere Polarisierung sozialräumlicher Strukturen, und ein Scheitern von „lokalen Bündnissen für Arbeit“ zu beobachten (Kletzander 1995, S. 126, Griffiths 1998). Überdies ist auch die Kontrolle der Partnerschaften wegen ihrer Komplexität, ihres Handlungsspielraums und der auf eine kleine Gruppe reduzierten Führung schwierig. Dies führt dann über „Depolitisierung und Privatisierung ... zur Gefahr für die kommunale Demokratie, wenn der Bürger kommunale Selbstverwaltung als kommunale Ohnmacht erlebt, die auf sozial unausgewogene Leistungskürzungen oder einseitige Entwicklungsmuster keinen Einfluß mehr hat.“ (Kletzander 1995, S. 130)

In eine ähnliche Richtung argumentieren Bassett (1996) und Peck (1995), die insbesondere darauf hinweisen, daß Partnerschaften sich nur auf wenige Einzelpersonen aus dem Unternehmerlager stützen können und es ihnen mithin an Stabilität mangelt. Bassett (1996) macht deutlich, daß zwar auf der Ebene allgemeiner Verlautbarungen partnerschaftlicher Konsens leicht möglich ist, bei der Umsetzung von Entwicklungsstrategien aber durchaus Konflikte über die prioritäre Verteilung von Ressourcen auftauchen können, die die Handlungsfähigkeit der Partnerschaften in Frage stellen (S. 542). Doch auch jenseits davon wird Kritik an der inhaltlichen Leistungsfähigkeit von Partnerschaften laut. Turok (1992) kritisiert anlässlich der Schwierigkeiten britischer Entwicklungsträger ausgangs der 1980er Jahre den Versuch, über die Förderung der privatwirtschaftlichen Erstellung von Immobilien Wirtschaftsförderung zu betreiben (S. 362)¹⁴⁵. Die Beziehungen zwischen Städtebaupolitik und ihrer wirtschaftsfördernden Wirkung sind unzureichend erforscht (S. 363 ff). Unter den möglichen Effekten sind die direkten durch eine Intensivierung der Bautätigkeit gering (S. 364 ff), die des gesteigerten Flächenangebots auf das Wachstum der bereits ansässigen Unternehmen gegenüber Investitionen in Technologie und menschliche Ressourcen untergeordnet, hinsichtlich des Preisniveaus in Innenstädten allerdings bedeutsam:

„In advanced economies the impact of property on productivity and competitiveness is subordinate to dynamic factors ... Suitable property is a basic condition of indigenous growth, but it is not clear how it could be an important general constraint or a key determinant of the rate of growth on its own. It is misleading to focus on property as the solution to urban decline and overstate its significance.“ (Turok 1992, S. 367).

Für die Ansiedlung neuer Unternehmen zeigt das britische Beispiel, daß „the provision of property will lead mostly to local transfers of existing firms or will accomodate firms that would have moved into the region anyway.“ (S. 368), so daß auch hier nur geringe Steuerungswirkungen durch die Schaffung eines bestimmten Angebots erzielt werden. Turok hält bilanzierend zwar die bauliche Angebotsentwicklung für ein bedeutendes Element, aber keineswegs ein Allheilmittel der lokalen Wirtschaftspolitik (S. 376 f).¹⁴⁶ Barnekov/Rich (1989) bezeichnen mit „reverse leverage“ einen Prozeß, bei dem weniger durch öffentliche Programme private Mittel mobilisiert werden können, sondern vielmehr private Unternehmen die öffentliche Hand zur Bereitstellung von Mitteln unter Druck setzen können (S. 216), weisen auf Barrieren von Programmen hin, die benachteiligte Gruppen und Quartiere erreichen sollen (S. 219), deuten an, daß Wirtschaftsförderprogramme die politischen Akteure tendenziell gegen die Außenwelt immunisieren (S. 223), verdeckte Kosten von Entwicklungsprogrammen auftauchen können (S. 225) und die Aufmerksamkeit sowie der Ressourceneinsatz von der Lösung sozialer Probleme abgelenkt werden (S. 226). Sie betrachten damit partnerschaftliche Ansätze ebenfalls mit Skepsis und ordnen sie einer „cultural tradition of privatism“ (S. 213) zu, ohne jedoch präziser nachzuweisen, welche Alternativen zu ihnen bestehen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die meisten Beispiele aus der Fülle von Untersuchungen über Partnerschaften nicht hinreichend in der Lage scheinen, die Art und Weise der Herstellung und

¹⁴⁵ Für eine Kritik an der Entwicklung durch „Prestigeprojekte“ vgl. z. B. Loftman/Nevin 1994, 1996, die insbesondere nachweisen, daß für sozial Benachteiligte kaum Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine der Kritik von Turok ähnliche Position vertritt Stephenson (1991).

¹⁴⁶ Vgl. Wolkoff (1983, 1992) für eine Erklärung des Entscheidungsverhaltens von öffentlichen Gebietskörperschaften in ihrem wenig wirksamen Subventionseinsatz in der Ansiedlungsförderpolitik. Wolkoff zeigt, daß sich das Verhalten der Politiker trotz der üblichen Kritik mit den Rationalitätsforderungen ökonomischen Maximierungsverhaltens in Einklang bringen läßt, wenn die Subventionspolitik unabhängig von der Einzelentscheidung im Zusammenhang gesehen wird: „The symbolic benefits of being able to point to the operation of a policy acutally may be more valuable to political officials than the fiscal benefits tied to the investment itself.“ (Wolkoff 1992, S. 343)

die Möglichkeiten von Partnerschaften über das bereits im Rahmen der Urbanen Regime geschilderte Maß hinaus zu ergründen. Der Fokus liegt international zumeist auf einer kritischen Analyse der – wie im Vereinigten Königreich – zentralstaatlich unterstützten partnerschaftlichen Ansätze, die zu einer Relativierung der in sie gesetzten Hoffnungen und einer nüchterneren Beurteilung der Möglichkeiten führen sollen, durch sie Entwicklung zu ermöglichen, wo „klassische“ staatliche Förderprogramme „leer laufen“. Die Probleme einer Überschätzung privatwirtschaftlicher Entwicklung werden deutlich herausgearbeitet, doch liegt der Schwerpunkt auf wirtschaftspolitischen Überlegungen, so daß partnerschaftliche Ansätze die Einflußmöglichkeiten der einzelnen Akteure und Akteursgruppen nicht hinreichend vertiefen¹⁴⁷.

2.27 Policy-analytische Ansätze

2.271 DER „POLICY-ZYKLUS“ DER FRÜHEN POLICY-ANALYSE UND SEINE ANWENDUNGEN

Begreift man Stadtentwicklungspolitik als *policy*, so läßt sich der Begriffsapparat der *Policy*-Analyse auf den zugehörigen politischen Prozeß anwenden¹⁴⁸. Von ihm sind aufgrund der Gesamtbetrachtung von strategischen Politikfeldern Aufschlüsse über Entscheidungsprozesse und Implementationsfragen zu erwarten. Da sich die *Policy*-Analyse nur ansatzweise mit lokalpolitischen Fragen auseinandersetzt und bei ihr die Beleuchtung von Politikfeldern im größeren Zusammenhang im Mittelpunkt des Interesses steht, ist die Übertragbarkeit ihrer Resultate auf die Stadtentwicklungspolitik fraglich. Zunächst ist die Frage der begrifflichen Abgrenzung der Stadtentwicklungspolitik als zu untersuchender *policy* zu klären. Dabei kann sie entweder als die Gesamtheit der stadtentwicklungspolitischen Aktivitäten einer Lokalregierung (bzw. im Untersuchungsfall derjenige Teil von ihr, der sich auf in die Realisierung von Büroflächen bezieht) aufgefaßt werden, oder sich darauf beschränken, den Realisierungsprozeß eines einzelnen Projektes zu bezeichnen¹⁴⁹.

Im Zentrum der frühen *Policy*-Analyse steht das Modell des „*Policy*-Zyklus“ (Windhoff-Héritier 1987b, S. 64 ff). Es geht von einer analytischen Trennung verschiedener Phasen der „Entstehung, Durchführung und eventuellen Neuformulierung oder Beendigung einer *Policy*“ (Windhoff-Héritier 1987b, S. 64) aus¹⁵⁰. Unterschieden werden dabei die Phasen Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Politikimplementierung, Evaluation und Politik-Terminierung oder Neuformulierung (Schumann 1975, Mazmanian/Sabatier 1981, Ripley/Franklin 1982, 1986, Cobb/Elder 1983, Windhoff-Héritier 1987b, Waste 1989). Obwohl insbesondere Politikformulierung und Implementation als miteinander in Zusammenhang stehend angesehen werden, weisen die am Begriff des *Policy*-Zyklus orientierten Modelle für die Stadtentwicklungspolitik - vor allem wenn sie *policy*-analytisch auf ein Einzelprojekt bezogen ist - insofern geringen Erklärungsgehalt auf, als sich die Entscheidungsfindung über städtebauliche Projekte gerade im Fall ihrer Induzierung aus dem Bereich der „Systemumwelt“ (ein Investor kauft ein Grundstück und plant seine Bebauung, die städtische Politik muß dazu eine planungs- und baurechtliche Entscheidung fällen) durch ein mehr oder minder starkes Zusammenfallen von Politikformulierung und Implementation auszeichnet. Die vielfache Verschränktheit der Formulierung und Anpassung von Einzelentscheidungen, die als Rahmenbedingungen in neue Entscheidungsprozesse eingehen - entweder als auszufüllende Rahmenentscheidung oder als vorzeitige Abarbeitung eines Teilaspekts, dessen Ausgestaltung dann kaum mehr verrückbar ist -, wird zwar in der Zyklushaftigkeit der Modelle angedeutet, doch bleibt das Verhältnis der

¹⁴⁷ Eine Ausnahme bildet Kirsch 1997, deren Untersuchungsfokus über Einzelfallstudien hinausgeht (für eine weiterführende Zusammenfassung der Debatte über Partnerschaften vgl. S. 4 ff).

¹⁴⁸ Die Definitionen des Begriffs *policy* sind aufgrund der Übersetzungsproblematik vielfältig. Vgl. Windhoff-Héritier 1987b, S. 17 ff für eine nähere Betrachtung. Für die folgenden Ausführungen genügt es, eine *policy* als politischen „Entwurf, Plan oder Programm und Einzelentscheidung zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, als Strategie und konkretes Handeln“ aufzufassen (Windhoff-Héritier 1987b, S. 18 unter Verweis auf Blankenburg/Schmid/Treiber 1974, S. 38).

¹⁴⁹ Im Sinne der gängigen Definitionen ist beides denkbar. Es erscheint allerdings konsequenter, die Gesamtheit der stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen als *policy* zu bezeichnen. Dennoch soll versucht werden, die Überlegungen zu Entscheidungsprozessen auch auf projektbezogene Entscheidungsprozesse zu beziehen.

¹⁵⁰ Windhoff-Héritier 1987b, S. 66 weist darauf hin, daß diese Phasen in der Wirklichkeit nicht klar unterschieden werden können, doch träten „die Phasen tendenziell und in der Regel in der beschriebenen Abfolge auf“. Der Vorteil der Phasen-Betrachtung sei die Vermeidung einer statischen Betrachtung.

einzelner „Mikro-Zyklusdurchläufe“ zueinander, die erst in ihrer Gesamtheit die *policy* konstituieren, unterbelichtet.

Dennoch hat es insbesondere in Fallstudien, die die Untersuchung der Prozeßhaftigkeit von Entscheidungsverfahren vornehmen, immer wieder Versuche gegeben, mit den zunächst naheliegend scheinenden phasenbezogenen Begriffen des Zyklus zu operieren. *Policy*-analytische Untersuchungen haben dabei im wesentlichen die selektive Formulierung politischer *issues* und die Begrenzung der Alternativensuche im Entscheidungsprozeß herausgestellt. Dabei wird der Entscheidungsprozeß als eine schrittweise Konkretisierung der festzulegenden Variablen im Raum der möglichen Alternativen verstanden, wobei grundlegendere Entscheidungen vor den Detailentscheidungen fallen, da sie auf ersteren in der Regel aufbauen¹⁵¹. Nur im Idealfall geschieht dies durch vorwiegend aktives und nicht reaktives Handeln, das allerdings lediglich unter „begrenzter Bindung ... an eindeutige Ziele und Normen“ (Winkler 1993, S. 3) stattfindet¹⁵². „Ziele, auf die sich das Handeln und die Entwicklung von Alternativen ausrichten, [stehen] zu Beginn eines Entscheidungsprozesses selten fest.“ (Winkler 1993, S. 5)

Die Herausbildung von *issues* als Ausdruck früher Prozeßphasen kann viele Auslöser haben. Sie können in der Verwaltung und der Legislative liegen, wenn es sich um gesetzlich zugewiesene Aufgaben oder einen Auftrag des Parlaments an die Exekutive handelt. Im Falle des Baugeschehens wird die Entstehung von *issues* auf diese Weise allerdings in der Regel im Hinblick auf Vorentscheidungsprozesse stattfinden, in denen die Rahmenbedingungen für künftige Bauvorhaben geklärt werden - vorbereitende Bauleitpläne, Rahmenpläne, Leitlinien usw. Politische Themen werden durch „Gate-Keeper“ (Interessenvertreter, Unternehmer, Fachleute, bekannte Persönlichkeiten, Journalisten, Parteien, Mitarbeiter der Verwaltung) in den politischen Raum eingebracht (Fürst 1975, S. 128 ff). Deren selektive Wahrnehmung und politisches Kalkül beeinflusst die Entstehung von *issues* bzw. die Nichtartikulation anderer Bedürfnisse („Non-Issues“¹⁵³), die mangels starker Vertreter nicht zum Zuge kommen.

Ein externer Handlungsantrieb, der unmittelbar zur Herausbildung eines *issues* führt, ergibt sich für die Verwaltung durch die Absicht eines Unternehmens, eine Investition durchzuführen und dafür ein Grundstück zu suchen oder die Ankündigung eines Bauvorhabens, wobei die Kontaktaufnahme in der Regel dazu dient, den Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit zu ermitteln. Dabei sind zwei Tatsachen zu bemerken. Zum ersten zeigt sich, daß dem formalen Entscheidungsprozeß in der Verwaltung bzw. zwischen der Verwaltung und dem Investor ein privatwirtschaftlicher und ein verwaltungsinterner Vorentscheidungsprozeß vorausgeht, der mehr oder minder konkrete Ziele des Investors zum Resultat hat. Der Planungsträger, das politisch-administrative System, setzt dem seine eigenen Ziele entgegen, die Resultat ihres eigenen Vorentscheidungsprozesses sind, nämlich die Ziele der Bauleitpläne, Rahmenpläne o. ä. Zum zweiten muß angemerkt werden, daß durch das Bauvorhaben des Investors ein erheblicher Konkretisierungsschub in der Entscheidungsfindung stattfindet, der u. U. den Vorentscheidungsprozeß des Planungsträgers, der in Unkenntnis des Investitionswunsches durchgeführt wurde, zu negieren droht. Es ist festzustellen, daß die beiden Vorentscheidungsprozesse nicht parallel laufen und möglicherweise durch

¹⁵¹ Es wird jedoch zu untersuchen sein, unter welchen Rahmenbedingungen von dem Modell der schrittweisen Konkretisierung abgewichen wird und zu welchen Konsequenzen dies führt.

¹⁵² Nur scheinbar im Widerspruch hierzu steht Bohnert (1976): „Wie die zeitliche Reihenfolge von Konfliktaktualisierung und -beilegung ... deutlich gemacht hat, tendiert der Erarbeitungsprozeß der Planung zu einem fragmentierten Kleinarbeiten von Konfliktpunkten und zur zonenweisen Bildung von Konsenspositionen, wobei das jeweils vorgängige Bargainingsresultat in gewisser Weise Ausgangsbedingung für die Lösung von Folgekonflikten ist.“ Der untersuchte Fall ist ein Planfeststellungsverfahren für einen Straßenneubau, bei dem Planungsträger und -veranstalter zwar formal getrennt sind, aber beide dem politisch-administrativen System entstammen. Daraus läßt sich die naheliegende Vermutung ableiten, daß Aktivität bzw. Reaktivität des Planungsträgers im Prozeß vom Grad der Identifikation mit dem Projekt abhängen. Die Implementierung eines klaren Ziels (Bau einer Straße, Realisierung eines Vorhabens, das auch vom Planungsträger befürwortet wird) würde dann aktiv betrieben, während Stadtentwicklungskonzeptionen mit potentiell unüberschaubar vielen Alternativen eher reaktiv betrieben werden dürften. Es bliebe zu klären, wodurch die Identifikation des Planungsträgers mit dem jeweiligen Vorhaben ausgebildet wird.

¹⁵³ Bedürfnisse bleiben „Non-Issues“, wenn sie nicht als Bedürfnis empfunden werden, keinen Fürsprecher finden oder gar aus strategischen Gründen unterdrückt werden (Bachrach/Baratz 1963, Fürst 1975, S. 136, Franck 1989, S. 84).

das Bekanntwerden des privaten Prozesses der des Planungsträgers erst ausgelöst oder in eine andere Richtung gelenkt wird. Nichtsdestoweniger wird der Planungsträger versuchen, die zu erwartenden Entscheidungsprozesse in seinen Vorentscheidungen zu antizipieren¹⁵⁴.

Politische *issues* sind „schlecht definierte Probleme“ (Fürst 1975, S. 150), kranken also insbesondere an einem Informationsdefizit. Hierzu können auch die in Rede stehenden Planungen und sogar die baulichen Investitionsvorhaben gezählt werden¹⁵⁵. Bei der Umsetzung vager Ziele in konkrete Maßnahmen entstehen Konflikte (Fürst 1975, S. 151). Fürst (1975, S. 152 ff) weist insbesondere auf Streß hin, der durch die „ungenügende Strategie der Komplexitätsreduktion“ ausgelöst werde. Dafür sind die Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Zeit, die mangelnde Kompromißbereitschaft einzelner Gruppen und sachliche Bindungen verantwortlich, die nurmehr „relative Herangehensweisen“, „prädestinierte Handlungen“ und Sachzwangargumentationen zur Folge haben. „Streß-Reduktion“ als Ausweg werde durch die Kontrolle über die relevanten Variablen und die Verbesserung der Fähigkeit von Komplexitätsreduktion versucht. Die Austragung nicht auflösbarer Konflikte innerhalb der Verwaltung werde durch Einschaltung des Leiters bewältigt. Die begrenzte Verfügbarkeit von Informationen und die hohen Kosten der Informationsbeschaffung bei beschränkter Kommunikation und Zeit machen Information zu einer Schlüsselressource im Entscheidungsprozeß¹⁵⁶. Das „informierende Subsystem“ gewinnt so Freiräume und stärkt seine Rolle durch Rekurrenzen auf die professionelle Haltung oder die informatorische Fundierung (Fürst 1975, S. 157).

Bedingt durch das Streben nach Bewältigbarkeit politischer Prozesse ist nicht davon auszugehen, daß der gesamte Raum denkbarer Alternativen wirklich gleichberechtigt untersucht wird. Die begrenzte Rationalität der Entscheidungsbeteiligten, der Einsatz von Durchsetzungsstrategien, gruppenspezifische Effekte und Konflikte zwischen den Akteuren schränken die umfassende Lösungssuche ein (Behrens 1980, S. 46 ff, Winkler 1993, S. 5). Im Extremfall kommt es zu „durchsetzungsorientierter Verwaltungsplanung“ (Bohnert 1976, S. 199). Bei zu langer Alternativensuche übersteigen die Opportunitätskosten schließlich den von ihnen zu erwartenden Nutzen, und überdies beginnen die Alternativen in ihrer Anwendbarkeit zu verfallen (Bronner 1989, S. 27). Die Diskussion der Alternativen wird schließlich durch Konformitätsdruck und interessenspezifische Einflußnahmen erschwert (Scharpf/Fisch 1989, S. 292 ff).

Windhoff-Héritier (1991, S. 38) spricht mit Bezug auf Elster (1979, S. 113) von einem „Zwei-Filter-Modell“, wonach

„in einem ersten Filterprozeß strukturelle Begrenzungen - wie kulturelle Normen, ökonomische und technologische Bedingungen sowie politische Institutionen und Regeln - die Unbegrenztheit möglicher Entscheidungsalternativen [reduzieren], ... in einem zweiten, anschließenden Filterprozeß einzelne politische Akteure aus diesem sogenannten ‚feasible set‘ eine Alternative“ (zitiert in Heinelt/Meyer 1992, S. 16)

auswählen. Scharpf/Fisch (1989) beobachten eine Konzentration der Informationsgewinnung und Lösungssuche auf wenige als zufriedenstellend erachtete Alternativen, die von einflußreichen Akteuren präferiert werden. Auch Winkler analysiert in ähnlicher Weise eine Stabilisierung des Suchprozesses im Lauf des Verfahrens:

¹⁵⁴ Vgl. Fürst (1975, S. 140 ff), der Planung als „Withinput“ bezeichnet und ihr - allerdings unter Verweis auf Diagnose- und Prognoseprobleme - die Funktion der Verminderung von „Überraschung aus Unsicherheit“ sowie der Schaffung eines größeren Gestaltungsfreiraums durch schrittweise Durchsetzung der eigenen Ziele zuweist.

¹⁵⁵ Zwar ist man geneigt, einen durch den Investor klar vorgegebenen Bauwunsch als ebenso klar abgegrenztes Entscheidungsproblem aufzufassen. Dies ist auch im konditional angelegten Baugenehmigungsverfahren der Fall, wo eine Genehmigung zu erteilen ist, wenn das beantragte Vorhaben öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht widerspricht. Hier handelt es sich aber um solche Vorhaben, für die erst Baurecht geschaffen werden soll. Die Abwägung des Vorhabens gegen andere Belange trägt dann durchaus die Züge eines schlecht definierten Problems, da insbesondere die ideale Nutzungsvariante in der Zukunft aufgrund von Informationsdefiziten und Bewertungsrelativitäten nicht ermittelbar sein wird.

¹⁵⁶ Fürst (1975, S. 158 f) spricht von der Durchsetzung schnell reagierender Interessenvertreter, die „das kognitive Feld als erster“ vorstrukturieren. Dies läßt sich durchaus auch auf das Baugeschehen übertragen.

„Die während des Verfahrens entwickelten neuartigen Alternativen trugen weniger zum grundsätzlichen Überdenken der von der Landesregierung präferierten Planung als vielmehr zur konsequenten Minimierung der sich daraus ergebenden Folgewirkungen bei.“ (Winkler 1993, S. 95)

2.272 DIE KRITIK AN DER FRÜHEN *POLICY*-ANALYSE UND BEGRIFFLICHE WEITERUNGEN

Bereits ohne die genannten Untersuchungen systematisch auf ihre Aussagen zu den weiteren Prozeßphasen zu prüfen – Evaluation, Politik-Terminierung und Neuformulierung spielen in den Untersuchungen zumeist keine nennenswerte Rolle – ist aus der Zusammenschau der Aussagen zu den Phasen Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung und Politikimplementation deutlich geworden, daß eine einfache Identifikation der Phasen nicht möglich ist, sondern diese sich vielfach verschränken. Weiter war bereits ansatzweise erkennbar, daß im Übergang von Vorentscheidungen zur Alternativenauswahl – also gewissermaßen von der Agenda-Gestaltung über die Politikformulierung zur Politikimplementation – ein klarer Zusammenhang der Phasen beispielsweise über kausale Beziehungen, die angeben, in welchen Abhängigkeiten die Phasen zueinander stehen und wie der Übergang von einer Phase zur nächsten erfolgt, kaum systematisch nachweisbar ist. Die Parallelität von getrennten Vorentscheidungsprozessen, das Verhältnis von Mikro- und Makro-Zyklen und die Herausbildung von *issues* stellen zusätzliche begriffliche Schwierigkeiten dar.

Hieran knüpft die Kritik am Phasenmodell des *Policy*-Zyklus an, die sich keineswegs auf Anwendungsversuche in der Stadtentwicklungspolitik beschränkt¹⁵⁷. Die Phasen können beispielsweise parallel verlaufen oder sich in ihrer Richtung umkehren (Héritier 1993b, S. 9). Dem Phasenmodell werden also steuerungstheoretische Erklärungsmängel zugeschrieben¹⁵⁸, die sich außer auf den Mangel an kausalen Verknüpfungen der Phasen auch auf die sich wandelnden Handlungsmotive und Präferenzen der Akteure und den Wandel der Koalitionen, die sich an der Verabschiedung und Durchsetzung einer *policy* beteiligen (Héritier 1993b, S. 13).¹⁵⁹

Versuche, die Kritik aufzugreifen, haben zu einer Entwicklung einer Reihe von neuen Erklärungsansätzen und Analysemethoden geführt (vgl. die *Policy*-Netzwerk-Analyse und die *Policy-Advocacy*-Koalition, Héritier 1993b, S.15 ff)¹⁶⁰. Die Netzwerkanalyse¹⁶¹ analysiert dabei das Zusammenwirken von privaten und

¹⁵⁷ Für eine überzeugende Kritik aus der speziellen Sicht der Stadtplanung vgl. Healey 1990. Sie weist insbesondere darauf hin, daß die Konstitution des Entscheidungsprozeßstyps und seiner Regeln bereits Einfluß auf Machtpositionen besitzen und damit selbst die Genese des Prozeßstyps bereits als „politisch“ einzuschätzen ist. Allerdings sollte nicht vergessen werden, daß projektbezogene Entscheidungsprozesse in die Nähe des klassischen Phasenmodells kommen können, insbesondere dann, wenn sie durch Rechtsverfahren klar strukturiert werden. Der Anlaß ist dennoch zumeist privatwirtschaftliches Investitionsinteresse, auf das die öffentliche Hand durch die Selbstvergewisserung über das Vorhandensein von Planungsbedarf reagiert.

¹⁵⁸ Auf die Kritik am Umgang mit Steuerungsinstrumenten kann hier nicht näher eingegangen werden. Vgl. Linder/Peters 1987.

¹⁵⁹ Ein weiterer Strang der Kritik richtet sich gegen das vermeintliche Demokratiedefizit der *Policy*-Analyse, die sich entgegen ihrer ursprünglichen Ziele zu einem Instrument der technokratisch-instrumentellen Politikberatung entwickelt habe (Hofferbert 1986, S. 511, Héritier 1993b, S. 14), die einer Elitenherrschaft Vorschub leiste und zur Entmündigung der betroffenen Öffentlichkeit beitrage (Fischer 1993). Auf die von Fischer (1993) geschilderten Einwände, die im wesentlichen auf Habermas, Foucault und die sogenannte „post-positivistische“ *Policy*-Analyse zurückgehen, kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Dem Autor ist in diesem Zusammenhang bewußt, daß die vorliegende Untersuchung in ihrer Verweigerung vor normativen Bekenntnissen zunächst das Risiko eingeht, technokratisch als eine Art „Schmiermittel“ für Entscheidungsprozesse instrumentalisiert zu werden. Er geht allerdings davon aus, daß es für jeden normativen Ansatz einer partizipatorischen Demokratie zunächst erforderlich ist, die Mechanismen des Entscheidungsprozesses in der Praxis offenzulegen, um damit einen Beitrag dazu zu leisten, beispielsweise die Betroffenen in die Lage zu versetzen, Grenzen ihres Einflusses zu erkennen und zielgerichtet zu überwinden. Die Arbeit ist aber keine beratende *Policy*-Analyse und wendet sich damit nicht an eine spezifische Akteursgruppe, die ihren Einflußbereich auf Kosten anderer Gruppen vergrößern können soll. Antrieb ist vielmehr die Identifikation offensichtlicher Abweichungen von fairen Diskursen in der Praxis – womit genau der Bezug zu Habermas (1973) hergestellt wird.

¹⁶⁰ Heinelt (1993) schildert weitergehende Ansätze, beispielsweise den von Kiser/Ostrom (1982) eingeführten Ansatz der „three worlds of action“, macht aber schließlich deutlich, daß es sich dabei im wesentlichen um ein heuristisches Analyseinstrument handelt, das die Fragen nach der Auswahl von Alternativen durch Akteure und

staatlichen Akteuren „jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen in einzelnen Politikfeldern ... Diese sind in ihren Interaktionen auf einen gemeinsamen kollektiven Output hin orientiert und verhandeln miteinander auf der Basis einer relativen Autonomie“ (Héritier 1993b, S. 16, Mayntz 1993, Pappi 1993, Scharpf 1993a). Genau diese Perspektive wird in der vorliegenden Untersuchung eingenommen. In Ministerialbürokratien kann dabei eine Verhandlungslogik beobachtet werden, die durch den Rückgriff auf ökonomische Rationalität unter Einbeziehung institutionell gesetzter Grenzen (Héritier 1993b, S. 16) und die „strukturell eingebettete Selbstkoordination“ charakterisiert wird. Dabei tritt hierarchische Koordination gegenüber „dialoghaften“ Koordinationsformen zurück, die auf eine Kombination von positiver (Abstimmung durch gemeinsame Nutzung aller Handlungsoptionen) und negativer Koordination (Vermeidung von Störungen durch egoistische Initiativen einzelner Teileinheiten) setzen (vgl. Scharpf 1993a). Ob eine solche Verhandlungslogik die Situation in einer Stadtstaatenverwaltung, die sich mit Stadtentwicklungspolitik befaßt, angemessen beschreibt, muß wohl Thema einer eingehenderen Untersuchung sein, da die Rahmenbedingungen relativ stark von denen der hier erwähnten Ministerialbürokratie abweichen.

Angesichts der vermeintlichen Stabilität politischer Programme und deren nur allmählichem Wandel hat die *Policy*-Analyse den Versuch unternommen, über die Netzwerkanalyse hinaus die Rolle von informellen Zusammenschlüssen von Akteuren zu untersuchen. Deren gemeinsames Wirken kann dazu beitragen, die politischen Programme gegen Kritik von außen, alternative Ideen und Entscheidungsverfahren sowie gegen eine Ausweitung des Kreises einflußreicher Entscheidungsbeteiligter zu stabilisieren. Während das Konzept der *Advocacy*-Koalitionen darauf abhebt, daß sich über formale Organisationszugehörigkeit, Berufszugehörigkeit, unmittelbare gemeinsame Beteiligung an Verfahren oder ähnliche gewissermaßen „natürliche“ Bindungen und Kommunikationsanlässe von Akteuren hinaus quer dazu Bündnisse bilden könne, die auf gemeinsamen inhaltlichen Grundpositionen der beteiligten Akteure aufbauen und im Widerstreit zu anderen Bündnissen liegen, versucht die Untersuchung der Rolle von „Professionen“ zu zeigen, inwiefern sich die gemeinsame Zugehörigkeit von Akteuren zu einer beruflich geprägten Denkrichtung über eine „Einschwörung“ auf gemeinsame Werte, Ziele und jeweils gültige Grundpositionen darauf auswirken kann, der Profession von außen nur schwer streitig zu machende Herrschaftsbereiche über Teilentscheidungskomplexe zu verschaffen. Die beiden Ansätze versprechen einen Beitrag zur Erklärung der stadtentwicklungspolitischen Entscheidungswirklichkeit und werden daher hier kurz dargestellt, um auf sie in der Analyse dieser Untersuchung später zurückkommen zu können.

2.273 DAS KONZEPT DER *ADVOCACY*-KOALITIONEN

Zur Erklärung der Prozeßhaftigkeit von *policies* scheint der Ansatz der *Advocacy*-Koalitionen besonders geeignet. Er wendet sich explizit gegen die oben behandelte „Phasenheuristik“ älterer Ansätze und versucht diese zu überwinden¹⁶². Er geht davon aus, daß *Policy*-Wandel nur in einem Zeitrahmen von mindestens einem Jahrzehnt verstanden werden kann, dazu „*Policy*-Subsysteme“ betrachtet werden sollten und staatliche Maßnahmen als „belief systems“ bzw. handlungsleitende Orientierungen verstanden werden können, also als

deren Durchsetzbarkeit unbeantwortet läßt (S. 321). Da die vorliegende Untersuchung aber gerade diese Fragen in den Mittelpunkt stellt, sollen vergleichbare Ansätze hier nicht weiter vertieft werden.

¹⁶¹ Pappi (1993, S. 85) definiert Netzwerke als „eine durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von Einheiten. Ein soziales Netzwerk ist dann ein durch Sozialbeziehungen verbundenes System von sozialen Einheiten.“ Er weist – und damit werden Bezüge zu den partnerschaftlichen Ansätzen und der *new urban politics* deutlich – darauf hin, daß politische Steuerung „nur noch in netzwerkartigen Gebilden durchsetzbar [ist], in die die mächtigen privaten Akteure mit eingebunden sind. Im Steuerungskontext ist es auch üblich, den alternativen Steuerungsformen Markt und Hierarchie Netzwerke als dritte Art der Steuerung hinzuzufügen.“ (S. 88) Damit wird deutlich gemacht, daß Netzwerke außer einer Analysemethode auch eine Erscheinungsform zeitgenössischer Politik darstellen. Weiter betont Pappi, daß bei der Untersuchung der Struktur von Netzen „die Beziehungen innerhalb des öffentlichen oder staatlichen Bereichs als Black Box behandelt werden.“ (S. 90) Daraus leitet sich unmittelbar die Forderung nach einer Thematisierung dieser Beziehungen ab, die ansatzweise in der vorliegenden Untersuchung geschehen soll.

¹⁶² Für eine ausführliche Kritik vgl. Sabatier 1993, S. 118 f, die neben dem erwähnten Kausalitätsproblem und der Infragestellung des Zyklus als zeitliche Einheit der Analyse auch auf die „deskriptive Ungenauigkeit“, die „legalistische Sicht von-oben-nach-unten“ und die mangelnde Erklärung von „*Policy*-Lernen“ des Modells eingeht. Eine frühe Darstellung des *Advocacy*-Koalitions-Ansatzes findet sich in Sabatier 1987.

„Sets von Wertprioritäten und kausalen Annahmen darüber, wie diese zu realisieren sind.“ (Sabatier 1993, S. 120)¹⁶³ Akteure engagierten sich „wenigstens zum Teil im politischen Prozeß ..., um ihre handlungsleitenden Orientierungen in öffentliche Maßnahmen umzusetzen. Die Möglichkeit, handlungsleitende Orientierungen und Policies nebeneinander darzustellen, dient als ein Instrument, um den Einfluß verschiedener Akteure über die Zeit hinweg zu ermessen. ... Innerhalb des Subsystems ... werden die Akteure in einer Anzahl von Advocacy-Koalitionen aggregiert; diese setzen sich aus Personen aus verschiedenen Organisationen zusammen, die gemeinsame normative und kausale Vorstellungen haben und ihre Handlungen oft abstimmen. Jede Koalition wendet zu jedem Zeitpunkt Strategien an, deren Ziel eine oder mehrere institutionelle Innovationen sind, von denen angenommen wird, daß sie den Policy-Zielen förderlich sind.“ (Sabatier 1993, S. 121)

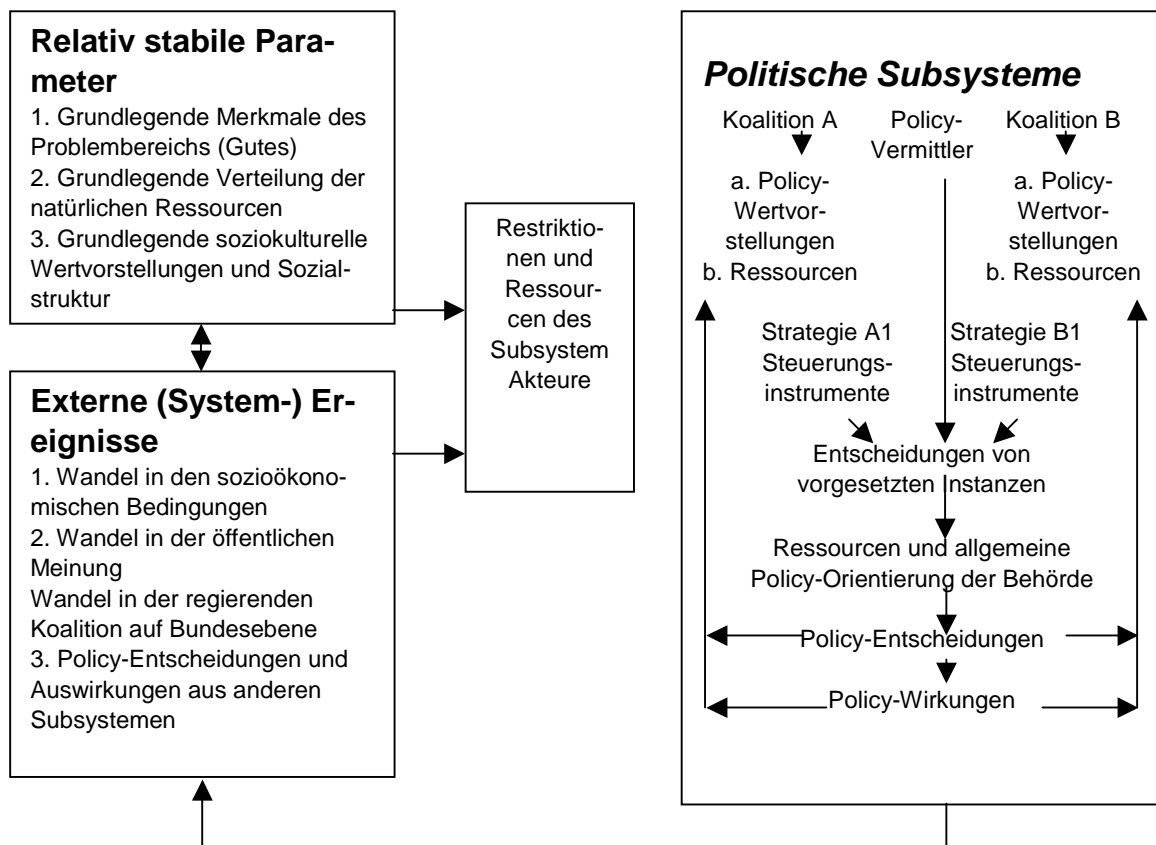


Abbildung: Der Advocacy-Koalitionsansatz. Quelle: nach Sabatier 1993, S. 122.

Zwischen den Koalitionen wird durch „Policy-Broker“ vermittelt, und Advocacy-Koalitionen modifizieren in Reaktion auf politische Entscheidungen ihre Strategien. Mitglieder von Koalitionen lernen instrumentell, um ihre Policy-Ziele zu erreichen.

„Sie lernen es, Informationen zurückzuweisen, die nahelegen, daß ihre Grundannahmen ungültig und/oder nicht realisierbar sind, und verwenden formale Policy-Analysen in erster Linie, um diese ‚beliefs‘ zu untermauern und zu elaborieren (oder diejenigen ihrer Gegner anzugreifen). ... Das Hauptargument dieses analytischen Ansatzes ist es, daß das policy-orientierte Lernen zwar ein wichtiger Aspekt des Policy-Wandels ist und die sekundären Aspekte des ‚belief system‘ einer Koalition oft verändern kann, daß die Veränderungen in den Kernaspekten einer Policy jedoch in der Regel das Resultat von Veränderungen oder ‚perturbations‘ in nicht-kognitiven Faktoren darstellen, die außerhalb des Subsystems existieren, so beispielsweise der makro-ökonomischen Bedingungen oder des Amtsantritts einer neuen regierenden Koalition.“ (Sabatier 1993, S. 122 f)

¹⁶³ Die Nähe zur Leitbildtheorie drängt sich förmlich auf. Eine Integration wird allerdings in der Regel nicht vorgenommen, wohl nicht zuletzt deshalb, weil der Begriff des Leitbilds – abgesehen von seiner Beschränkung auf die deutsche Sprache – in anderen Politikfeldern als der Stadtentwicklungspolitik weniger verbreitet ist. Vgl. auch den Abschnitt über Leitbildtheorie.

Die dabei von Sabatier genannten Einflußfaktoren lassen sich dabei einteilen in (Sabatier 1993, S. 123 ff)

- relativ stabile Parameter (Eigenschaften des Problembereichs, grundlegende Verteilung natürlicher Ressourcen, fundamentale kulturelle Wertvorstellungen und soziale Strukturen, grundlegende Rechtsstrukturen) und
- externe Systemereignisse, weitgehend außerhalb der Kontrolle des Subsystems und innerhalb von einigen Jahren wesentlich wandelbar (Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen und der Technologie, Veränderungen in der öffentlichen Meinung, Veränderungen in den Regierungskoalitionen auf gesamtstaatlicher Ebene, *Policy*-Entscheidungen und *Policy*-Wirkungen aus anderen Subsystemen).

Sabatier geht davon aus, daß die innerhalb eines Subsystems durch gemeinsame „belief systems“ zusammengehaltenen *Advocacy*-Koalitionen gegenüber Veränderungen weitgehend resistente „Kern-Überzeugungen“ aufweisen, so daß „die Anordnung der Verbündeten und Gegner über Perioden von rd. einem Jahrzehnt relativ stabil“ sei (S. 130). Bei der „Übersetzung“ der handlungsleitenden Orientierungen in staatliche Maßnahmen gebe es gewöhnlich eine dominierende Koalition (S. 131). Die beteiligten Akteure wiesen in ihrem „belief system“ auf:

„drei strukturelle Kategorien – einen Hauptbestandteil normativer und ontologischer Axiome, die die allgemeine politische Philosophie eines Akteurs über verschiedene Politikbereiche hinweg bestimmen, einen Policy-Kern von grundlegenden Wertvorstellungen und Kausalannahmen, um ‚deep core beliefs‘ in einem spezifischen Policy-Subsystem zu realisieren, sowie ein Set von sekundären Aspekten, die eine Vielzahl von instrumentellen Entscheidungen und Informationssuchprozessen erfordern, um den Policy Core in einem bestimmten Politikfeld zu implementieren. Die drei strukturellen Kategorien sind so angeordnet, daß sie einen abnehmenden Widerstand gegenüber Wandel zum Ausdruck bringen; so ist der ‚deep core‘ sehr viel resistenter gegenüber Wandel als dies bei sekundären Aspekten der Fall ist.“ (Sabatier 1993, S. 133).

Sabatier postuliert nun, daß Akteure in einer *Advocacy*-Koalition einen Konsens über Fragen des *Policy*-Kerns aufwiesen, aber weniger im Hinblick auf sekundäre Aspekte, und bei Widerstand von außen erst diese aufgegeben werden, bevor Schwächen im *Policy*-Kern zugegeben werden. Offensichtlich inkonsistente oder nicht begründete Positionen verlieren bald ihre Glaubwürdigkeit, während als Kernüberzeugung angenommene Positionen gegen Wandel auch dann verteidigt werden, wenn widersprechende empirische Daten oder interne Inkonsistenzen sichtbar werden. *Policy*-Wandel ist dann ein Resultat des Zusammenspiels der Bestrebungen der Koalitionen, ihre handlungsleitenden Orientierungen in politische Maßnahmen zu übersetzen, und des Auftretens externer Störungen, so daß der *Policy*-Kern eines politischen Programms solange nicht signifikant verändert werde, wie die ihn auslösende *Advocacy*-Koalition an der Macht bleibt. Erst durch externe Störungen von außerhalb des Subsystems und deren geschicktes Ausnutzen durch die Minderheitskoalitionen innerhalb des Subsystems ist dort Veränderung möglich. (Sabatier 1993, S. 134 ff)

Veränderungen in der Verteilung von „belief systems“ ergeben sich nun durch individuelles Lernen, die Diffusion neuer Überzeugungen, die Fluktuation der beteiligten Individuen, der Dynamik der beteiligten Gruppen und die Veränderung von Regeln für die Aggregation von Präferenzen.

„Policy-orientiertes Lernen ist ein anhaltender Prozeß der Suche und der Anpassung, der durch den Wunsch motiviert wird, Policy-Wertvorstellungen zu realisieren. ... Obwohl externe Ereignisse oder die Aktivitäten von Gegnern allmählich die Überprüfung von Kern-Wertvorstellungen erzwingen können, hat die Abneigung, dies zu tun, zur Folge, daß das meiste Lernen sich in den sekundären Aspekten von Wertvorstellungen und/oder staatlichen Maßnahmen vollzieht. Die Veränderung des Policy-Kerns jedoch ist schwierig, weil dieser weitgehend auf in der Kindheit gelernten Wertvorstellungen basiert, an denen zäh festgehalten wird und die von empirischer Evidenz weitgehend unberührt bleiben. ... Aber das Lernen aus Erfahrungen erweist sich als sehr schwierig in einer Welt, in der Erfolge schwer zu messen sind, anerkannte entwickelte Kausaltheorien oft fehlen, kontrollierte Experimente faktisch unmöglich sind, Gegner alles tun, um die Situation unklar zu gestalten und auch auf andere Weise versuchen, einen am Lernen zu hindern, und in der sogar die Motive der Verbündeten aufgrund personeller und organisatorischer Rivalitäten oft mißtrauisch betrachtet werden.“ (Sabatier 1993, S. 138 f)

Policy-orientiertes Lernen „über ‚belief-systems‘ verschiedener Koalitionen hinweg“ als „produktive analytische Debatte zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher *Advocacy*-Koalitionen“ hält nun Sabatier für

am wahrscheinlichsten dann, wenn es eine „mittlere Ebene des informierten Konflikts zwischen den beiden“ gebe, dazu jede Koalition die technischen Ressourcen habe und nicht Kernelemente beider Koalitionen vom jeweiligen Konflikt betroffen seien. Dazu diene ein Forum, das durch seine Reputation professionelle Akteure aus verschiedenen Koalitionen zur Teilnahme veranlasse und durch professionelle Orientierung geprägt sei. Probleme mit qualitativen und eher subjektiven Erfolgsindikatoren eigneten sich weniger gut für *policy*-orientiertes Lernen, und solche, die sich auf die natürliche Umgebung beziehen, besser als solche, die sich auf soziale Systeme beziehen (Sabatier 1993, S. 140). Seine Aussagen bilden ein leistungsfähiges und falsifizierbares Gerüst von Hypothesen, die den allmählichen Wandel von dominierenden politischen Auffassungen skizzieren. Sie könnten daher in der Lage sein, eine wesentliche theoretische Lücke in den eher deskriptiv-heuristischen Regime- und *Governance*-Ansätzen zu schließen und sollen daher bei der Untersuchung des Akteursgeflechts in der Berliner Stadtentwicklungspolitik zumindest implizit berücksichtigt werden.

Schlager (1995) weist darauf hin, daß der *Advocacy*-Ansatz nicht hinreichend darauf eingeht, wie sich Koalitionen aus übereinstimmenden Meinungen überhaupt bilden. Sie versucht den aktionsorientierten Nachweis für die Notwendigkeit der Bildung von Koalitionen aus einer Integration des Ansatzes von „institutional analysis and development“ (Ostrom 1990), also durch Rekurs auf die Theorie der „collective action“, abzuleiten (vgl. S. 248 ff), die Bedingungen für die Herausbildung von Koalitionen und deren längerfristige Stabilität nennt (Ostrom 1990, S. 90, S. 211)¹⁶⁴.

2.274 AKTEURTHEORETISCHE NEUINTERPRETATION SYSTEMTHEORETISCHER ANSÄTZE UND DIE ROLLE VON „PROFESSIONEN“

Die bereits oben angedeutete akteurtheoretische Interpretation des in der Systemtheorie „beheimateten“ Differenzierungs- und Schließungsparadigmas unternimmt Braun (1993)¹⁶⁵ in seiner Untersuchung der „Professionen“. „Neofunktionalistische“ Ansätze (Braun 1993, S. 204), die die Systemtheorie mit einem akteurtheoretischen Bezug zu verbinden suchen, behaupten, daß

„Interessen, Macht und Konflikt ... zu Schlüsselvariablen für gesellschaftliche Veränderungsprozesse [werden] ... Die systemischen Schließungsmechanismen, die der Neofunktionalismus erkennt, hängen dann auch nicht mit Kommunikation, sondern mit Machtprozessen zusammen.“ (Braun 1993, S. 205)

Die Schließungsmechanismen werden dann interessant, wenn sie erklären können, warum sich Akteursgruppen gegen Einflüsse von außen immunisieren können. Für die Neofunktionalisten bedeutet dies:

„Zwei Dimensionen sozialer Schließung werden angesprochen, die in letzter Instanz auf die Auseinandersetzungen von Eliten zurückgeführt werden können: So wird gesehen, daß Institutionen, wenn sie einmal geschaffen sind, ein hohes Beharrungsvermögen gegenüber Veränderungen aufweisen. Wesentlich für das Behar-

¹⁶⁴ Auf die Details kann hier nicht eingegangen werden. Unter den Bedingungen für die Herausbildung von Koalitionen sind u. a. die überschaubare Zahl der Teilnehmer, deren gemeinsame Berufung auf Normen von Reziprozität und Vertrauen, deren gemeinsame Betroffenheit von Veränderungen der jeweils herrschenden Koalition zu nennen, unter denen für Stabilität der Zusammenhang zwischen Engagement in der Koalition und dem jeweiligen daraus gezogenen Nutzen für einen Teilnehmer, die Möglichkeit einer Weiterentwicklung von Normen durch die am meisten von ihnen Betroffenen, das Vorhandensein von Sanktionen bei Normverletzungen und niedrighschwellige Konfliktlösungsmechanismen innerhalb der Koalition erwähnenswert (vgl. Ostrom 1990). Schlager (1995, S. 262) selbst nennt als Hypothese: „Actors who share beliefs are more likely to engage in ... collective action ... if they interact repeatedly, experience relatively low information costs, and believe that there are policies that, while not affecting each actor in similar ways, at least treats each fairly.“

¹⁶⁵ Vgl. den u. a. bei Homma 1984 und in einer präzisen, auf die „Profession“ der Architekten bezogenen Studie von Sewing (1995) unternommenen Versuch, Verhalten und Einstellungen von Verwaltungsmitarbeitern mit deren Generation in Zusammenhang zu bringen. Die „Professionalisierung“ der Verwaltung, wie sie Homma beschreibt, bestätigt die im folgenden dargestellten Thesen von Braun. Eine Einschränkung ist im Hinblick auf Homma interessant: Beförderungsmuster in der Verwaltung haben zur Folge, daß in einer sich professionalisierenden öffentlichen Verwaltung „bürokratische“ Personen in Leitungspositionen „professionellen“ Personen in untergeordneten Positionen vorstehen. Für die Herausbildung der „Profession“ Stadtplanung könnte ein analoger Schluß die „städtebauliche“ Ausrichtung der Stadtentwicklungspolitik in Berlin, die sich in dieser Untersuchung zeigen wird, mit erklären, da in den oberen Rängen eher Architekten zu finden sind, deren „Profession“ sich früher herausgebildet hat.

rungsvermögen sind die Akteursinteressen, die mit diesen Institutionen verbunden sind. Je mächtiger diese Interessen sind und je stärkere Verbündete sie innerhalb und außerhalb des Systems finden können, um so schwieriger wird es für innovative Gegen-Eliten, aber auch für politische Akteure, diese Institutionen durch neue abzulösen“ (Braun 1993, S. 205 f).

Neben den gebildeten Institutionen ist eine zunehmende Rollendifferenzierung, insbesondere in bezug auf Spezialisten und Experten, von Bedeutung:

„Durch die Verquickung von ausdifferenzierten Systemen und über Institutionen gefestigte Akteurinteressen entstehen relativ geschlossene gesellschaftliche Bereiche, die politischer Steuerung nicht ohne weiteres zugänglich sind. ... Grundlegende Veränderungen lassen sich nur – und diese ist der Zugangspfad der Politik zu den funktionalen Bereichen, der von den Neofunktionalisten hervorgehoben wird – über Koalitionsbildungen mit innovativen Eliten innerhalb dieser Systeme bewirken. Politische Steuerung wird so vom Machtkampf institutioneller Eliten und dem Machtpotential der Politik in diesem Kampf abhängig. ... ‚Differenzminderung‘ ist aber möglich, weil die Aufrechterhaltung der Macht dieser Funktionsträger und die Erbringung der spezifischen Funktion dieses Bereiches ... Teil eines sozialen Prozesses sind, in dem eine ganze Reihe von Eliten ... miteinander und gegeneinander um Machtchancen innerhalb des funktionalen Bereiches kämpfen. Die Politik kann sich die Offenheit dieses sozialen Prozesses zunutze machen, um die eigenen Interessen durch Koalitionsbildung, Sanktionierung bestimmter Eliten usw. durchzusetzen.“ (Braun 1993, S. 206)

Die Auseinandersetzung der Eliten zeigt enge Verwandtschaft mit dem Modell der *Advocacy*-Koalitionen. Um die Rolle der Eliten zu verstehen, lohnt sich ein Blick auf die von Braun angeführten Eliten selbst. Er stellt „professionalisierte Leistungsrollen“ (S. 210 ff) in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen über Schließungsmechanismen von Teilsystemen¹⁶⁶. Ausgehend von der Luhmannschen Terminologie der Leitdiffferenz, der geschlossenen Kommunikation und der Selbstreferentialität

„erscheint es ... aus einer akteurstheoretischen Sichtweise heraus plausibel, die professionalisierte Leistungsrolle, den Beruf als Profession, als den funktionalen Mikrokern von Teilsystemen anzusehen.“ (Braun 1993, S. 210)

Das Eintreten des einzelnen in eine solche „Leistungsrolle“ habe nun handlungsprägende Konsequenzen. Das Teilsystem wirke prägend, indem die Leistungsrolle nur dadurch ausgefüllt werden kann, daß der „Leitwert“ eines Teilsystems von den Professionsvertretern akzeptiert wird, die Institutionen wirkten prägend, indem spezifische Sanktionsmechanismen

„darauf zielen, die vom Teilsystem erwartete Leistung sicherzustellen“, so „daß sich Leistungsträger in Professionen eigennützig verhalten können, aber trotzdem ein kollektives Ergebnis entsteht, das teilsystemischen Interessen entspricht: Das Axiom, das dem Reputationszyklus professioneller Tätigkeit zugrunde liegt, unterstellt nicht mehr als daß Akteure, die sich entschieden haben, eine professionelle Rolle zu erfüllen, diese Rolle fortführen wollen“ (Braun 1993, S. 213).

Schließlich wird hervorgehoben, daß auch Akteurskonstellationen eine handlungsprägende Kraft besäßen, indem die

„Ausübung einer professionellen Rolle ... also immer die Konkurrenz um knappe Reputationschancen und damit um Ressourcen für die Fortführung der eigenen Tätigkeit mit anderen Rollenträgern“ bedeute (Braun 1993, S. 214).

Durch die genannten handlungsprägenden Elemente komme es nun zu sozialen Schließungsmechanismen gegenüber Zumutungen von außen:

„Es sind die Professionen, die besonders wichtige und ‚riskante‘ gesellschaftliche Funktionen mit einem Informationsmonopol belegen und die Mauern ihrer Kompetenzbereiche so hoch gezogen haben, daß niemand unbeaufsichtigt, d. h. sozialisiert im Sinne der Profession, das Reich der Professionen betreten kann. Keine ande-

¹⁶⁶ Wesentlich erscheint dabei die Herausbildung einer Profession, die sich von einem „gewöhnlichen“ Beruf durch Reputation und Abgrenzung unterscheidet, wie Braun am Beispiel von Ärzten und Rechtsanwälten unmittelbar deutlich macht, und lediglich für die die Luhmannsche Terminologie sinnvoll anwendbar ist.

ren Berufe genießen ein so hohes Ansehen und damit zusammenhängend eine so große Autonomie von Zumutungen wie die Professionen ... Die Politik kann sich nicht nur nicht anmaßen, in das Informationsmonopol der Professionen einzubrechen, sie ist zudem darauf angewiesen, Leistungsträger aus den Teilsystemen mit politischer Formulierungsmacht auszustatten, damit Störungen, die aus der Eigendynamik der Teilsysteme entstehen, sinnvoll bearbeitet werden können“ (Braun 1993, S. 215).

Es wurde also deutlich, daß die Einflußmöglichkeiten der „Fachwelt“ auf die Politik ganz wesentlich darin bestehen, inwieweit sie als „Profession“ im obengenannten Sinne Anerkennung findet. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Berufsfelder „Architektur“ und „Stadtplanung“ diese Merkmale einer Profession aufweisen. Insbesondere der Berliner „Architekturstreit“ (vgl. Sewing 1994, 1995) postuliert allerdings, daß sich eine bestimmte einflußreiche Gruppe von Architekten in Berlin einen erheblichen Einfluß auf die Stadtentwicklungspolitik gesichert hat und im Sinne von Braun daher die Architekten ansatzweise als „Profession“ gelten können. In dieser Untersuchung erscheint es darauf aufbauend angezeigt, die weitgehend für einen Teilbereich der Stadtentwicklungspolitik, die Auswahl von Entwurfsarchitekten und die Fassadengestaltung im Berliner Zentrum, untersuchte Bedeutung der Architekten, für weitere beteiligte Berufsgruppen und außerhalb des Zentrums zu überprüfen. Es geht also darum herauszufinden, ob „Fachleute“ eine „Domäne“ erarbeiten können, in der ihre Expertise unangefochten ist, oder ob andere gesellschaftliche Gruppen ihnen eine solche Domäne streitig machen und sich herausnehmen, selbst in den fachlich geprägten Diskurs einzutreten. Auch für letztere Vermutung, die Zugänglichkeit dieser Domäne für andere gesellschaftliche Gruppen, lassen sich Indizien anführen. Insbesondere die Anschaulichkeit von Architektur und die Unmittelbarkeit ihrer Auswirkungen auf die städtische Lebenswelt sowie das hohe Maß an Subjektivität in der Urteilsfindung über städtebauliche Qualität dürften andere Akteure dazu veranlassen, Gestaltung und Stadtplanung nicht Architekten und Planern allein zu überlassen.

2.3 Konflikttheoretische Ansätze

Die Konflikttheorie wird häufig nicht auf die Interpretation von stadtentwicklungspolitischen Prozessen angewendet. Hierfür dürfte neben den oben genannten Problemen auch die Tatsache verantwortlich sein, daß stadtentwicklungspolitische Konflikte wegen der hohen Zahl der beteiligten Akteure mit unterschiedlichsten Machtressourcen und Eintrittszeitpunkten in den Prozeß eine analytische Erfassung mit konflikttheoretischen Begriffen erschweren. Auffälligerweise scheint unter den beteiligten Akteurinnen vielleicht mit Ausnahme einer weitreichenden, aber vergleichsweise pauschalen Überzeugtheit von der Sinnfälligkeit von Moderations- und Mediationsverfahren das Bewußtsein über typische Konfliktmuster kaum vorhanden zu sein, ja vielfach wird sogar abgestritten, daß Konflikte überhaupt existierten. Die Außenwahrnehmung von Entscheidungsprozessen mag dabei zwar im Gegensatz zur Selbstwahrnehmung von Akteuren bestehen, doch ist die Vehemenz, mit der Meinungsverschiedenheiten beispielsweise in den Fallstudien dieser Untersuchung bisweilen ausgetragen werden, eher ein in die Gegenrichtung weisendes Indiz. Im folgenden wird angesichts der also offensichtlich bestehenden Konfliktivität der Stadtentwicklungspolitik trotz der genannten Einschränkungen der Versuch unternommen, Erkenntnisse der Konflikttheorie für die Stadtentwicklungspolitik überhaupt nutzbar zu machen. Dies erscheint insbesondere deshalb vielversprechend, weil einige der von Konflikttheoretikern herangezogenen Untersuchungsbeispiele im Hinblick auf ihre Interpretation ähnlich gravierende Schwierigkeiten aufwerfen. Dabei kann auf eine breite Darstellung von Grundlagen zugunsten eines Schwerpunktes auf Konfliktverhalten und -bewältigung verzichtet werden.

2.31 Das Verhalten von Akteuren in Konflikten

Bei der Entstehung von Konflikten erscheint ein kurzer Blick auf tendenziell fördernde und hemmende Faktoren aufschlußreich. Rubin/Pruitt/Kim (1994, S. 18 ff) nennen diesbezüglich acht Aspekte, von denen im folgenden einige herausgegriffen werden. Konflikte treten demnach häufig am Ende von Zeiträumen auf, in denen eine beteiligte Gruppe Ziele in erheblichem Maß durchsetzen konnte, wenn sich Schwierigkeiten bei der weiteren Zieldurchsetzung zeigen. Weiter sind Konflikte wahrscheinlich, wenn die Beteiligten sich im unklaren über ihre relative Macht befinden und diese überschätzen, wenn gesellschaftliche

oder Gruppennormen geschwächt sind oder sich im Umbruch befinden und wenn innerhalb der beteiligten Gruppen intensive Kommunikation über die eigenen Ziele möglich ist.¹⁶⁷

In Konflikten greifen die Parteien typischerweise zu den Strategien „Konfliktvermeidung“ („avoiding“), „Beharren“ („contending“), „Nachgeben“ („yielding“), „Zugeständnisse machen“ („concession making“) oder „Problemlösung“ („problem solving“) (Pruitt/Carnevale 1993, S. 3 f). Die Entscheidung über den Einsatz einer Strategie hängt dabei typischerweise nicht nur von der Bedeutung ab, die die Erreichung der eigenen Ziele hat, sondern ebenfalls von derjenigen, die dem Erfolg der Gegenpartei zugemessen wird (Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 29 ff). Insbesondere die Frage, ob Problemlösungsversuche begonnen werden, ist abhängig von der Einschätzung ihrer Durchführbarkeit („perceived feasibility“), da deren mögliches Scheitern mitunter höhere Risiken birgt als die anderen Strategien (S. 38 ff). Der Eintritt in eine Problemlösungsphase wird insbesondere von den verfügbaren Alternativen und deren potentieller Möglichkeit, für beide Seiten akzeptable Einigungen zu bieten, abhängen (Vorhandensein von „perceived common ground“, S. 38). Problemlösendes Verhalten von Vertretern einer Gruppe wird indirekt durch eine starke Rückbindung an diese gefördert. Dies weist darauf hin, daß Verhandlungen ohne Kontrollmöglichkeit durch Außenstehende drohen, Chancen zu übersehen – was insbesondere in der Stadtentwicklungspolitik nicht übersehen werden sollte (Pruitt/Carnevale 1993, S. 111). Risiken von Problemlösungsstrategien (Pruitt 1981) liegen im Gesichtsverlust (sich verbreitender Eindruck eigener Schwäche durch die Bereitschaft zur Problemlösung, „image loss“), dem Verlust der eigenen Position (Eindruck, eigene Positionen unnötig aufzugeben zu haben, „position loss“) und dem eines Informationsvorsprungs (unnötige Preisgabe eigener Motive und Verhandlungsspielräume, „information loss“). Die Einschätzung der erreichbaren Verhandlungsalternativen als tendenziellen Erfolg oder Mißerfolg prägt ebenfalls die Wahl der Verhandlungsstrategie; droht Mißerfolg, wird eher eine beharrende Strategie gewählt (Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 34)¹⁶⁸.

Während in der Stadtentwicklungspolitik¹⁶⁹ üblicherweise eine echte „Eskalation“ von Konflikten kaum eintritt¹⁷⁰, erscheint es für die Reflexion stadtentwicklungspolitischer Steuerungsprozesse mit zahlreichen Beteiligten der öffentlichen Hand über eine längere Zeit angemessen, das Konzept der „Verstrickung“

¹⁶⁷ Diese allgemeinen Bemerkungen bieten bereits erste Hinweise darauf, daß die Berliner Vereinigungszeit wegen ihrer sich verändernden Aufgabenfelder der Stadtentwicklung und wegen der zu Ende gehenden Periode der „ökologisch-behutsamen“ Stadtentwicklung mit der dafür prägenden Internationalen Bauausstellung 1987 und ihrem hohen Maß an in diese Richtung vorzeigbaren Projekten konfliktträchtig erscheint. Ob die Konflikte jedoch nach der Vereinigung als im Vergleich zu den 1980er Jahren massiver angesehen werden können, wird sich angesichts der Vielfalt der zusätzlich zu berücksichtigenden Faktoren erst nach deren eingehender Untersuchung einschätzen lassen.

¹⁶⁸ Dies ist insofern bedeutsam, als die Einschätzung einer Alternative (Stichwort: halbvolles bzw. halbleeres Glas) keineswegs unverrückbar erscheint. Für die Herstellung von kooperativen Verhandlungssituationen wird also auch die dominante Lesart, mit der die Alternativen von der jeweiligen Akteursgruppe interpretiert werden, eine Rolle spielen.

¹⁶⁹ Wegen der Begrenztheit der in dieser Untersuchung verwendeten Methoden muß sich die Thematisierung von Verhandlungstaktiken (Bsp. Einwickeln, Ablenkungsmanöver, Drohungen, unwiderrufliche Bekenntnisse usw.) ebenso wie die von kognitiven Prozessen in Verhandlungen (Fehlkalkulationen durch die Ausgangssituation, Verfügbarkeit von Informationen, Schwarz-Weiß-Denken usw.) hier lediglich auf die Erwähnung ihrer Bedeutung beschränken. Insbesondere unwiderrufliche Bekenntnisse („irrevocable commitments“) erscheinen in der Stadtentwicklungspolitik vertraut: Ankündigungen, beispielsweise von Politikern, seien diese gegenüber der Öffentlichkeit oder Verhandlungspartnern vorgenommen und als unwiderruflich gekennzeichnet, schränken die Möglichkeiten ein, von der eigenen Position abzugehen – was taktisch eingesetzt werden oder sich unbeabsichtigt aus mangelnder Weitsicht ereignen kann. Für eine Vertiefung vgl. Pruitt/Carnevale 1993, S. 81 ff, Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 47 ff.

¹⁷⁰ Beispiele lassen sich zwar benennen, doch ist die Zunahme der Schärfe von Auseinandersetzungen beispielsweise mit Bürgerinnen selten und hat häufig eher den Charakter des Werbens um die eigene Position, evtl. gefolgt von der Mobilisierung von Bündnispartnern und schließlich der Ausschöpfung der eigenen Machtressourcen in der politischen Auseinandersetzung. Eine Eskalation, bei der sich die Konfliktparteien im Sinne beispielsweise des *Aggressor-Defender-* oder des *Structural-Change-Modells* (Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 74 ff) in eine Konfliktspirale begeben und sich möglicherweise sogar ihre gegenseitigen Auffassungen verhärten, läßt sich nur selten nachweisen, zumal die Formalisierung von Planungs- und Bauantragsverfahren ungeachtet der persönlichen Befindlichkeiten der Beteiligten rechtsstaatlich tragfähige Lösungen hervorbringen muß.

(„entrapment“, Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 111 ff) zur Kenntnis zu nehmen. Hierunter ist die Verausgabung eines unangemessen hohen Maßes von Ressourcen bei dem über längere Zeit laufenden Versuch der Erreichung eigener Ziele zu verstehen¹⁷¹. Bei dem Versuch, Verstrickungen zu vermeiden und damit das Maß der verausgabten Ressourcen in einem überschaubaren Rahmen zu halten, sind insbesondere vorbeugende und selbstreflektierende Strategien sinnvoll¹⁷².

Die Erforschung der Konflikteskalation hat zutage gefördert, daß für eine Eskalation insbesondere ein hohes Maß an wahrgenommener Interessenabweichung („perceived divergence of interest“) und geringe Stabilität der Verhandlungssituation verantwortlich sind (Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 119 ff). Während das Maß der Interessenabweichung kaum ex ante beeinflussbar ist, können der genannten Stabilität Bindungen zwischen den Konfliktparteien, ein Umfeld, das die Entwicklung von Konfliktlösungsalternativen fördert oder günstige Rahmenbedingungen für spannungsfreie Verhandlungen zugrunde liegen¹⁷³.

Vor diesem Hintergrund sind Versuchen einer über das durch das Verfahren vorgegebene Mindestmaß an Kommunikation und Integration potentieller Verfahrensgegner eine besondere Bedeutung zuzumessen. Erfolgreiche und konfliktarme Auflösung von Interessendivergenzen dürfte damit auch in der Stadtentwicklungspolitik durch die bewußte Konstruktion von Beteiligungs- und Abstimmungsprozessen bis hin zu den Rahmenbedingungen der einzelnen Besprechungstermine und –anlässe beeinflussbar sein. Für die vorliegende Untersuchung wird daher zu prüfen sein, inwieweit die Wahrnehmung von Entscheidungsprozessen als besonders konfliktiv – und damit tendenziell eher als nicht integrativ mit negativen Rückwirkungen auf das Ansehen der Akteure und ihre zukünftigen Konfliktlösungschancen – von diesen Faktoren tatsächlich abhängt¹⁷⁴.

2.32 Konfliktbewältigung

Aufschlußreich für die Bewältigung von Konflikten, ungeachtet ihres Eskalationsgrads, erscheint eine Klassifikation der hierfür möglichen Strategien. Während oben bereits die Grundformen von Verhandlungsstrategien genannt wurden, sind hier insbesondere Problemlösungsstrategien zu vertiefen, die – bei allen Einschränkungen – die Erreichung einer für mehrere Konfliktparteien akzeptable Lösung versprechen¹⁷⁵. Als Ergebnisse der Problemlösung sind abgesehen von einem Scheitern des Problemlösungsansatzes grundsätzlich Kompromisse, Übereinkünfte über Verfahren zur Bestimmung einer zu bevorzugenden Konfliktpartei und integrative Lösungen („integrative solutions“, „win-win“-Konstellation) zu nennen (Pruitt/Carnevale 1993, S. 16 f, Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 170 ff).

Von Akteuren in der Stadtentwicklungspolitik wird offenbar die Problematik von Kompromissen erkannt, die im schlimmsten Fall alle Konfliktparteien unzufrieden zurücklassen (z. B. explizit G120), doch versucht man, die üblicherweise in der Stadtentwicklung angewendeten Strategien zur Konfliktvermeidung und –bewältigung einzuschätzen, wird deutlich, daß ein Bewußtsein über die Vielfalt möglicher integrati-

¹⁷¹ Als Illustration aus einem völlig anderen Bereich sei die Warteschleife am Telefon genannt: Alle Leitungen des Call-Centers sind belegt, und der Anrufer investiert immer mehr Zeit, ohne daß jemand für sein Anliegen frei ist. Er wird verstrickt in einen Entscheidungskonflikt in dem Sinn, daß einerseits längeres Warten seine Telefongebühren und seinen Zeitverlust noch weiter erhöhen, ohne daß er weiß, wann sich nun endlich auf der anderen Seite jemand um ihn kümmern wird, aber andererseits sein Auflegen bedeuten würde, daß seine bisherigen Investitionen völlig umsonst gewesen wären.

¹⁷² Rubin/Pruitt/Kim (1994, S. 114 ff) nennen insbesondere in Anlehnung an Brockner et al (1979, 1981) die frühzeitige Setzung von Grenzen für die eigene Beteiligung, die regelmäßige Selbstvergewisserung über die Fortsetzung des eigenen Engagements (*chunking*), die zeitnahe Verdeutlichung der investierten Kosten bzw. Folgen sowie den Versuch, die Bedeutung von Imageverlusten für Beteiligte einzudämmen.

¹⁷³ Beachtenswert ist dabei die Tatsache, daß die eigene Konfliktpartei in der Regel als weniger aggressiv als die anderen Konfliktparteien betrachtet wird, selbst wenn die Parteien in vergleichbarer Weise handeln. Für eine eingehendere Darstellung vgl. Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 121 ff.

¹⁷⁴ Insbesondere die vielfältige und harsche Kritik an Stimmann ist hier mit seiner Fähigkeit, sich äußerst lange im Amt zu halten, abzugleichen. Eine Leitfrage könnte dabei etwa lauten: Hat ihm sein als rüde empfundener Stil mittelfristig eher geschadet oder genutzt?

¹⁷⁵ Rubin/Pruitt/Kim (1994, S. 46 ff) betonen die Bedeutung von Beharrungstechniken für eine für alle Konfliktparteien produktive Konfliktbewältigung. Eine Vertiefung der dabei auftretenden Taktiken soll hier unterbleiben.

ver Problemlösungstechniken eher implizit vorzufinden sein dürfte¹⁷⁶. Während das Standardverfahren des Kompromisses zwischen Investor und Politikerin beispielsweise über die angestrebte Nutzungsdichte auf einem Grundstück stärker die Verhandlungstaktik der Akteure reflektiert als ausschließlich stadtentwicklungspolitische Erwägungen, ist die Sammlung von Argumenten für ein bestimmtes Dichtemuster dem möglichen Konflikt entweder durch gutachterliche Erwägungen vorgelagert oder bleibt im Standardfall des Wettbewerbs dem Versuch einer Suche nach integrativen Lösungen durch die Auswahl von bereitgestellten Alternativen vorbehalten, ohne im Einzelfall die Möglichkeiten für die Identifikation von *Win-win*-Situationen tatsächlich systematisch zu erschließen. Am ehesten scheinen Werkstatt- oder Testentwurfsverfahren hierzu in der Lage.

Ein Blick auf die bei der Erschließung des „integrativen Potentials“ in Konflikten anwendbaren Ansätze zeigt eine breite Vielfalt von Techniken, mit deren Einsatz insbesondere dann nicht zu rechnen ist, wenn sich das Spektrum der im Konflikt beteiligten Akteurinnen ändert bzw. erst im Laufe eines Entscheidungsverfahrens die Legitimität des zunächst gewählten Entscheidungsverfahrens in Frage gestellt wird, da dann Absicherung und Legitimationsbeschaffung bei den Verfahrenspromotoren zunächst Vorrang vor der Bereitschaft, die Ernsthaftigkeit eines Konflikts anzuerkennen, treten dürfte. Die wesentlichen Techniken sind dabei (Pruitt/Carnevale 1993, S. 36 ff, Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 173 ff):

- Ausdehnung der verfügbaren Ressourcen („expanding the pie“), um beide Konfliktparteien besser befriedigen zu können,
- nichtspezifische Kompensation („nonspecific compensation“), bei der eine Partei der anderen ihr Nachgeben „abkauft“,
- gegenseitiges selektives Nachgeben („logrolling“), bei dem die Konfliktparteien die für sie prioritären Ziele durch ein Nachgeben bei weniger bedeutsamen erreichen, möglich unter der Voraussetzung, daß die Prioritäten nicht übereinstimmen,
- Verringerung von Kosten („cost cutting“), bei der die Probleme der unterlegenen Partei durch die gefundene Lösung so weit als möglich durch begleitende Maßnahmen vermieden werden und
- Überbrückung („bridging“), bei der durch Neuformulierung der Streitfragen nach Analyse der hinter ihnen verborgenen „eigentlichen“ Interessen der Konfliktparteien neue Lösungsalternativen gesucht werden, die die wichtigsten der von den Konfliktparteien benannten Ziele befriedigen sollen.

Die hier vorgestellten Techniken lassen sich lediglich dann anwenden, wenn hinreichende Informationen über die Zielsysteme der beteiligten Konfliktparteien vorliegen. Läßt sich in der Stadtentwicklungspolitik und ihren etablierten Entscheidungsroutinen ein Defizit an integrativen Problemlösungsverfahren nachweisen, kann dies sowohl auf einen Mangel an Bewußtsein über deren Möglichkeiten als auch auf die begrenzte Verfügbarkeit der für ihre Anwendbarkeit benötigten Informationen hindeuten. Die Unterschätzung der Möglichkeiten integrativer Problemlösungsansätze kann allerdings wiederum Auslöser dafür sein, sinnvolle Investitionen in eine kommunikative Auseinandersetzung zur Beschaffung genau dieser Informationen zu unterlassen. Die Konflikttheorie verweist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der Analyse von Interessen im Hintergrund („underlying interests“) (Pruitt/Carnevale 1993, S. 37 ff, Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 179 ff). Die in der Auseinandersetzung vorgetragenen Streitpunkte reflektieren keineswegs die unmittelbar bedeutsamen Interessen der Konfliktparteien, sondern stellen lediglich die im betreffenden Fall vorliegenden, an ihn angepaßten Operationalisierungen von Zielen dar. Tatsächlich läßt sich durch Analyse der Interessen häufig zeigen, daß die Bedürfnisse von Konfliktparteien durch Reformulierung der Lösungsideen zumindest ansatzweise befriedigt werden können¹⁷⁷. Bedeutungsvoll ist in

¹⁷⁶ Die von Christoph Langhof, einem umstrittenen Berliner Architekten, der in der Fallstudie zum Zoofenster-Block eine bedeutende Rolle spielen wird, immer wieder verwendete und offensichtlich mit der Konflikttheorie in Zusammenhang stehende Vokabel von den *Win-win*-Situationen und ihrer Möglichkeit für einen Innovationsschub in der Stadtentwicklung erscheint daher zwar nicht zwangsläufig als ein Indiz für die Qualität der von ihm angebotenen Ideen für die Befriedigung von Konflikten, doch ist es wohl als symptomatisch anzusehen, daß der von ihm angestrebte Diskurs praktisch auf keinen Widerhall stößt und die Vokabel damit in verkürztem Sinn zu einer Vermarktungsformel für Langhof-Ideen wird, kaum jedoch zur Suche nach besseren Problemlösungsstrategien anregt.

¹⁷⁷ Dies soll hier an einem Beispiel aus der Stadtentwicklungspolitik verdeutlicht werden. Ein Konflikt zwischen Investor und öffentlicher Hand in einem hochhausseptischen Umfeld scheint zunächst nicht auflösbar zu sein, oder wenn, dann lediglich durch die Suche nach einem Höhenkompromiß, der für die Hochhausseptiker aber

diesem Zusammenhang, daß ein und derselbe Streitpunkt für die Konfliktparteien unterschiedliche Bedeutung haben kann und damit die obengenannten Techniken, insbesondere *logrolling* und *bridging*, überhaupt eine Perspektive besitzen (Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 180 f). Die Analyse der Hintergrundinteressen der Konfliktparteien kann also die Problemlösungsfähigkeit im Entscheidungsprozeß dadurch verbessern, daß beispielsweise Prioritäten hinsichtlich symbolischer und materieller Bedeutungen von Zielen, Abhängigkeiten vom Zeitfaktor, ökonomische und politische Faktoren, imagebezogene Aspekte und der Rechtfertigungsdruck durch die eigene Klientel klarer erkennbar werden¹⁷⁸. Für die praktische Konfliktlösung können dann weitere Techniken zum Einsatz kommen¹⁷⁹.

In dieser Untersuchung wird es darauf ankommen, die Anstrengungen der Konfliktparteien dabei zu analysieren, integrative Problemlösungsansätze einsetzbar zu machen. Dabei werden u. a. ihre Bemühungen der Informationsbeschaffung, der Alternativengenerierung, der Thematisierung von Konflikten und der Analyse von Hintergrundinteressen eine Rolle spielen.

2.4 Leitbildtheoretische Ansätze

2.41 Die Wiederbelebung der Leitbilddiskussion in Deutschland

Der Begriff des „Leitbilds“ ist zwar im deutschen Sprachraum weit verbreitet, doch gibt es weder eine eindeutig anerkannte Definition für ihn, noch finden sich in anderen Sprachen direkte Übertragungen (Rosemann 1999). Die folgenden Ausführungen müssen sich daher weitgehend auf die deutschsprachige Diskussion beschränken. Definitionsversuche (Weeber et al 1985, Streich 1988, Schäfers/Köhler 1989, Kahlenborn et al 1995, Schnell/Walser 1995, Konter 1997, Becker/Jessen/Sander 1999b, Sieverts 1999b, Thalgot in Becker/Jessen/Sander 1999a) betonen Orientierungs-, Komplexitätsreduktions-, Koordinierungs-, Kommunikations-¹⁸⁰, Motivations-, Legitimations-, kollektive Leit- und individuelle Bildfunktion. Aufgrund dieser Funktionen und angesichts der weit verbreiteten Ansicht, Leitbilder oder zumindest ihnen verwandte projektübergreifende verdichtete Zielkonglomerate seien unerlässlich für die Stadtentwicklung (vgl. Becker/Jessen/Sander 1999a, Becker 1999, Sander 1999, Sieverts 1999b, für die ablehnenden Stimmen stellvertretend Konter 1997) erscheint es zumindest naheliegend, Entscheidungsprozesse auf die prägende Wirkung von Leitbildern zu prüfen. Dies gilt auch oder gerade weil betont wird, daß (planerische) Leitbilder – die weit verbreiteten Elemente der „kompakten Stadt“ und der „Nutzungsmischung“

als „Dambruch“ begriffen wird, für den Investor – und den Entwurfsarchitekt - aber möglicherweise den Charakter einen faulen Kompromiß darstellen kann, der ihn wenig befriedigt. Stellt sich durch Analyse der Hintergrundinteressen des Investors heraus, daß dieser beispielsweise für die Vermarktung seiner Immobilie eine besondere Individualität und ein markantes Gebäude benötigt, könnte dieser Effekt auch durch ein Gebäude in Traufhöhe, aber mit dekonstruktivistischen, Formen erreicht werden. Vielfältige andere Konfliktszenarien und Problemlösungsalternativen sind denkbar, die allerdings durch den vermeintlichen Zwang zu schnellen Einigungen, informelle Bindungen an Entwurfsarchitekten oder durch gegenseitig gemachte Zusicherungen der Parteien und den Druck auf die Politikerinnen, einmal getroffene Vorentscheidungen zur Vermeidung von Verfahrensverzögerungen nicht ohne Not zurückzunehmen nicht immer erschlossen werden können.

¹⁷⁸ Die Analyse der Akteure und ihrer Motivationsstrukturen sowie der Entscheidungen in den Fallstudien entfaltet also bereits unabhängig von der präzisen Darstellung der Konfliktbewältigungstechniken in der Praxis der Stadtentwicklungspolitik und der Benennung möglicher typischer Defizite bei der Ausschöpfung von Problemlösungsspielräumen Hintergrundinformationen, die für die frühzeitige Entschärfung künftig auftretender Konfliktsituationen von Bedeutung sein können.

¹⁷⁹ Zu ihnen zählen eine schrittweise Abarbeitung konfliktträchtiger Einzelstreitpunkte mit steigender Konfliktivität, die Entflechtung von Streitpunkten zur Ermöglichung von punktuell erforderlichen Konzessionen der Konfliktparteien, der zielgerichtete Einsatz offener und verdeckter Verhandlungsstrategien oder die Reversibilität von Teilvereinbarungen bis zur Erreichung einer Gesamtlösung zum Einsatz kommen, die hier nicht weiter vertieft werden können. Vgl. Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 182 ff. Eine eingehende Analyse von Problemlösung durch Dritte (Stichwort Mediation) würde den Ansatz dieser Untersuchung sprengen und muß daher ebenfalls unterbleiben. Vgl. Pruitt/Carnevale 1993, S. 5 und Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 215 f für die Nachteile des Einsatzes Dritter sowie Pruitt/Carnevale 1993, S. 165 ff und Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 196 ff für die Rahmenbedingungen und Techniken erfolgreicher Mediation.

¹⁸⁰ Dabei wird meist offen gelassen, wer mit wem erfolgreich kommunizieren kann, so daß nicht deutlich wird, ob Leitbildern eine „missionarische“ oder eine „vermittelnde“ Funktion zukommt, oder, mit anderen Worten, ihr normativer Gehalt unterschiedlich groß sein kann. Vgl. Becker 1999, S. 472 ff.

machten das deutlich (Zlonicky 1999, S. 161) - häufig nicht mit der Realität übereinstimmten und insbesondere der „beschleunigte Wechsel städtebaulicher Aufgaben ... zur Folge [hat], daß die Frage nach einem langfristig gültigen Leitbild kaum noch zur Diskussion steht“ und sich – gerade auch in Berlin – „deutlich die Grenzen traditioneller Planung in Umbruchsituationen [zeigen]“ (Zlonicky 1999, S. 153).

Die Wiederbelebung der Leitbilddiskussion in Deutschland wird auf ein Zusammentreffen mehrerer Faktoren zurückgeführt, unter denen langanhaltende gesellschaftliche Umbrüche wie die Nachhaltigkeitsdebatte, der ökonomische Strukturwandel hin zu einer stärker tertiärisierten Gesellschaft, der Wandel von Raum-Zeit-Strukturen und ein kultureller Wandel mit einer zunehmenden Bedeutung von komplexen Unterhaltungsangeboten in der Stadt hervorzuheben sind. Angesichts der Krise der kommunalen Haushalte bei wieder zunehmender wirtschaftlicher und damit auch städtebaulicher Dynamik biete überdies eine „Strategie der kleinen Schritte, die in den achtziger Jahren im Zeichen abgeschwächter wirtschaftlicher Dynamik räumliche Planung prägte“¹⁸¹ offenbar ein naheliegendes Umfeld für die Stärkung der Leitbildentwicklung (Becker/Jessen/Sander 1999b, S. 11 ff, Steiner 1999):

„Die Ursachen für die Renaissance der Leitbildfrage erweisen sich so als äußerst dispers: es sind traditionelle Aufgaben und neue Herausforderungen zu bewältigen, globale Impulse und lokale Anstöße produktiv zu nutzen, auf unvorhergesehene Entwicklungen Antworten zu finden, überholte Antworten zu revidieren und zu korrigieren.“ (Becker/Jessen/Sander 1999b, S. 13)

Als Kennzeichen städtebaulicher Leitbilder – läßt man die oben bereits erwähnte Nutzung des Begriffs als Synonym für „räumliche Entwicklungsstrategie für einen bestimmten Ort“ außen vor – kann herausgehoben werden, daß diese sich zunächst grundsätzlich auf die gesamte Stadt (Ipsen 1999, Schückhaus 1999, Sieverts 1999b, Venturi 1999) beziehen (und im Bedarfsfall auf den zu beplanenden Ort Anwendung finden). Die „Unanschaulichkeit“ der Städte erschwere allerdings die Formulierung aktueller Leitbilder (Sieverts 1999b), und selbst die „vielleicht sogar weltweit dominantes Leitbild“ gewordene „Stadt des nachhaltigen Bio-Feedback, der Kreislaufwirtschaft und der Stoffkreisläufe“ könne noch keine „ganzheitliche Anschaulichkeit“ aufbieten (Sieverts 1999b, S. 28, Becker 1999).

2.42 Anmerkungen zur Wirkung von Leitbildern

Für die Wirkung von Leitbildern lassen sich damit bereits einige wesentliche Postulate herausstellen¹⁸². Angesichts der inzwischen in der Geschichtswissenschaft hinreichend belegten Wirkung von „Kontinuitäten“ über „Epochengrenzen“ hinweg (für die Stadtplanung und Stadtentwicklung vgl. Durth 1986) ist erstens von einer stabilisierenden Prägung der Denkweisen und Konzepte von Entscheidungsträgern und Fachleuten auszugehen, die weit über die vordergründig sichtbaren Realisierungszeiträume von Projekten hinaus wirksam ist und über einen aktuell beobachtbaren städtebaulichen „Investitionsschub“ hinausreicht. Die Realisierung von Zielen der öffentlichen Hand nimmt mitunter – trotz des vermeintlichen Ver-

¹⁸¹ Beachte, daß Streich (1988, S. 87 f) die Herausbildung neuer Leitbilder in den 1980er Jahren beobachtet und damit die retrospektive Sicht der 1990er Jahre (Becker/Jessen/Sander 1999a), die in den kleinteiligen Ansätzen der 1980er Jahre kein Leitbild erkennen kann, relativiert. Insbesondere das Dominanzkriterium (Streich 1988, S. 89 ff) scheint für die 1980er Jahre hinsichtlich des ökologischen Städtebaus und der Funktionsmischung in mindestens den 1990er Jahren ebenbürtiger Weise erfüllt gewesen zu sein, wenngleich es fraglich ist, ob damit bereits von einem Leitbild gesprochen werden kann. Dies bestreiten die Untersuchungen von Schäfers/Köhler (1989) für die 1980er Jahre. Vermutlich wird sich die Frage nach der Existenz von Leitbildern in den 1980er und 1990er Jahren nur damit beantworten lassen, daß man differenziert zwischen der Frage nach der Existenz eines dominierenden Orientierungs- und allgemeinen Zielrahmens in den planenden Professionen und der nach dem Grad von dessen Durchsetzbarkeit angesichts der herrschenden gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Darauf soll allerdings an dieser Stelle verzichtet werden, da es für die weiteren Ausführungen mehr darauf ankommt, ob projektübergreifende Zielkondensate eine Wirkung entfalten und nicht ob diese schließlich die Zuschreibung des Begriffs Leitbild verdienen.

¹⁸² Für eine theoretische Darstellung der möglichen Wirkungen von Leitbildern in den unterschiedlichsten Planungsphasen vgl. Streich 1988, S. 93 ff, ohne daß dort präziser auf die beteiligten Akteure und den Mechanismus der Überführung von Leitbildelementen in operationale Ziele eingegangen würde.

schwindens von Gutachten in Schubladen – Jahre oder gar Jahrzehnte in Anspruch, in denen Leitbilder sich aus der Essenz projektübergreifender Konsense innerhalb dieser Akteursgruppe speisen¹⁸³.

Dagegen ist zweitens zu konstatieren, daß die Veränderung von Aufgabenfeldern in neuen, dynamischen Stadtentwicklungsphasen zwar auf die bestehenden Leitbilder zurückgreift, aber deren massive Hinterfragung und Anpassung an bestehende projektbezogene Anforderungen wahrscheinlich macht (vgl. Konter 1997, S. 56). Dies kann ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Ablösung eines Leitbilds sein: „Zur Herausbildung von städtebaulichen Leitbildern kommt es also nur dann, wenn eine bestimmte Problemlage gegenüber anderen Problemsituationen dominiert und ein neues Zielkonzept erforderlich macht.“ (Streich 1988, S. 75 ff). Das Konzept des „Epochenbruchs“, das also oben für die Veränderung von politischen Rahmenbedingungen bis zu einem gewissen Grad relativiert wurde, wird damit – neben der allmählichen Ablösung von fachlichen „Kohorten“ durch nachrückende jüngere Fachleute und die begleitende Verschiebung oder Überwindung alter Leitbilder (Sewing 1995, Flecken 2000) – vor allem durch Veränderung von Themenschwerpunkten („neue Herausforderungen“, veränderter fachlicher und politischer Blickwinkel durch andere Gewichte in der Stadtentwicklungspolitik) wieder interessant¹⁸⁴. Städtebauliche Leitbilder haben demnach eine Beharrungskraft über ihren eigentlichen „Anwendungsbereich“ hinaus, werden aber durch Neuinterpretation und projektorientierte Infragestellung ihrer Anwendbarkeit unterhöhlt und evtl. schließlich sogar abgelöst.¹⁸⁵

Schließlich ist drittens die „Unanschaulichkeit“ sowie die umfassende und damit im allgemeinen Sprachgebrauch schon beinahe sinnentleerte Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs – trotz deren offensichtlichen Folgerichtigkeit in einer durch eine ‚synergetische‘, kybernetische Denkweise“ geprägten Zeit (Sieverts 1999b, S. 27) – offenbar Ausgangspunkt für Interpretationsmöglichkeiten, die in der Stadtproduktion punktuell und zielgerichtet genutzt werden, ohne dabei jeweils das vermeintlich „geltende Leitbild“ im Hinterkopf zu haben. Es ist also neben der „bereichernden“ Wirkung (Sieverts 1999b, S. 29) eines „unscharfen“ Leitbilds auch davon auszugehen, daß dieses zu einer legitimatorischen Absicherung von konkreten Entwicklungszielen einzelner Akteurinnen herangezogen wird¹⁸⁶. Die prägende Funktion von Bil-

¹⁸³ Vgl. die Fallstudie zum Bolle-Block, die zeigt, daß das vermeintlich neue Ziel einer Öffnung der Uferbereiche der Spree keineswegs aus den 1980er Jahren stammt, sondern mindestens aus der frühen Nachkriegszeit.

¹⁸⁴ Hiermit soll Streich (1988, S. 78) insofern widersprochen werden, als die Suche nach Lösungskonzepten keineswegs „normalerweise so vonstatten [geht], daß einzelne Fachpersönlichkeiten oder fachinteressierte Personen entsprechende Konzeptentwürfe entwickeln“. Vgl. auch die zu vereinfachende Darstellung in Streich (1988), die wesentlich davon ausgeht, daß Leitbilder sich allmählich über Imitation verbreiten, und die wesentlich weiterreichende Beschreibung in Konter (1997, S. 55), die auf „kulturelle Sozialisations- und Erfahrungsprozesse“ hinweist. Schäfers/Köhler 1989, S. 32 f deuten in eine ähnliche Richtung, wenn sie die sinkende Bedeutung von „Lehrern“ im Städtebau ab den 1960er Jahren feststellen. Vgl. auch Konter 1997, S. 57 f für Anpassungsfähigkeit von aus Versatzstücken bestehenden Leitbildern ähnlich der hier beschriebenen Interpretationsfähigkeit von unscharfen Leitbildern.

¹⁸⁵ Für die vorliegende Untersuchung ist diese Beobachtung insbesondere vor dem Hintergrund des doppelten Schwenks der Stadtentwicklungspolitik in der Berliner Innenstadt durch die Vereinigung interessant, der einerseits in der Ablösung der Wohnungspolitik durch die Büroflächenpolitik, andererseits - und damit im Zusammenhang stehend – in der Veränderung der Trägerstruktur von Stadtentwicklung hin zu einer deutlichen Dominanz der privaten Unternehmen besteht. Vor diesem Hintergrund verliert die eigentliche politische Dimension der Vereinigung – Übertragung des Rechtssystems auf den Ostteil der Stadt, Zusammenarbeit von Fachleuten und Politikerinnen aus Ost und West – an Bedeutung, wengleich die politökonomischen Folgen dieses Ereignisses nicht unterschätzt werden dürfen (Lenhart 1998, 2000). Die Tatsache, daß in den 1990er Jahren die Frage nach der Existenz und Wirkungsmächtigkeit grundsätzlich neu gestellt wird (Becker/Jessen/Sander 1999), deutet wohl nach den bisherigen Beobachtungen eher die Umstrittenheit des Leitbilds der „nachhaltigen“ Stadt in ihrer betont „ökologischen“ Variante an als ein einfacher Wechsel im Sinne von Streich (1988, S. 84), der wohl zu stark vereinfachend behauptet, ein „Wechsel bei städtebaulichen Leitbildern ... ist im Grunde ein ganz einfacher Vorgang, denn jedes Leitbild muß dann verworfen oder zumindest überdacht werden, wenn sich neue Konflikte, Anomalien oder Mißstände aufgrund technologischer, sozialer o. ä. Entwicklungen ergeben.“ Die Möglichkeit unterschiedlicher Wirkungsmächtigkeit von Leitbildern aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist darin weitgehend ausgeblendet.

¹⁸⁶ Die Problematik beschreibt implizit auch schon Sieverts (1999b, S. 35): „Die tatsächlichen Entwicklungen laufen den Leitprinzipien wie zum Beispiel ‚Nutzungsmischung‘, ‚Stadt der kurzen Wege‘ und ‚ökologischer Ausgleich‘, die zusammen so etwas wie das offizielle, von breitem Konsens getragene Leitbild darstellen, diametral entgegen. Die Formulierung dieses Leitbildes in offiziellen Dokumenten, das sich an der alten europäischen Stadt o-

dem wird dabei immer wieder betont (vgl. Konter 1997, Becker 1999) und weist darauf hin, daß die Verfügung über Ressourcen zur Bildproduktion eine entscheidende Machtressource für den Entscheidungsprozeß darstellt, wenngleich dies unabhängig von der „Leitbildträchtigkeit“ der jeweiligen Bilder zu gelten scheint.

Die voranstehende dritte Beobachtung wird auch durch die ansatzweise bei Investoren vorhandene Bereitschaft zu komplexen planerischen Lösungen nicht entkräftet, die sich im Rahmen der gängigen Mischnutzungs-Leitbilder bewegen (Birk in Becker/Jessen/Sander 1999a, S. 82 ff). Solche Konzepte haben dann allerdings eine Grundlage für die Attraktivität des Standorts zu bilden. Dies weist viertens auf den Zusammenhang der Wirkungsmächtigkeit der gängigen Leitbilder mit ihren Realisierungsbedingungen hin. Leitbildelemente sind offenbar nicht grundsätzlich leicht oder schwer durchsetzbar, sondern jeweils im Zusammenhang mit den für sie vorgesehenen Einsatzbereichen. Daraus folgt die Vermutung, daß sich in der oben beschriebenen Weiterentwicklung von Leitbildern durch – kleinere oder größere – „Epochenwechsel“ nicht grundsätzlich verändern, sondern bestimmte Elemente von ihnen in neue Leitbilder inkorporiert werden, während andere angesichts der „Realitäten“ scheitern und schließlich teilweise aufgegeben werden. Die Dominanz der „europäischen“ Stadt vor anderen Stadt-Ideen (Becker 1999), die Mischnutzungs-Idee (Sander 1999) oder gar die Wiederentdeckung des „Baublocks“ bilden also keine zwangsläufigen und durchsetzungsfähigen Elemente des aktuellen Leitbilds, doch beeinflussen sie dennoch die Entscheidungsprozesse. Es ist davon auszugehen, daß sich in unterschiedlichen Anwendungsfällen gewissermaßen „Ersatzlösungen“ herausbilden, die bei geringer Durchsetzungswahrscheinlichkeit oder Plausibilität des Leitbilds im Einzelfall dennoch seine Idee in abgewandelter Form weitertragen¹⁸⁷.

Die Funktionsweise und die Grenzen von Leitbildern lassen sich am Beispiel der „Funktionsmischung“ deutlich belegen. Bekanntlich steht ihr auf Seite der Privaten das Ziel der Minimierung von Nutzungskonflikten entgegen, und dies gilt trotz der weniger bedeutsamen Emissionsproblematik nicht zuletzt wegen unterschiedlicher Betriebsanforderungen und Renditeerwartungen auch für eine enge Mischung von Büroflächen und Wohnen (Bonny 1999, Kunst 1999, Sander 1999). Offenbar machen in der konkreten Ausformulierung für den einzelnen Standort Leitbilder damit fünftens Identifikationsangebote¹⁸⁸ und entfalten eine Initiativfunktion (Fritz-Haendeler 1999), die von Stadtproduzentinnen einseitig und selektiv aufgegriffen werden können und von der Rolle der Initiatoren im Prozeß abhängen (Feldtkeller 1999) – ohne dies hier bewerten zu wollen. Zur Abwehr von Fehlentwicklungen im Sinne von Zielsystemen der öffentlichen Hand sind sie damit allerdings weniger geeignet. Hoheitliches Handeln wird nicht ersetzt, auch wenn es selbst in seinen Wirkungsmöglichkeiten begrenzt ist.

Damit ist sechstens die Rolle der einzelnen Akteure in der Planung angesprochen. Aufgrund des professionellen Selbstverständnisses bleibt es weitgehend der planenden Verwaltung vorbehalten, Leitbilder in

rientiert, beruhigt vielleicht das Planergewissen, es bewirkt aber sehr wenig.“ Die von Sieverts gezogenen umstrittenen Folgerungen, die darauf hinauslaufen, stärker auf eine Relativierung der „europäischen Stadt“ zu setzen (Sieverts 1999a), zeigen wiederum deutlich, daß er eine präzise Untersuchung der Mechanismen unterläßt, die zu der von ihm beschriebenen Wirkungslosigkeit von Leitbildern führen, die aber in dieser Untersuchung zumindest ansatzweise beleuchtet werden sollen. Bachmann (1993, S. 273 ff) macht empirisch deutlich, was Sieverts lediglich konstatiert: Städtebauliche Leitbilder spielen offenbar nur für Planungsämter eine wesentliche Rolle, wenngleich „alle befragten Planungs- und Bauverwaltungsmitarbeiter in leitenden Funktionen [die These] unterstützen“, daß städtebauliche Leitbilder „die Art und die Richtung, in der die Entscheidungsspielräume genutzt werden“, beeinflussen (S. 273). In Konflikten mit der Wirtschaftsförderung trete jedoch der städtebauliche Gestaltungswille zurück, insbesondere in kleineren Gemeinden (S. 274 ff).

¹⁸⁷ Ein Beispiel ist das Schicksal des Baublocks, der u. a. für ein ruhiges Wohnen in der von motorisiertem Individualverkehrs wiederentdeckt wurde. Die von ihm ebenfalls transportierte „Botschaft“ der klaren Trennung von öffentlichem und privatem Raum läßt sich analytisch aufspalten in das Ziel der kleinräumlichen Nutzungstrennung auf unbebauten Flächen und in das Ziel der städtebaulichen Akzentuierung öffentlicher Flächen. Teilweise läßt es sich damit städtebaulich anders erreichen, indem klassischerweise öffentliche Räume wie Straßen und Plätze „städtebaulich gefaßt“ werden, aber private Flächen ebenfalls für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dies ist durch städtebauliche Strukturen, die klar definierte Kanten im öffentlichen Raum besitzen, sich aber keineswegs auf das Blockmuster beschränken, erreichbar und, wie sich zeigen wird, aufgrund der Nutzungsanforderungen im Büroflächenbereich durchaus üblich.

¹⁸⁸ Für eine kritische Analyse der Identifikationsangebote des „Planwerks Innenstadt Berlin“ als „Nachhaltigkeitskonzept“ vgl. Konter 1997.

Ziele zu überführen. Dies geschieht in Ergänzung durch Gutachten, Beratungsvorgänge und Testentwürfe bis hin zu Wettbewerbsentwürfen sowie Begutachtungen durch Jurys. Es ist allerdings von Bedeutung, aufbauend auf den genannten Identifikationsangeboten darauf hinzuweisen, daß die Dominanz von Leitbildern sich gerade dann entfaltet, wenn sie die Planungsprofession überschreiten. Dies ist zu erwarten in stabilen Akteurskonstellationen, die mindestens Politikerinnen langfristig selektiv einbeziehen. Die Überführung in operationale Ziele ist allerdings eine Detailaufgabe, die von Politikern nur ansatzweise mit berücksichtigt werden wird. Damit ist davon auszugehen, daß auf politischer Ebene tendenziell allgemeinere Ausformulierungen von Leitbildern eine Rolle spielen, auf Verwaltungsebene dagegen konkretere Merkmale angeführt werden, die u. U. von Politikern als „ideologisch“ erachtet werden (Innenentwicklung als konsensfähige Strategie vs. Vorgabe von Regeldichten in Form von vertretbaren und zulässigen Geschossflächenzahlen, Urbanität als Attraktivitätsforderung vs. Vorgabe von Mindestanteilen für Wohnen in Büroflächenagglomerationen). Die Wirkung von Leitbildern wird demnach davon beeinflusst sein, inwieweit es den planenden Akteuren gelingt, Freiräume für die Definition von städtebaulichen Merkmalen in den Prozeß einzuspeisen und diese dann auch gegen mögliche Widerstände durchzusetzen, nicht allein von der allgemeinen Durchsetzungsfähigkeit eines Leitbildelements aufgrund grundsätzlich zu erwartender gesellschaftlicher Widerstände.

2.43 Die Spezifik Berliner „Zielkondensate“

Versucht man, angesichts der vorangehenden Anmerkungen zu ermitteln, inwiefern sich in Berlin ein professionsübergreifender Konsens - oder zumindest ein Argumentationsparadigma - herausgebildet hat, der den Charakter von Verständigung ohne neue Auseinandersetzung im spezifischen Entscheidungsprozeß entfaltet, so stößt man bereits ohne tiefergehende Untersuchung auf die Qualität der Polyzentralität, die Ablehnung von monofunktionalen Strukturen und die Vermeidung von Zersiedlung bzw. den Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung¹⁸⁹. Ein weiteres Element besteht im Rückgriff auf die Tradition als Konsensbildungsinstrument:

„Unsicherheit bei der Suche nach einer neuen Berliner Identität zeigt sich zum einen im Rückgriff auf Traditionen, die kaum mehr mit Leben gefüllt werden können, und zum anderen in der Hoffnung auf die Lösung struktureller Probleme durch große städtebauliche Projekte.“ (Zlonicky 1999, S. 164)

Wie diese Tradition jedoch interpretiert und als Legitimationsstifter genutzt werden kann, bleibt zunächst offen. Erste Hinweise auf die Umstrittenheit der Tradition bietet Schneider (1999, S. 128), wenn er darauf verweist, daß das Motiv der „Vereinheitlichung“ ein immer wieder vorkommendes implizites Element von Leitbildern sei, die Architekten in Berlin allerdings dagegen aufbegehrten. In Anlehnung an die oben dargestellte Interpretierbarkeit von unscharfen Leitbildern zeigt sich, daß Traditionen Anknüpfungsmöglichkeiten nicht nur für das städtebauliche und architektonische Formenrepertoire bieten, sondern auch für schöpferische Prinzipien wie das der „preußischen Strenge“ oder noch abstrakter der „modernen Grundhaltung“ in einer dynamischen Stadt. Angesichts der Vielfalt und Heterogenität der städtebaulichen Vergangenheit kann daraus bereits die Vermutung abgeleitet werden, daß sich architektonische Experimente und Innovationen in Berlin leichter behaupten und durchsetzen können müßten als beispielsweise in der Altstadt von Rothenburg ob der Tauber. Aus der Überlagerung von Anknüpfungspunkten aus einem „vorzeigbaren“ städtebaulichen Erbe (Paradigmen: Schinkel, frühe Moderne), städtebaulich-abstrakten Prinzipien einer angeblichen Tradition (Paradigma: Strenge) und kulturell-abstrakten Prinzipien (Paradigma: dynamische Stadt mit Metropolenanspruch) ergeben sich für das Einzelprojekt schwer vorhersagbare

¹⁸⁹ Die Ausführungen eines ehemaligen Politikers und inzwischen Stadtvermarketers, Volker Hassemer (1999, S. 198 f, S. 203 f) machen deutlich, daß die genannten Qualitäten der Stadt auch weiterhin gepflegt werden sollen und sich dafür über die Planungsprofession hinaus ein weitreichendes Einverständnis finden läßt. Dabei wird bereits angedeutet, daß die Umsetzung solcher Vorstellungen durchaus räumlich stark differenziert stattfinden kann, um Legitimation für eine entsprechende Politik zu erreichen: „Unsere Planung hatte zum Ziel, daß Berlin noch großstädtischer werden wird und zugleich seine menschliche Dimension bewahrt, ... daß es bei den Dienstleistungen, im Handel und Einkauf wachsen wird, aber auch seine Kieze pflegt und nicht zur reinen Bürostadt wird ...“ „Das Prinzip ‚Stadtwerdung vor Erweiterung‘ bekennt sich zu den Qualitäten und den Zukunftschancen des Städtischen; es will die Großstadt, achtet aber zugleich darauf, die Gefährdungen des urbanen, des humanen Lebens in der Großstadt zu vermeiden.“

chenden Preisen - ableiten. Überangebote und Leerstand sind – zumindest vorübergehend – die Folge.¹⁹²

Nur ansatzweise wird im Rahmen der Differenzierung von Nutzer und Investor die weitreichende innere Spezialisierung der Produzentenseite einerseits und der Wandel der Nachfrage andererseits gewürdigt. Im folgenden soll ein Überblick über die relevanten Trends auf der Seite der Produzenten und Nutzer von Büroimmobilien gegeben werden, der Voraussetzung für ein angemessenes Verständnis von deren Handeln ist. Im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung steht allerdings die Interaktion der verschiedenen Akteure, so daß dort nicht mehr im Detail auf die innere Differenzierung der Akteursgruppe der Produzenten und Nutzerinnen von Büroflächen eingegangen werden kann, sondern die jeweiligen Beteiligten an Entscheidungsprozessen im Mittelpunkt stehen werden.

2.52 Struktur und Wandel der Anbieter neuerstellter Büroimmobilien

Selbst im Falle eines Hauptnutzers einer zu erstellenden Büroimmobilie tritt dieser meist nicht als Bauherr auf (Amelung 1994, S. 9)¹⁹³. Neben den selbstnutzenden Bauherren gibt es eine Reihe von Unternehmen, die zwar eigentumsrechtlich Fremdnutzer sind, aber das jeweilige Bauvorhaben selbst initiiert haben und weitgehend nutzen. Während in der Regel lediglich mittelständische Unternehmen noch klassische Eigenbedarfsbauten initiieren oder realisieren, werden in zunehmendem Maß Teile des Gebäudes vermietet (S. 10). Der Trend zur spekulativen Errichtung von Vorratsbauten geht einher mit einer Grundrißflexibilisierung und Standardisierung (S. 11). Etwa 70-90 % der Geschäftsbauten werden dementsprechend in standardisierter Bauweise errichtet (Bédarida/Milatovic 1991, S. 7). Parallel zum Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft und der Realisierung von Skaleneffekten werden in zunehmendem Maße Großprojekte erstellt (Amelung 1994, S. 12), denen eine nach Flächen pro Nutzungseinheit stark ausdifferenzierte Endnachfrage gegenübersteht. Mittelgroße Projekte spielen allerdings eine bedeutende Rolle u. a. wegen ihres geringeren Risikos (SenStadtUm/IHK 1995, Amelung 1994, S. 12).

Eine Analyse der Vorhabensträger zeigt, daß in der Privatwirtschaft neben den Eigenbedarfsträgern im wesentlichen institutionelle Anleger, private Investoren und Projektentwickler¹⁹⁴ im engeren Sinne Büro- und Geschäftshäuser errichten (Amelung 1994, S. 13). Zu den institutionellen Anlegern werden im wesentlichen Versicherungen, offene und geschlossene Immobilienfonds sowie Leasinggesellschaften gezählt. Während die ersten beiden Typen 1a-Lagen in Großstädten bevorzugen und bei eher niedriger Renditeerwartung mittelgroße Investitionsvorhaben realisieren, lassen sich die anderen beiden Typen nur schwer systematisieren. Sowohl die Versicherungen als auch die geschlossenen Immobilienfonds gehören zu den größten Investorengruppen auf dem Immobilienmarkt (S. 16 f), die sich stark auf Bürobauten spezialisiert haben. Unter den institutionellen Anlegern sind ebenfalls ausländische Investorinnen, die den deutschen Markt gerade während des Vereinigungsbooms den damals gesättigten Märkten beispielsweise in London oder Paris vorgezogen haben (Amelung 1994, S. 27). Die ausländischen Investoren und Developerinnen hatten gerade im Vereinigungsboom in Berlin einen überdurchschnittlichen Anteil (neuer, expandierender Markt) (ebd.). Die Privatinvestoren, die wie einige der institutionellen Investoren zu Geldanlagezwecken Büro- und Geschäftshäuser errichten und lokal von teilweise großer Bedeutung sind, werden in 1a-Lagen weniger angetroffen. Amelung (1994, S. 28) bezeichnet sie aufgrund ihrer detaillierten Ortskenntnis und Anpassungsfähigkeit an Marktentwicklungen als „Pioniere bei der Erschließung

¹⁹² Die hier insgesamt eher negativ wirkende Darstellung der Wirkungen von Veränderungen auf den Büroimmobilienmärkten ist allerdings im Detail ausdifferenzieren. Beispielsweise sind „auswärtige“ Investoren zwar einerseits offenbar weniger ideell an den Ort ihrer Investition gebunden, doch andererseits gibt es Hinweise darauf, daß gerade auswärtige Investoren eher bereit zu sein scheinen, „linkages“ zu akzeptieren, also Verpflichtungen im Sinne des Gemeinwohls, die ihnen im Rahmen der Erteilung einer Genehmigung von der öffentlichen Hand auferlegt werden (Tulloss 1995). Dies mag damit zusammenhängen, daß die auswärtigen Investoren sich in einem Markt erst etablieren müssen und über weniger Kontakte zu den Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand verfügen, so daß sie eher bereit sind, Konzessionen zu machen, um vor Ort Fuß fassen zu können.

¹⁹³ Dies ist beispielsweise am Potsdamer Platz der Fall, das in Wirklichkeit ein Leasingprojekt ist.

¹⁹⁴ Projektentwicklerinnen bzw. Developer sind Anbieter von Planungsleistungen, die ihrerseits Leistungspakete an Architekten und Generalunternehmer o. ä. vergeben. Projektentwicklung umfaßt Standortanalyse, Marktanalyse, Grundstücksanalyse, Erarbeitung eines Nutzungskonzepts, Rentabilitätsanalyse, Bauplanung, Realisierung, Vermietung und Verkauf (vgl. Amelung 1994, S. 33 f).

neuer Lagen“. Dagegen zeichnen sich die Projektentwickler durch ihre Ausrichtung auf Veräußerung der fertiggestellten Immobilie aus, die unter verschiedensten Rahmenbedingungen erstellt wird (Amelung 1994, S. 13).

Developer als Sonderform der Projektentwicklerinnen agieren auf eigenes Risiko und versuchen, ihre Immobilie noch während der Bauzeit zu verkaufen (Amelung 1994, S. 37)¹⁹⁵. Sie stellen die konsequenteste Form der Spezialisierung auf die reine Produktion von Büroimmobilien dar und sind daher in der Lage, flexibel, schnell und kostengünstig anzubieten. Bei der Entwicklung von Großprojekten sind sie wegen ihrer geringen Eigenkapitalausstattung zu einer Zusammenarbeit mit Banken gezwungen (ebd.). Tochtergesellschaften oder Abteilungen großer Bauunternehmen treten ebenfalls als Developer auf (S. 38). Die Unsicherheit über den Verhandlungspartner der öffentlichen Hand als Träger der Planungshoheit wird mit dem zunehmenden Auftreten von Developerinnen größer, da diese kaum Informationen über sich selbst verbreiten, bei einer Gründung von Objektgesellschaften die hinter ihnen stehenden Unternehmen verborgen bleiben und die Developer sich wegen ihrer Verkaufsorientierung nicht dauerhaft am Standort engagieren und daher der Aufbau einer „Vertrauensbasis“ nur schwer möglich ist (S. 44).

2.53 Entscheidungskriterien der Anbieter

Entscheidungsrelevant sind auf der Anbieterseite kostenbezogene und nutzerbezogene Aspekte (vgl. Amelung 1994, S. 44 ff). Neben den absoluten Investitionskosten beeinflussen die nutzungsbedingten Folgekosten und die Finanzierung und damit im Zusammenhang die Bauzeit die Ertragsbilanz des Developers oder Investors. Die Ziel einer Minimierung der relativen kapitalisierten Gesamtkosten der Investition kann über die Beeinflussung umweltbedingter, objektbedingter, nutzungsbedingter, standortbedingter oder herstellungsbedingter Kosten erreicht werden (S. 45), wobei die verschiedenen Kostenvermeidungsstrategien teilweise gegenseitig im Widerspruch stehen.

Umweltbedingte Kosten wirken sich über die ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aus. Die Investorin wird also versuchen, die Restriktionen, die an ihn aus der Umwelt herangetragen werden, zu minimieren. Dazu zählt einerseits die Vermeidung von Nutzungsaufgaben, andererseits aber auch die Minimierung von Konflikten in der Genehmigungsphase, um Zeitverluste zu vermeiden. Objektbedingte Kosten ergeben sich aus dem Gebäudezuschnitt, den verwendeten Materialien, den Anforderungen an Sicherheit und Ausstattung usw. Neben den durch die Nutzung oder durch gesetzliche Auflagen vorgegebenen Determinanten lassen sich die Kosten hier durch die Wahl des und die Interaktion mit dem Architekten beeinflussen. Nutzungsbedingte Kosten entstehen erst während des Betriebs eines Gebäudekomplexes, lassen sich jedoch ebenso durch die Gebäudeorganisation und -ausstattung mit dem Architekten vorab ansatzweise planen. Die standortbedingten Kosten sind Ausfluß der zulässigen Dichte, der Baugrundverhältnisse und dem Grundstückzuschnitt. Um sie relativ zu minimieren, wird der Investor daher versuchen, bei der Grundstückswahl die letzteren beiden Faktoren zu berücksichtigen und im Genehmigungsverfahren eine möglichst hohe bauliche Dichte zu erzielen. Herstellungsbedingt fallen Kosten im Zusammenhang mit der Organisation des Baubetriebs an, die allerdings weitgehend der alleinigen Optimierung der Investorin liegen und daher hier nicht betrachtet werden sollen.

Die nutzerbezogenen Aspekte einer Investition wirken sich auf deren Vermarktbarkeit und damit auf die Ertragsbilanz aus. Funktionalität und Flexibilität sind wegen der Dominanz von Fremdbedarfsbauten von besonderer Bedeutung, da die sich während der Lebensdauer des Gebäudes ändernden Arbeitsbedin-

¹⁹⁵ Kirsch (1997, S. 121 ff) notiert, daß sich die Funktionen Developer und Investor (sowie die anderen „auf der Bauherrenseite“) häufig überlappen und schwer auseinanderzuhalten sind, da enge Verflechtungen über Tochterunternehmen und Beteiligungen zwischen den einzelnen Unternehmen bestehen. Vgl. auch Wood/Valler/North 1998, S. 22 mit Blick auf die Koalitionsfähigkeit der Unternehmen: „In short, patterns of local dependence are cross-cutting, unpredictable and dynamic, and teasing out their multi-layered links and contradictions is a key, albeit difficult, conceptual and methodological task ... a task made all the more complex as business interests cut across the multiple other roles that individual businessmen and women play in localities ...“. Im Ergebnis zeigt sich „a set of diverse, amorphous and often tangentially linked „issues“ around which various fractions of business are differentially mobilised. ... Accordingly, identification and evaluation of any distinctive business contribution to promoting and managing the locality is difficult to make.“ (S. 25)

gungen und Nutzerstrukturen nur teilweise vorhersehen lassen. Auf die architektonische und über deren Außenwirkung auf die städtebauliche Wirkung eines Gebäudekomplexes wirken sich diese Ansprüche üblicherweise insofern aus, als eine Trennung von Tragkonstruktion und Ausbau sowie der Gebäudeinfrastruktur vorgenommen wird, die über die Leitprinzipien der Entscheidungsbeteiligten (z. B. der Architektinnen und ihrer architekturtheoretischen Position) in die sichtbare Gestalt des Gebäudes weitergegeben wird (vgl. das Prinzip der „ehrlichen Architektur“). Auch die bereits angesprochene Tendenz zur Standardisierung ist hier einzuordnen. Für die Vermarktbarkeit im engeren Sinne spielen der Standort der Immobilie, ihre architektonische Qualität bzw. „Vorzeigbarkeit“ und die Benutzbarkeit eine Rolle. Nach wie vor gilt der Standort als der dominierende Vermarktungsaspekt für Büroimmobilien, gerade bei Fremdbedarfsbauten. Während bei der Wahl des Mikrostandorts zentrale Lagen wegen ihrer Erreichbarkeit, Adresse, Umfeld und des geringen Risikos nach wie vor (und insbesondere bei neu zu erschließenden Märkten wie im vereinigten Berlin) bevorzugt werden, sind dort auch die stärksten Ansprüche anderer Nutzer (Konkurrenz), politischer Entscheidungsträger (Planung) und der städtischen Öffentlichkeit (Aufmerksamkeit) zu beobachten¹⁹⁶. Dies wirkt einerseits kostentreibend und verschärft tendenziell die Nutzungsrestriktionen, erlaubt aber andererseits die Legitimationsbeschaffung für das jeweilige Projekt (die City liegt nun einmal in der Stadtmitte). Dem wird auf Seiten der Nutzer tendenziell mit einer selektiven Dezentralisierung der Bürostandorte begegnet¹⁹⁷. Architektonische Qualität wird vom Investor im Sinne von „Vorzeigbarkeit“ angestrebt. Diese läßt sich durch die Beauftragung bedeutender Architekten und/oder durch die Realisierung spektakulärer oder modischer Effekte erreichen, die die Bekanntheit des Gebäudekomplexes steigern¹⁹⁸. Die Benutzbarkeit eines Gebäudekomplexes drückt sich neben der funktionalen Ausgestaltung der Mindestanforderungen auch in der Integration von Freiräumen, Atrien, Gastronomie und Einzelhandel sowie von Stellplatzanlagen usw. aus. Der Anspruch, ein diesbezüglich optimiertes Nutzungskonzept zu realisieren, trifft nicht zuletzt bei den Stellplätzen auf anders gelagerte Nutzungsvorstellungen der öffentlichen Hand.

Im Hinblick auf die Entscheidungsstrukturen der Anbieterseite wird betont (vgl. Amelung 1994, S. 68), daß die Dominanz der Fremdbedarfsbauten zu fehlender emotionaler Bindung an das Gebäude, fehlendem Eigeninteresse, stromlinienförmigeren Entscheidungen, Uniformität, fehlendem Mut zu Extremen und Innovationen sowie einer Vermarktungsorientierung der Bauvorhaben führe. Bei den institutionellen Anlegern wird davon gesprochen, daß „ausschließlich anlagestrategische Kriterien“ (S. 71) ausschlaggebend seien, und analog darf für die übrigen Investoren, die Fremdbedarfsbauten errichten, gefolgert werden, daß betriebswirtschaftliche Interessen im Mittelpunkt stehen. Für die Interaktion zwischen öffentlicher Hand und Investorin im Vorfeld der Genehmigung bedeutet dies, daß von einem „Engagement des Investors für die Stadt“ nur dann ausgegangen werden kann, wenn dies für das Ziel der mittelfristigen Gewinnmaximierung opportun erscheint, also idealtypisch gerade dann, wenn die Investorin weitere Projekte in der betreffenden Gemeinde zu realisieren beabsichtigt oder wenn der wirtschaftliche Erfolg ihrer Investition mit der Berücksichtigung des „genius loci“ im weitesten Sinne im Zusammenhang steht.

2.54 Die Planung von Büroimmobilien

Die Komplexität großer Bürobauvorhaben hat zu einer erheblichen Spezialisierung bei ihrer Planung und Durchführung geführt. Die Koordinations-, Optimierungs- und Entwurfsaufgaben¹⁹⁹, die im Rahmen der Planung hier anfallen, lassen sich in mehrere Phasen gliedern²⁰⁰, die im Normalfall von unterschiedlichen Anbietern von Planungsleistungen übernommen werden.

¹⁹⁶ Vgl. für Berlin z. B. Acker 1995, S. 66.

¹⁹⁷ Sogenannte *back offices* entstehen, vgl. oben.

¹⁹⁸ Dies ist häufig beschrieben worden. Vgl. z. B. Amelung 1994, S. 62 f. Amelung (1994, S. 67) führt die Verfolgung von architektonischer Qualität auf die steigenden Anforderungen der Genehmigungsbehörden und des Marktes zurück und weniger auf eine mögliche gesellschaftliche Verantwortung eines Investors. Eine gesellschaftliche Verantwortung läßt sich möglicherweise bereits darin erkennen, daß eine langfristige Wertstabilität durch den Investor angestrebt wird. Die Betrachtung der unterschiedlichen Investitionsstrategien hat wohl bereits deutlich gemacht, daß hier mit einer großen Bandbreite von Herangehensweisen seitens der Investoren zu rechnen ist.

¹⁹⁹ Vgl. Amelung 1994, S. 74 bzw. Pfarr et al 1989, S. 15 f.

²⁰⁰ Eine knappe Zusammenfassung gibt Amelung 1994, S. 75 ff.

Während unternehmensinterne Planungsabteilungen für alle Phasen von der „Grundlagenermittlung“ bis zur „Objektbetreuung“ in Frage kommen, werden häufig die Phasen „Vorplanung“, „Entwurfsplanung“, „Ausführungsplanung“ und evtl. auch die „Genehmigungsplanung“ an freischaffende Architekten vergeben, während die „Vorbereitung der Vergabe“, die „Mitwirkung bei der Vergabe“, die „Objektüberwachung“ und die „Objektbetreuung“ eher von Generalunternehmern oder Generalübernehmern ausgeführt wird. Generalplaner und Totalunternehmer bzw. -übernehmer bieten auch die Durchführung der gesamten Planungsphase an (Amelung 1994, S. 83). Damit wird deutlich, daß zwar in der Regel die städtebaulichen Planungsaussagen von freien Architekten in Abstimmung mit den Auftraggebern entwickelt werden, doch im Falle unternehmensinterner Planungsabteilungen oder der anderen genannten Auftragsvergabe im jeweiligen Unternehmen angestellte Architekten als Entwerfer in Verhandlungen beispielsweise mit der öffentlichen Hand nicht in den Vordergrund treten und dann nicht als unabhängiger Akteur zu betrachten sind. Amelung (1994, S. 84 f) betont jedoch, daß „bei größeren und vor allem prestigeträchtigen Bauten immer auf externe Architekten zurückgegriffen“ wird²⁰¹.

2.6 Hypothesen der Untersuchung

Im folgenden sollen aus dem Vorwissen des Autors, dem Stand der öffentlichen Fachdebatte und dem Literaturüberblick Untersuchungshypothesen generiert werden, die untersuchungsleitend sind. Dabei wird Wert darauf gelegt, daß die Hypothesen gemäß der ihnen zugrunde liegenden Idee aufgeführt werden und nicht durch bereits in der Untersuchung gewonnene Erkenntnisse verzerrt oder „nachgebessert“ werden. Dies führt zwangsläufig dazu, daß einzelne der Hypothesen im Verlauf der Untersuchung nicht nur auf ihre Fruchtbarkeit geprüft und einem Falsifizierungsversuch unterzogen werden, sondern durch die Vorgehensweise angereichert, ausdifferenziert und ausgebaut werden müssen. Die Hypothesen stellen also in diesem Sinne - aufbauend auf den oben formulierten Leitfragen - eher Untersuchungsrichtungen dar, so daß der Abschluß dieser Untersuchung sich nicht allein und schwerpunktmäßig auf deren Prüfung beschränken, sondern sie in ihrer ausdifferenzierten Form in ein Geflecht von Aussagen und Folgerungen einweben wird, im Rahmen dessen auch die formulierten Leitfragen implizit und teilweise explizit beantwortet werden²⁰². Die Hypothesen gliedern sich zweckmäßigerweise aufgrund der Zuspitzung der Studie auf Berlin auf solche, die sich aufgrund des vorliegenden Materials zwar nicht unabhängig vom Untersuchungsumfeld, aber dennoch mit Fokus auf die auftretenden Phänomene formulieren lassen, und solche, die ihren Schwerpunkt in der Herstellung einer Beziehung zwischen den Berliner Sonderbedingungen und der Entscheidungswirklichkeit der Fallstudie haben. Teilweise wird an dieser Stelle bereits eine Einordnung in wissenschaftliche Debatten versucht, was durch den „Ursprung“ der Hypothesen gekennzeichnet wird. Ist ein solcher Ursprung nicht angegeben, sind die Hypothesen weitgehend aus Plausibilitätserwägungen und Hintergrundwissen abgeleitet.

2.61 Untersuchungsleitende Meta-Hypothesen

2.611 BERLINER BÜROFLÄCHENPOLITIK UND IHR UMFELD

Die Berliner Büroflächenpolitik ist nur vor dem Hintergrund der spezifischen Rahmenbedingungen und der einschneidenden Veränderungen zu verstehen, die in den 1980er und 1990er Jahren auf Akteure, Organisationen, Netzwerke und Institutionen einwirken. Insbesondere sind dabei die Rahmenbedingungen der Wiedervereinigung zu nennen, und zwar nicht lediglich im Hinblick auf die spezifischen Sonderbedingungen durch Einigungsvertrag, Wirken der Treuhandanstalt und Übertragung des „westlichen“ politischen Systems auf die Gesamtstadt. Über sie hinaus müssen die Auswirkungen sich verändernder städtebaulicher Leitbilder in einem widersprüchlichen Prozeß der Ablösung von der „Moderne“ sowie der wirtschaftliche Strukturwandel und seine Auswirkungen auf die zentralen Aufgaben von Wirtschaftsförder- und Stadtentwicklungspolitik hinzugezogen werden, um ein umfassendes Bild von der Berliner Situation zeichnen zu können.

²⁰¹ Für eine genauere Darstellung der Aufgabenverteilung „innerhalb der Bauherrenseite“ vgl. Amelung 1994, S. 156 ff.

²⁰² Die „Beantwortung“ der Leitfragen erfolgt dabei schwerpunktmäßig in den Untersuchungen von Teil C und teilweise in Teil D, ohne daß jeweils darauf hingewiesen würde. Die Hypothesen, wengleich ebenfalls in Teil C und Teil D Gegenstand, werden in Kapitel 3.1 von Teil D noch einmal explizit aufgegriffen.

2.612 STADTENTWICKLUNGSPOLITIK ALS *POLICY*

Stadtentwicklungspolitik weist Merkmale auf, die sich von den gewöhnlich im Rahmen der *Policy*-Analyse untersuchten Politikfeldern maßgeblich unterscheiden. Eine Charakterisierung dieser Merkmale bildet wichtige Grundlagen für eine Erklärung der Entscheidungspraxis im Bereich der Büroflächenentwicklung und -politik. Wesentliche Ausgangspunkte sind dabei die tendenzielle Irreversibilität von Entscheidungen, die Baurechte begründen oder sogar durch Bautätigkeit zu realistisch kaum rückholbaren materiellen Veränderungen in Erscheinungsbild und Nutzungsgefüge der Stadt führen, sowie die „Atomisierung“ der *policy* im Hinblick darauf, daß nicht größere, zeitlich abgrenzbare Reformprojekte, sondern eine unüberschaubare Vielzahl zeitlich gestaffelter Einzelentscheidungen die *policy* ausmachen. Demzufolge sind auch gängige Erklärungsmuster für das Verhältnis der Akteure und die Institutionen von *governance* zu differenzieren und abzuwandeln.

2.613 STADTENTWICKLUNGSPOLITIK UND STÄDTEBAULICHE MERKMALE

Die Entscheidungsmuster der Stadtentwicklungspolitik werden überdies durch die Spezifik des ihr zugrundeliegenden Gegenstands beeinflusst. Städtebau und Stadtentwicklung zeichnen sich dadurch aus, daß sie einerseits in einer stark eingegrenzten Fachwelt debattiert und betrieben werden, aber andererseits unmittelbare Auswirkungen auf einen großen Teil der städtischen Bevölkerung haben. Die Debatten über Städtebau und Stadtentwicklung spielen sich dabei in einem Übergangsbereich zwischen „quantifizierbaren“ und „künstlerisch-gestalterischen“ Herangehensweisen ab, so daß der Grad der intersubjektiven Stabilisierbarkeit von Auffassungen (um nicht den problematischen Begriff der „Objektivierbarkeit“ strapazieren zu müssen) und der Grad der simultanen Zulässigkeit von einander widersprechenden Meinungen selbst immer aufs Neue Gegenstand von Auseinandersetzungen sind, die im Entscheidungsprozeß von den Beteiligten bisweilen aktiv zur Durchsetzung ihrer Positionen eingesetzt werden.

2.62 Hypothesen über den Entscheidungsprozeß und die politischen Rahmenbedingungen

2.621 POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE²⁰³

Übergreifende polit-ökonomische Trends beeinflussen die Stadtentwicklungspolitik im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts und verändern so die Entscheidungsrealität gegenüber den Zeiten des „fordistischen Wachstumskonsenses“ im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts weitgehend. Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei einerseits die Ablösung des fordistischen Wachstumskonsenses selbst, mit der eine tendenzielle Zunahme von Konfliktpotentialen zwischen der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Hand in der experimentellen Suche nach neuen Entscheidungsroutrinen einhergeht. Gegenläufig dazu wirkt andererseits ein Trend, der durch das Zusammenwirken von Deregulierung, Privatisierung und der steigenden Bedeutung von „partnerschaftlichen Ansätzen“ entsteht und den Druck auf die öffentliche Hand erhöht, Konflikte mit der privaten Wirtschaft kleinzuarbeiten bzw. deren Lösung institutionell auf „Schlichtungsinstanzen“ zu verlagern, seien diese nun von beiden Seiten partnerschaftlich getragene Organisationen in ihren verschiedensten Ausprägungen oder im jeweiligen Entscheidungsprozeß selbst einsetzbare Verfahren und Mechanismen. Dabei werden Konfliktlösungsmechanismen selektiv und nicht systematisch angewandt.

2.622 TERTIÄRISIERUNG, BÜROFLÄCHENPOLITIK UND DIE VERÄNDERUNG VON ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN

Durch den Tertiärisierungsprozeß geraten Flächen ins Blickfeld der Stadtentwicklungspolitik, die zuvor über Jahre oder Jahrzehnte vergleichsweise stabil in ihrer Nutzung waren und an die kaum städtebauliche Ansprüche angelegt wurden. Mit der Konversion von Gewerbeflächen besteht die Chance, lange Zeit gegen dominierende wirtschaftliche Interessen nicht durchsetzbare und durch eine allmähliche Veränderung städtebaulicher Leitbilder zusätzliches Gewicht erhaltende städtebauliche Ziele in die anstehenden Entscheidungsprozesse einzuspeisen. Dadurch verändern sich letztere in ihrem materiellen Gehalt wesentlich gegenüber denen früherer Epochen. Beim Aufeinandertreffen von Zielen der öffentlichen Hand und der Grundstückseigentümer / Investoren findet eine „Neusortierung“ von tendenziellen Übereinstimmungen und Abweichungen in den Zielen der beiden Akteursgruppen unter Berücksichtigung der Bedeu-

²⁰³ Ursprung: Regulationstheorie, Literatur über *new urban politics*, für einen Kurzüberblick vgl. Harding 1996, Konflikttheorie.

tung der jeweiligen Ziele im Kontext des Zielsystems eines Akteurs statt. Im Resultat ergibt sich ein Muster unterschiedlich starker Thematisierung und Konfliktrichtigkeit von Zielen, das über den einzelnen Entscheidungsprozeß hinaus für die Stadtentwicklungspolitik im Büroflächenbereich wiederzufinden ist.

2.623 DOMINANZ DER VERWALTUNG²⁰⁴

Die Verwaltung dominiert wegen ihres Apparats in Zusammenarbeit mit externen Fachleuten die Herausbildung von Leitbildern und Entscheidungsmustern auch in der Büroflächenpolitik. Insbesondere die politischen Entscheidungsträger sind nicht in der Lage, argumentativ angemessen gegen die fachliche Fundierung der verwaltungsgesprägten Entscheidungsvorlagen vorzugehen.

2.63 Hypothesen für die Berliner Situation im Feld der sozialwissenschaftlich-politikwissenschaftlichen Theorie

2.631 PLANUNGSKULTURELLER LERNEFFEKT²⁰⁵

Die Weiterentwicklung der „Planungskultur“ durch umfangreiche Erfahrungen mit sozialen Bewegungen, der Artikulation von Bürgerinnen, die Praxis der Bürgerbeteiligung, die Etablierung von Beteiligungsmodellen in der Stadterneuerung, die Veränderung planerischer Leitbilder und den „Austausch“ der Planergeneration hat zu einer nachhaltigen Veränderung der Rolle von Bürgereinwendungen im Planungsprozeß geführt, die ein Eingehen der Entscheidungsträger auf die Bürger erfordert und damit eine demokratische Beteiligung im Gegensatz insbesondere zu den 1960er und frühen 1970er Jahren erst möglich gemacht hat.

2.632 UMBRUCHSITUATION UND REGIMEWANDEL²⁰⁶

Die massiven Veränderungen, die im Zuge der Berliner Vereinigung die Stadtentwicklungspolitik und ihre Rahmenbedingungen bestimmen, bringen einen Zusammenbruch des „Urbanen Regimes“ in West-Berlin und dessen Ablösung mit sich. In einer Übergangszeit werden vorher nicht gekannte Handlungsspielräume für die beteiligten Akteure freigesetzt, die die Veränderung der bestehenden und die Herausbildung neuer Entscheidungsinstitutionen prägen. Die Ausschöpfung dieser Handlungsspielräume erfolgt wegen der starken Verunsicherung, die sich für die Stadtentwicklungspolitik ergeben hat, teilweise unkontrolliert und unvorhersehbar, wirkt sich aber nachhaltig auf die sich herausbildende neue Entscheidungspraxis aus.

2.633 WACHSTUMSKOALITION UND REGIME²⁰⁷

Die in den Umbruchzeiten nach der Berliner Vereinigung entstehenden Wachstumshoffnungen werden von Teilen der Planer, der Politiker, der Architekten und der Investoren zu einer Wachstumskoalition umgebaut, die deshalb funktioniert, weil von höchster Stelle mit einer großen Koalition Hindernisse ausgeräumt und Kritik marginalisiert werden können. Die unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit und von der Politik der Treuhandanstalt mitbestimmten Vorentscheidungsprozesse beeinflussen dabei spätere Entscheidungsprozesse so nachhaltig, daß die Instabilität der Büroflächennachfrage keine Bedrohung für das Überleben der informellen Wachstumskoalition und die vielfach wechselnden Beteiligten insbesondere aus dem Spektrum der Unternehmer bilden. Durch die zielgerichtete Weiterentwicklung der Akteurszusammenhänge in ein „Urbanes Regime“ läßt sich gewährleisten, daß die Entscheidungsprozesse in einem von Zersplitterung der öffentlichen Hand und mäßigem Stellenwert der privaten Unternehmen geprägten Umfeld im Hinblick auf Handlungsfähigkeit und aktiven Umbau des Gemeinwesens hin zu einer Aufhebung von Entscheidungsblockaden und einer erfolgreichen, aktiven Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels qualifiziert werden können.

²⁰⁴ Ursprung: Mayntz 1985³.

²⁰⁵ Ursprung: Treutner 1982.

²⁰⁶ Ursprung: Indirekt kann die Hypothese als ein Echo auf die Theorie Urbaner Regime verstanden werden.

²⁰⁷ Ursprung: Krätke 1991, Kleger 1996a.

2.64 Hypothesen zur Entscheidungsfindung über städtebauliche Projekte

2.641 LEITBILDEFFEKT²⁰⁸

Durch die veränderten städtebaulichen Leitbilder, die mit dem Ende der „Moderne“ in Städtebau und Architektur Einzug gehalten haben, haben sich Zielsysteme und Durchsetzungsmöglichkeiten verschiedener Ziele verändert. Insbesondere ist eine „Ökologisierung“ der Planung wahrzunehmen, die vom Begriff der „Nachhaltigkeit“ abgelöst wird, der immer noch auf eine Ökologisierung der Planung abzielt, aber dabei die Schwerpunkte des planerischen Handelns verschoben hat.

2.642 DURCHSETZUNG VON EINZELELEMENTEN „NACHMODERNER“ LEITBILDER

Die West-Berliner Stadtentwicklungspolitik hat in Reaktion auf die umstrittenen Ergebnisse der späten Nachkriegsmoderne und der mit ihnen verbundenen Kritik an der „Unwirtlichkeit unserer Städte“ (Mitzscherlich) im Zuge der behutsamen Stadterneuerung und der IBA 1987 ein umfangreiches Reservoir an städtebaulichen Leitbildelementen aktiviert und erprobt, das die Architektenschaft und die Planerprofession stark geprägt hat. Im Ostteil der Stadt haben sich ähnliche Leitbildentwicklungen abgezeichnet, doch ist insbesondere städtebaulich der Umgang mit dem Formenkanon der „Moderne“ noch stärker verbreitet. Mit der Vereinigung treten eine Reihe weiterer Richtungen in der Architekten- und Planerprofession hinzu, die trotz der weitgehenden Dominanz „fachlicher“ Überlegungen in der städtebaulich-stadtplanerischen Konkretisierung von projektbezogenen Entscheidungen in der Auseinandersetzung mit anderen Akteursgruppen auf eine Vielzahl ergänzender Überlegungen und Restriktionen stoßen, so daß der scheinbar herausgebildete „nachmoderne“ Leitbildkonsens vielfach hinterfragt wird, umstritten bleibt und nur in abgewandelter Form umgesetzt werden kann. Mit ausschlaggebend ist dabei die Tatsache, daß der Leitbildkonsens seine Herausbildung und Erprobung vorwiegend an stark von öffentlichen und quasi-öffentlichen Organisationen initiierten Wohnungsbauprojekten erlebt hat und seine „Feuertaufe“ für die Büroflächenpolitik erst nach der Vereinigung stattfindet.

2.643 WANDEL VON LEITBILDERN UND DIE ROLLE DER PROFESSIONEN²⁰⁹

Advocacy-Koalitionen bieten einen Ansatz zur Interpretation insbesondere der Wirkung und Veränderung von stadtentwicklungspolitischen Leitbildern, die sich gewissermaßen über die Fülle von projektbezogenen Einzelentscheidungen wölben, im politischen Prozeß. Das stadtentwicklungspolitische Geschehen wird durch simultan auftretende „belief systems“ geprägt, die sich über eng umrissene Akteursgruppen hinaus zu widerstreitenden Komplexen aggregieren. Die in der Stadtentwicklungspolitik beteiligten Fachleute bilden u. a. die ausdifferenzierten „Professionen“ der Architekten und der Planer, die in ihrem politischen Handeln mit Erfolg versuchen, sich „Domänen“ abzugrenzen, auf denen sie das Entscheidungsfeld vorstrukturieren und bis zu einem gewissen Grad beherrschen, ohne daß ihnen in diesen Domänen andere Akteure ihren Einfluß nachhaltig streitig machen könnten.

²⁰⁸ Ursprung: Beobachtung des Planungsgeschehens in den 1980er Jahren, Flecken 2000.

²⁰⁹ Ursprung: Neuere *Policy*-Theorie, insbesondere Sabatier 1993 und Braun 1993.

3. DIE RAHMENBEDINGUNGEN

3.1 Der exogene Rahmen der Untersuchung

3.11 Entwicklung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in Deutschland

Die folgenden kurzen Anmerkungen sollen nicht umfassend die gemeinhin bekannten Entwicklungen detailliert nachzeichnen, sondern den Schwerpunkt auf einige Tendenzen legen, die für die Situation in Berlin von Bedeutung sind.

3.111 POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Mit der wirtschaftlichen Krise Anfang der 1980er Jahre geht in doppelter Hinsicht eine politische Ära zu Ende. Die Wahl Helmut Kohls zum Bundeskanzler bedeutet eine zumindest vorläufige Abkehr von keynesianistischen Strategien der Wirtschaftspolitik. Sie wird abgelöst von einer zumindest von ihrer Rhetorik, zunehmend aber auch von ihren Strategien angebotsorientierten Politik, die auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmertätigkeit, einen moderaten finanzpolitischen Konsolidierungskurs der öffentlichen Haushalte und schließlich einen Abbau von „Überregulierung“ sowie eine Hinwendung zu stärker marktwirtschaftlichen Organisationsformen auf Teilmärkten setzt. Dennoch ist der Wandel gegenüber der Vorgängerregierung zunächst graduell. Nachwirkungen der reformerisch geprägten 1970er Jahre in biographischer, institutioneller und politischer Hinsicht kulminieren im Aufstieg der „Grünen“ und der Einrichtung eines Bundesumweltministeriums nach der Tschernobyl-Katastrophe. Die Ökologisierung der Gesellschaft schreitet fort, wenngleich staatliche Regulationsmechanismen zu ihrer Durchsetzung zögerlich und zumeist technisch-nachsorgend etabliert werden.

Die konservativ-liberale Regierung wird mehrfach im Amt bestätigt und gestaltet den deutschen Einigungsprozeß nach dem Fall der Mauer offensiv mit. Die schnelle Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Einigungsvertrag haben nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die eigentumsrechtliche und ökonomische Situation in den neuen Bundesländern. Doch die Wurzeln für die dort zu beobachtenden Entwicklungen liegen bereits in den ersten Monaten des Jahres 1990. Der Versuch einer Privatisierung der volkseigenen Betriebe und Liegenschaften führt zur Gründung der Treuhandanstalt, die später als Akteur auf dem Grundstücksmarkt die Stadtentwicklungspolitik maßgeblich mitbestimmt, indem Kaufverträge mit Bindungen an nicht erwartete Planungs- und Baurechte abgeschlossen werden sowie die internen strategischen Abstimmungen der Akteure im öffentlichen Bereich über stadtentwicklungspolitische Ziele spätere planerische Entscheidungsprozesse gravierend vorstrukturieren. Die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt hat angesichts der weitgehenden Übernahme von Unternehmen oder Unternehmensteilen durch altbundesdeutsche oder ausländische Konzerne sowie zahlreicher anderer Faktoren erhebliche Auswirkungen auf den Niedergang und die Umstrukturierung der gesamten DDR-Wirtschaft, die danach dauerhaft mit Arbeitslosigkeit zu kämpfen hat und deren scheinbarer baulicher Aufschwung durch eine Förderpolitik der Bundesregierung ausgelöst wird, die spekulative Vorratsbauten in großem Ausmaß zum Ergebnis hat. Als weitere Wurzel der späteren Entwicklung in der Übergangszeit zwischen Staatssozialismus und Vereinigung ist die Konfrontation der jungen, erstmals frei gewählten oder zumindest mit gänzlich veränderten Ansprüchen politisch handelnden ostdeutschen Politiker auf allen Ebenen mit einem Ansturm von Investoren zu erwähnen, die von großen Profiterwartungen und der Hoffnung auf einen wirtschaftlichen Boom angelockt Projekte durchsetzen können, die mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung nicht im Einklang stehen, aber später aufgrund erteilter Genehmigungen nicht mehr rückgängig zu machen sind.

Die Ernüchterung nach der ersten Vereinigungseuphorie schlägt sich mit den hohen öffentlichen Förderleistungen für den „Aufbau Ost“ in Kombination mit der steigenden Arbeitslosigkeit rasch in einer rapide wachsenden Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte nieder. Der darauf folgende wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel mag mehrere Ursachen haben. Die durch den Vereinigungsboom lediglich für einige Zeit überdeckte Debatte um die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, der eingeschränkte Handlungsspielraum der hochverschuldeten öffentlichen Hand, technologische Fortschritte, die wirtschaftspolitischen Maximen der Kohl-Regierung, deren Durchsetzbarkeit angesichts des ohnehin wegen der Vereinigung bestehenden Handlungs- und Neuordnungsbedarfs, die Vergleichsbeispiele

aus anderen Ländern und die geringere Bindung der Neubundesbürger an westliche wirtschaftspolitische Traditionen lösen eine Privatisierungswelle auch im marktwirtschaftlichen System der (Alt-) Bundesrepublik in staatlicher Hand befindlichen Unternehmen aus. Daneben wird von Seiten der Wirtschaft eine Deregulierung angemahnt, die sich in einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und einem Abbau als überflüssig oder unnötig restriktiv angesehener Vorschriften niederschlagen soll. Aufgrund der ausbleibenden Entwicklungsdynamik in den neuen Bundesländern werden gerade dort erste Schritte zur Beschleunigung und Deregulierung unternommen, die unmittelbar stadtentwicklungspolitisch wirksam sind und später auf das gesamte Gebiet der Bundesrepublik übertragen werden²¹⁰.

Die Ablösung Helmut Kohls durch Gerhard Schröder scheint eine Renaissance der lange Zeit aufgrund der Aufbaurhetik in die fachliche und die europäische Ebene verdrängten Umweltpolitik zu bringen. Hindernisse in der Durchsetzung deuten allerdings darauf hin, daß der Schwerpunkt der Regierungsarbeit nicht auf diesem Feld liegen wird, und stärker der ebenfalls lange Zeit aus dem Blickfeld geratene Konsolidierungskurs thematisiert wird. Dies hat für die Stadtentwicklungspolitik zumindest zur Folge, daß die inzwischen abgebauten Fördertatbestände auch in Zukunft nicht mit einem übergroßen Maß an spekulativer Bautätigkeit insbesondere im Büroflächenbereich rechnen lassen.

3.112 ÖKONOMISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Konjunktur und Arbeitsmarkt: Die westdeutsche Wirtschaft erholt sich von ihrer Schwäche Anfang der 1980er Jahre und durchlebt ab 1983 einen mehrjährigen Aufschwung, der 1984 und 1988 Wachstumsraten über 3 % erreicht. Dennoch steigt die Arbeitslosenzahl zunächst weiter stark an und erreicht 1984 ihren vorläufigen Höhepunkt mit über 2,7 Mio. im Jahresdurchschnitt, um dann allmählich bis zum Ende der 1980er Jahre auf etwa zwei Millionen abzusinken. Während der gesamten Periode wächst die Netto-neuverschuldung jährlich stetig um Werte von etwa 30 Mrd. DM an.

Mit der Vereinigung verändert sich das Bild grundlegend. Im Westen entsteht zunächst ein Einigungsboom, der bis zur Rezession von 1993 große Wachstumsraten produziert und die Arbeitslosigkeit trotz beachtlicher Wanderungsbewegungen von Ost nach West weiter sinken läßt. Nach ihrem Tiefststand von unter 1,7 Mio. im Jahre 1991 steigt sie jedoch ungebrochen bis zum Jahr 1997 auf über drei Millionen, auch wenn im Westteil nach 1993 wieder Wachstumsraten zwischen einem und 2 % erreicht werden. Im Ostteil bricht die stark produktionslastige und wenig konkurrenzfähige Wirtschaft zusammen und produziert trotz Verzögerungen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Sozialpläne schnell einen stabilen Arbeitslosensockel von über einer Million - zu denen hohe Werte der stillen Reserve hinzuzurechnen sind. Die von einem niedrigen Stand wieder wachsende Wirtschaft im Ostteil erreicht bis 1995 beachtliche Wachstumsraten. Danach ist der erste Schwung des Wiederaufbaus erlahmt, die Arbeitslosenquote liegt deutlich über dem Wert im Westen, während sich die Wachstumsraten weitgehend angleichen.

Strukturwandel (Tertiärisierung, Rationalisierung, technologische Entwicklung) und räumliche Folgen: Über den gesamten betrachteten Zeitraum unterliegt die Wirtschaft einem Tertiärisierungstrend, der regional unterschiedlich stark zum Ausdruck kommt und in der DDR wie in der BRD teilweise durch die „innere Tertiärisierung“ von Kombinat- bzw. Unternehmen, also einen steigenden Anteil tertiärer Aktivitäten innerhalb der jeweiligen Organisationseinheit, sogar verdeckt wird. Er ist einerseits gespeist aus einer tatsächlichen Zunahme der Wirtschaftstätigkeit und mithin der Beschäftigung im Bereich der privaten Dienstleistungen, unter denen die unternehmensorientierten sich im Umfeld von starken Produktionszentren und darunter insbesondere solchen mit leitenden Funktionen als besonders dynamisch erweisen. Verbrauchsorientierte Dienstleistungen nehmen als Folge eines gesellschaftlichen Wertewandels, zunehmender Freizeit und - wenngleich nicht allumfassend - zunehmender Haushaltseinkommen zu. Ein herausragendes Wachstumspotential weisen sie aber lokal unterschiedlich auf, wie z. B. in Fremdenverkehrsregionen auf. Dagegen ist die Entwicklung im Handel weniger eindeutig. Sie hängt u. a. von den verfügbaren Einkommen und der Sparquote ab und bringt durch Konzentrationsprozesse teilweise sogar sinkende Arbeitsplatzzahlen mit sich. In alten Industrieregionen, die ihren Strukturwandel nicht bewältigen, ist dennoch statistisch ein Tertiärisierungstrend zu beobachten, da mit Umsatz- und Arbeitsplatzver-

²¹⁰ Die Deregulierung und Privatisierung bleibt im Bauplanungsbereich bescheiden, wenn vom vorübergehenden Sonderrecht für die neuen Länder und dem Fachplanungsrecht abgesehen wird. Für die vorliegende Untersuchung können Details vernachlässigt werden.

lusten im sekundären Sektor der tertiäre auch ohne Wachstum anteilmäßig steigt. Für altindustrialisierte Städte wie Berlin in den 1980er Jahren läuft damit der sektorale Strukturwandel u. U. gar nicht substitutiv, sondern eher kontraktiv ab. Dies hat Konsequenzen für die stadtentwicklungspolitische Einschätzung des jeweiligen Flächenbedarfs.

Ungebrochen ist während des gesamten Untersuchungszeitraums der Rationalisierungstrend. Er wird teilweise aufgewogen durch die Entwicklung neuer Produkte und Umsatzsteigerungen, setzt sich aber langfristig in den 1980er Jahren im sekundären Sektor arbeitsplatzvernichtend durch. Rechnet man die Sonderbedingungen der beginnenden 1990er Jahre ab, so zeigt sich schließlich auch im tertiären Sektor ein zunehmender Arbeitsplatzabbau, der beispielsweise die Banken und Versicherungen erfaßt. Der Flächenbedarf der Unternehmen hängt zusätzlich mit deren Standortpolitik zusammen, die eine Spaltung in innenstadtrelevante *front offices*, die auf *Face-to-face*-Kontakte angewiesen zu sein scheinen, und am Stadtrand oder gar außerhalb eines Ballungsraumes untergebrachte *back offices* mit sich bringt (Becker/Schoen 1989, IHK 1995). Die vieldiskutierte Standort- und Flächenwirksamkeit technologischer Entwicklungen (Telekommunikation, EDV-Anlagen) soll hier lediglich erwähnt werden²¹¹.

Globalisierung: Auch die Folgen einer Globalisierung der Wirtschaft sind in der Literatur bereits intensiv diskutiert worden. Sie finden erst in den 1990er Jahren größere Beachtung, wenngleich sie zuvor bereits in Ansätzen ausgeprägt sind. Bedeutsam erscheint für die ökonomische Situation in Städten die Zentralisierung der Finanzwirtschaft auf wenige weltwirtschaftlich bedeutsame Städte, im Vergleich zu denen die in diesem Bereich nachrangigen Städte zunehmend an überregionalen Funktionen zu verlieren scheinen²¹². Die Wirtschaftsförderpolitik von Großstädten kann offenbar nur schwer oder überhaupt nicht gegen diesen Trend ankämpfen.

Privatisierung und Deregulierung, Akteure und ihr Wandel: Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen führt zur Entstehung einer Reihe neuer, privatwirtschaftlich organisierter Akteure, die z. T. wie die Bahn über ausgedehntes innerstädtisches Grundeigentum verfügen. Technologische Entwicklungen haben einen Teil dieser Flächen ihrer Funktion beraubt, so daß die nun privaten Unternehmen eine möglichst intensive und schnelle Vermarktung anstreben und diese durch standortpolitischen Druck, den sie ausüben in der Lage sind, zu befördern suchen²¹³. Angesichts der innerstädtischen Lage der Flächen entstehen zusätzliche potentielle Einzelhandels- und Bürostandorte, die das planerische Standortgefüge der planenden Verwaltung beeinflussen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß eine ganze Reihe von nur schwer abschätzbaren Faktoren kurz- und mittelfristig den Büroflächenmarkt einer Großstadt wie Berlin beeinflussen. Angesichts von Prognoseproblemen, der Hoffnung auf eine beschleunigte Tertiärisierung, der erhofften standortpolitischen Wirkung eines großen Büroflächenangebots und eines wirtschaftsfreundlichen Klimas und der Vielzahl auf den Markt drängender Akteure sowie ihrer Schlüsselfunktion für die Schaffung neuer Arbeitsplätze steht die öffentliche Hand offenbar unter dem Druck, eine große Menge von Büroflächen zu produzieren.

3.12 Stadtentwicklungspolitik in Deutschland

Im folgenden kann und soll keine Gesamtschau der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland betrieben werden. Es erscheint jedoch unerlässlich, die Bedeutung von Citypolitik auch im Rahmen der städtebaulich-stadtplanerischen Leitbilder, Oberziele und Trends zu reflektieren, um die Produktionsbedingungen von Büroflächen angemessen einschätzen zu können. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen daher die Konsequenzen - weithin als bekannt anzusehender - grober Linien der Stadtentwicklungspolitik für diese Produktionsbedingungen.

²¹¹ Bereits in den 1980er Jahren wurde darauf von Henckel u. a. 1986 hingewiesen.

²¹² Vgl. beispielsweise den Konzentrationstrend bei den europäischen Börsen.

²¹³ Die Druckmittel sind vielfältig. An dieser Stelle seien von Seiten der Bahn nur die Reduzierung von Ausführungsstandards von neu zu errichtenden Bahnhöfen oder die temporäre Verpachtung von Flächen entgegen der stadtentwicklungspolitischen Ziele erwähnt.

3.121 LEITBILD UND OBERZIELE²¹⁴

Bereits in den 1970er Jahren wird ein Niedergang der städtebaulichen Leitbilder der Moderne konstatiert. Parallel deutet sich in der architektonischen Formensprache eine Periode der „Postmoderne“ an, die in den 1980er Jahren eine Blüte erlebt, aber bereits in den 1990er Jahren wieder auf dem Rückzug ist. Für die Stadtentwicklung sind die Ziele Behutsamkeit, verdichtete Innenentwicklung, Begrenzung des Stadtwachstums in die Fläche, Ökologisierung der Stadtplanung, Wohnumfeldverbesserung und Verkehrsberuhigung prägend, die jedoch nur zum Teil für Arbeitsplatzstandorte maßgeblich werden. Die vielfach genannten Einzelentwicklungen, die das Konglomerat des sich formierenden „nachmodernen“ Städtebaus bilden, lassen offenbar zwei entscheidende Feststellungen zu.

Erstens drücken sie eine Bedeutungssteigerung des existierenden Lebensraums in der Stadt aus. Damit rückt das Wohnumfeld in den Mittelpunkt einer stärker bestandsorientierten Politik, während lediglich ein Teil des erwähnten Ziel-Konglomerats für Arbeitsplatzstandorte im tertiären Sektor relevant wird, die sich von den in den 1970er und 1980er Jahren noch die planerische Debatte prägenden Arbeitsplatzstandorten im sekundären Sektor durch die weitgehende Abwesenheit von Schadstoffemissionen unterscheiden, dafür aber wegen ihrer potentiell hohen Dichten stärker im Hinblick auf ihre verkehrlichen Anforderungen und Auswirkungen planungsrelevant zu werden scheinen. Der Primat der Innenentwicklung verbindet sich so im Gegensatz zur planerischen Behandlung von Wohngebieten (vgl. „Neue Vorstädte“, Stimmann 1993) ohne weitgehende Berücksichtigung der übrigen Oberziele mit den von den Promotoren einer Büroflächenentwicklung vorgebrachten Anforderungen zu einem neuen Verdichtungsmodell, das sich nicht zufällig zügig postmoderner Anklänge entledigt.

Zweitens bilden sie kein geschlossenes Leitbild, wie dies vielleicht noch für die ersten Nachkriegsjahrzehnte zumindest im Wohnungsbau gegolten hat. Ein Rückzug auf Qualitätsziele, die aber in ihrer Operationalisierung mitunter bis zur Projektplanung unscharf bleiben, überwindet zwar die städtebaulich-raumkompositorische Reduzierung älterer Herangehensweisen, öffnet aber einer Beliebigkeit im argumentativen Einsatz der Einzelziele Tür und Tor, sofern diese im Einzelfall widersprüchlich sind oder sich einer Objektivierung entziehen, zumindest aber der Primat der Behutsamkeit aufgrund des Nichtvorhandenseins von planungsbetroffenen Bürgern (oder deren geringer Zahl) in für Bürobauvorhaben ausersehenen Umstrukturierungsgebieten an Bindungswirkung einbüßt²¹⁵.

Raumkompositorisch bleiben die Entwicklungen der „Nachmoderne“ nicht ohne Auswirkung auf den Bereich der Büroflächen. Weiterhin konkurrieren jedoch Ansätze der solitären Ausprägung von Büroflächenanordnungen (Hochhäuser, freistehende Bürokomplexe; Bsp. Messeturm Frankfurt/Main) mit integrativen, die sich in die „europäische Stadt“ mit ihrer klaren abgrenzend-formenden Zuordnung von privaten und öffentlichen Räumen (Paradigma: Die Außenhaut des privaten Gebäudes ist gleichzeitig eine Wand des öffentlichen Platzes) einordnen (Baulückenschließung, parzelläre Entwicklung, Einpassung in umgebende Bebauung; Bsp. Gruner&Jahr-Hauptverwaltung Hamburg). Die privatwirtschaftliche Dynamik der Büroflächenentwicklung und die Eigengesetzlichkeiten der sozialmarktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftsordnung lösen eine Inkorporierung von projektübergreifend und gesellschaftlich schwer implementierbaren Zielen in das eigene Handeln aus, die einer Verbindung aus gesellschaftlicher Verantwortung, Eigenvermarktung und betriebswirtschaftlicher Logik dienen und in den unternehmensspezifischen Möglichkeiten durch technische Optimierung neue Potentiale freisetzen und aktivieren (Paradigma: innerbetriebliche Umsetzung von Energiesparzielen durch architektonisch-bautechnische Weiterentwicklung von Bürogebäuden).

3.122 RECHTLICHER RAHMEN

Der Rechtsrahmen der Stadtentwicklungspolitik²¹⁶ wird in den 1980er Jahren maßgeblich von einer kritischen Haltung zur städtebaulichen Moderne beeinflusst. Die bereits in den 1970er Jahren zu beobach-

²¹⁴ Das Thema Leitbilder und Oberziele kann hier nur gestreift werden. Für eine eingehendere Behandlung siehe z. B. Flecken 2000, Becker/Jessen/Sander 1999a.

²¹⁵ Wie die hier abstrakt formulierten Mechanismen die Planungspraxis beeinflussen oder in ihr zum Tragen kommen, ist u.a. Gegenstand dieser Untersuchung und kann am Beispiel Berlins nachvollzogen werden.

²¹⁶ Für die rechtlichen Regelungen im Detail vgl. Teil E, „Rechtsgrundlagen“.

tende Umorientierung hin zu einer stärkeren Rolle der Bestandspolitik drückt sich in verschiedenen Gesetzesvorhaben aus, die hier vernachlässigt werden können. Erwähnenswert ist die Denkmalschutzgesetzgebung auf Landesebene, die Vorgängerregelungen ablöst und in den Ländern unterschiedliche Ausgangsbedingungen für das Eintragungsverfahren schafft.

Weiterhin von Bedeutung auch für die innerstädtische Entwicklung ist die Naturschutzgesetzgebung, die mit der Einführung der „Eingriffs-Ausgleichs-Regelung“ erstmals, wenn auch zunächst mit erheblichen Implementationsschwächen behaftet, eine „Kompensation für Naturverbrauch“ in Form einer Verbesserung der umwelt- oder grünraumbezogenen Situation in der Umgebung eines Vorhabens (bzw. einer Ausgleichszahlung) vom Vorhabenträger fordert und sich damit offensiv gegen die restriktionsvermeidende Herangehensweise konventioneller Wirtschaftsförderungspolitik stellt. Mit der Novellierung des Naturschutzrechts ist hier ein deutlicher Schwenk in Richtung einer Bevorzugung von „Innenentwicklung“ gegenüber Siedlungsexpansion zu sehen, ohne daß deshalb eine beliebige innere Verdichtung des Siedlungskörpers aus Sicht des Naturschutzrechts wieder restriktionsfrei vollzogen werden könnte.

Die im Zuge der Novellierung des Bauplanungsrechts mehrfach angepaßte Baunutzungsverordnung weist schließlich höhere allgemein zulässige Dichtewerte auf, die insbesondere in Kerngebieten relevant werden und ebenfalls Ausdruck einer Ablösung städtebaulicher Vorstellungen der Moderne sind, ohne diese - aus pragmatischen Gründen einer schrittweisen Weiterentwicklung des rechtlichen Instrumentariums - ganz aufzugeben. In eine ähnliche Richtung weisen stärker nach Nutzungsarten zu gliedernde Baugebietskategorien, die einer Belegung von Innenstadtbereichen durch höhere Wohnanteile dienen sollen.

Stehen in den 1980er Jahren also materielle Rechtsänderungen im Mittelpunkt, die auf den Zielen Behutsamkeit und Innenentwicklung aufbauen, setzt sich angesichts der deutschen Vereinigung in den frühen 1990er Jahren eine gänzlich andere Dynamik durch, die einen schnellen Wirtschaftsaufschwung in den neuen Ländern unterstützen sollen. Die vorwiegend verfahrensrechtlichen Regelungen werden später zumindest teilweise auf den Westen Deutschlands übertragen, gelten aber von Anfang an auch für West-Berlin (Runkel 1993). Sie betreffen im wesentlichen die wieder neu, wenngleich mit anderen Vorzeichen, belebte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, Verfahrensbeschleunigungen in einem großen Teil des Planungsrechts und eigentumsrechtlich wirksames Investitionsförderungsrecht (Investitionsvorrangregelung) auf ehemals in der DDR verstaatlichtem Grund und Boden. Dagegen spielen materielle Rechtsänderungen eine geringere Rolle, wie aus zögerlichen Versuchen zu einer weiteren Novellierung der BauNVO deutlich wird²¹⁷.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß sich in den 1980er Jahren rechtliche Entwicklungen Bahn brechen, die Rahmenbedingungen für die Durchsetzung „nachmoderner“ städtebaulicher Leitbilder und Oberziele zumindest ansatzweise schaffen, während in den 1990er Jahren die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und eine Rücknahme staatlicher Eingriffsmöglichkeiten im Mittelpunkt steht. Für die Entwicklung von Innenstädten ist von Bedeutung, daß bereits in den 1980er Jahren Voraussetzungen für die engere Verzahnung von Nutzungsarten geschaffen werden, dagegen für herausragende Standorte bzgl. der - ohnehin erhöhten zulässigen - Dichte eine Öffnungsklausel eingeführt wird, die über den Bodenpreismechanismus die enge Verzahnung der Nutzungsarten nicht unbedingt wahrscheinlicher macht, jedenfalls mit der Rücknahme auch naturschutzrechtlicher Regelungen die rechtlichen Voraussetzungen für Citybildung und -verdichtung stärkt. Wenngleich der Primat der Funktionstrennung aus der städtebaulichen Moderne überwunden scheint, läßt das Konglomerat rechtlicher Regelungen doch eine Neusortierung städtischer Nutzungszonen zu, bei denen (Entwicklungsmaßnahme, Dichtewerte in Kerngebieten) Stadtentwicklung als Bereitstellung von Flächen vorwiegend für Nutzungen im tertiären Sektor und mit einem deutlichen Schwerpunkt im Büroflächenbereich verstanden werden kann.

3.123 TRENDS

Der Trend zur „Festivalisierung der Stadtpolitik“ ist andernorts ausführlich beschrieben worden (Häußermann/Siebel 1993). Er erklärt in einer Zeit zumindest postulierter verstärkter Städtekonkurrenz teilweise das kurzfristige Handeln der Stadtentwicklungspolitik und die Disposition der öffentlichen Hand im Hin-

²¹⁷ Die Anpassung des Naturschutzrechts, die oben bereits erwähnt wurde, fällt allerdings in diese Periode.

blick auf einzelne Großprojekte und in deren Umfeld erforderliche „Infrastrukturen“ (Bsp. Hotels). Für die Bedeutung einer Agglomeration als Standort von dynamischen Aktivitäten im tertiären Sektor stellt er nur eine Teilerklärung im Rahmen der Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ dar.

Interessanterweise scheint sich allerdings die „Festivalisierung“ auf die privatwirtschaftlichen Aktivitäten zu übertragen. Kürzer werdende Verwertungszyklen städtischer Standorte, die zunehmende Zeitverfügbarkeit der Stadtbevölkerung bei parallelem Rückzug der „fordistischen“ bisweilen gleichmacherischen öffentlichen Versorgungsmodelle und die damit einhergehende Ausdifferenzierung der Konsumgewohnheiten (Paradigma: Ablösung des Hallenbads durch das „Spaßbad“) überformt den von gesamtwirtschaftlichen Konjunkturzyklen und Entwicklungen stark mitbestimmten Büroflächenmarkt, die sich teilweise auf den gleichen Flächen (City-Bereiche, Kerngebiete, Gewerbegebiete in der verkehrsgünstigen Peripherie) niederschlagen und sich wandelnde tertiäre Nutzungsmischungsmuster produzieren, die klassische Trennung des Erdgeschoßbereichs für Einzelhandel und die Obergeschosse für Büronutzung weiter differenzierend und verändernd.

Diese schnellen Nebenkonzunkturen können bisweilen noch im Planungsstadium eines Büroflächenprojekts zu Buche schlagen und sollen die Vermarktungsfähigkeit des Standorts für den Investor bei abflauernder Konjunktur für seine ursprünglich geplanten Nutzungen sichern, stellen für die planende Verwaltung jedoch einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor bei der Bestimmung eines rechtsverbindlichen Nutzungsgerüsts dar. Ausgehend von der Identifikation eines Standorts als Zentrum stehen Politik und Verwaltung unter dem selbstgemachten Druck, diesen auch vorrangig zu entwickeln. Sich wandelnde Konjunktoren und das Risiko, das ursprünglich anvisierte Nutzungsgeflecht durch einen (Teil-) Rückzug von Investoren nicht umsetzen zu können und dabei mit der Entwicklung des zentralen Standorts insgesamt zu scheitern, erhöhen tendenziell die Akzeptanz von konzeptionellen Veränderungen auf weniger dynamischen Standorten. In den 1990er Jahren sind in diesem Zusammenhang zumindest kommerzielle spektatorische Nutzungen (Musical-Theater, Multiplex-Kinos) und gewisse Formen des Einzelhandels (*shopping malls*, großflächiger Einzelhandel in Konkurrenz zu benachbarten „gewachsenen“ Strukturen) zu nennen (während Nebenkonzunkturen im Hotelbereich traditionell zum City-Bereich gehören).

3.2 Die Entwicklung der Stadt Berlin im Untersuchungszeitraum

3.21 Die politische Entwicklung

3.211 LANDESEBENE IM WEST-BERLIN DER 1980ER JAHRE

Befördert durch die „Garski-Affäre“ um eine Landesbürgerschaft geht die langjährige SPD-Herrschaft in Berlin Anfang der 1980er Jahre ihrem Ende zu. Der Regierende Bürgermeister Stobbe muß zurücktreten, und für eine kurze Übergangszeit folgt ihm Hans-Jochen Vogel im Amt, der den Machtverlust in den Abgeordnetenhauswahlen vom 10.05.1981 in der Hochphase der Hausbesetzerbewegung nicht stoppen kann. Die CDU bildet unter Richard von Weizsäcker eine Regierung und geht schließlich eine Koalition mit der FDP ein.

Durch den Wechsel Weizäckers in das Bundespräsidentenamt im Jahre 1984, auf den Eberhard Diepgen (CDU) folgt, ist der Senat - nicht zuletzt wegen eines Bauskandals um den Charlottenburger Baustadtrat Antes - mehrfachen personellen Umbildungen ausgesetzt. Während im Bauressort die CDU-Politiker Riebschläger und Franke ihren Senatorenposten nur kurz innehaben, gelingt es Volker Hassemer zunächst, die „entwickelnden“ und „schützenden“ Kompetenzen (Bsp. Denkmalschutz, Umweltschutz) zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz zusammenzuführen. Damit werden insbesondere die Kompetenzen für die Flächennutzungsplanung (Stadtentwicklungsverwaltung) und für die Bebauungsplanung sowie das Baugenehmigungsverfahren (Bauverwaltung) auf Senatsebene getrennt, was jahrelange Abgrenzungs- und Koordinationserfordernisse nach sich zieht, aber der Stadtentwicklungs- und Umweltpolitik zusätzliches, eigenständiges Gewicht verleiht. Im Zuge der Koalitionsbildung mit der FDP wechselt Hassemer in das Kulturressort, während Horst Vetter von der FDP sein Nachfolger im Stadtentwicklungsressort wird. Die Abgeordnetenhauswahl vom 10.03.1985 bestätigt Diepgens Koalition. Bei der Umbildung des Senats im Zuge des Bauskandals wird der zunächst parteilose Georg

Wittwer (später CDU), vorher Beamter in der Stadtentwicklungsverwaltung, zum neuen Bausenator. Sein Kollege Jürgen Starnick ist als Stadtentwicklungssenator ebenfalls parteilos.

Der so umgebildete Diepgen-Senat bleibt bis zum Ende der Legislaturperiode weitgehend bestehen. Die Abgeordnetenhauswahlen vom 29.01.1989 bringen jedoch mit dem Scheitern der FDP an der 5 %-Klausel und dem Einzug der „Republikaner“ ins Abgeordnetenhaus eine knappe absolute Mehrheit nach Mandaten für eine rot-grüne Koalition, der Walter Momper (SPD) vorsteht. Sein Wahlkampfmanager Wolfgang Nagel, langjähriger SPD-Bezirkspolitiker im Stadtbezirk Charlottenburg, wird Bausenator, während die parteilose Michaela Schreyer (später AL) für den Landesverband der Grünen, die „Alternative Liste“, Stadtentwicklungssenatorin wird. Auch die neue politische Situation konserviert also die Teilung der stadtentwicklungspolitischen Kompetenzen in zwei Senatsverwaltungen. Die rot-grüne Koalition zerbricht schnell. Kurz vor den aufgrund der deutschen Vereinigung anberaumten Abgeordnetenhauswahlen im Dezember 1990 verläßt die AL die Koalition nach längeren Auseinandersetzungen mit der SPD²¹⁸.

Während der 1980er Jahre bleibt das Amt des „Senatsbaudirektors“, der traditionell die landeseigene Bautätigkeit unter dem Bausenator gestaltend leiten soll, unbesetzt. Mit dem Bedeutungsverlust der hoheitlichen Bautätigkeit, den ambivalenten Erfahrungen beamteter Gestalter z. B. im U-Bahn-Bau der 1970er Jahre, der Abgrenzung zur spätmodernen Baupolitik der in Bauskandalen und der Hausbesetzerzene niedergehenden SPD-Regierungen und der Einberufung der Internationalen Bauausstellung 1984/87 scheint das Amt überflüssig. Dem Direktor der „Neubau-IBA“, Josef Paul Kleihues, kommt gewissermaßen eine Ersatzfunktion für den Senatsbaudirektor zu, während sich die Senatoren ein überparteiliches Beratergremium aus vor Ort renommierten Architekten zulegen²¹⁹.

Jahr\Partei	CDU	SPD	AL	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1981)	48,0	38,3	7,2	5,6		0,9
Sitze (1981)	65	51	9	7		0
Stimmenanteil in % (1985)	46,4	32,4	10,6	8,5		2,1
Sitze (1985)	69	48	15	12		0
Stimmenanteil in % (1989)	37,8	37,3	11,8	3,9	7,5	1,1
Sitze (1989)	55	55	17	0	11	0

Tabelle:

Wahlergebnisse und Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus von Berlin (West) in den 1980er Jahren. Die Republikaner sind nur für 1989 gesondert aufgeführt. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

3.212 BEZIRKSEBENE IN WEST-BERLIN

Die West-Berliner Bezirke spiegeln einerseits die Wählerbewegungen auf Abgeordnetenhausbene und andererseits ihre Lage im Stadtkörper und das damit einhergehende Milieu wider. Für die folgende Untersuchung ist lediglich der Stadtbezirk Charlottenburg von Bedeutung, da die zum Vergleich herangezogenen Planungsprozesse, die bereits vor der Vereinigung der Stadt beginnen (Kant-Dreieck und Victoria-Areal), beide dort liegen.

Der Bezirk ist ein Konglomerat aus gutbürgerlichen bis wohlhabenden Vierteln und innerstädtischen Quartieren, die in der Nähe des Kurfürstendamms teilweise zu den eleganten Bereichen der westlichen Halbstadt gehören, im Umfeld des barocken Charlottenburger Kerns aber mit kaiserzeitlichen Sanierungsgebieten ein alternatives, (ehemals) studentisches Umfeld aufweisen. Die Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung, die parallel zu den Abgeordnetenhauswahlen stattfinden, bringen in Charlottenburg 1981 ein fast identisches Ergebnis wie auf Landesebene hervor. Allerdings scheitert die FDP an der

²¹⁸ Der Grund ist die Räumung besetzter Häuser im Ostteil der Stadt, von SPD-Politikern veranlaßt, ohne die AL vorher in die Entscheidungsfindung einzubeziehen.

²¹⁹ Klaus Franke sucht drei Architekten aus, die auch für Wittwer tätig bleiben (G053).

5 %-Sperrklausel. Bei den Wahlen im Jahre 1985 wiederholt sich dieses Ergebnis weitgehend. Die FDP kann zwar auf Landesebene deutlich zulegen, doch gelingt ihr das auf Bezirksebene nicht. Die AL legt dagegen auf Bezirksebene überdurchschnittlich zu und kommt auf fast 15 % der Stimmen. Trotzdem gelingt es der SPD und der AL (wie übrigens auch auf Landesebene) nicht, gemeinsam die CDU zu überflügeln. Die deutlichen Verluste der CDU in den Wahlen von 1989 schlagen sich in Charlottenburg etwas überdurchschnittlich deutlich nieder, so daß SPD und AL gemeinsam eine deutliche absolute Mehrheit nicht nur der Mandate, sondern auch der Stimmen aufweisen.

Jahr\Partei	CDU	SPD	AL	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1981)	47,5	35,5	10,9	4,7		1,1
Sitze (1981)	23	17	5	0		0
Stimmenanteil in % (1985)	47,8	30,4	14,8	4,4		2,6
Sitze (1985)	23	15	7	0		0
Stimmenanteil in % (1989)	35,7	35,8	16,6	4,1	6,0	1,8
Sitze (1989)	17	17	8	0	3	0

Tabelle:

Wahlergebnisse und Sitzverteilung bei den BVV-Wahlen in Charlottenburg in den 1980er Jahren. Die Republikaner sind nur für 1989 gesondert aufgeführt. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

Das Bezirksamt als Kollegialgremium spiegelt zwar die Machtverhältnisse in der BVV wider, doch sind auch die kleineren Parteien mit Stadtratsposten zu versehen. Der für diese Untersuchung zentrale Baustadtratsposten wird allerdings aufgrund der großen Bedeutung für die Lokalpolitik in der Regel von einer „großen“ Partei eingenommen. In Charlottenburg hat Wolfgang Antes (CDU) in der ersten Hälfte der 1980er Jahre das Bauressort inne. Nach seinem korruptionsbedingten Sturz im Jahre 1985 wird Jürgen Laschinski (CDU) zu seinem Nachfolger gewählt. Der Machtwechsel 1989 bringt auch in Charlottenburg eine Veränderung in der Abteilung Bau- und Wohnungswesen, die ab dann Claus Dyckhoff (SPD) leitet.

3.213 OST-BERLIN VOR DER VEREINIGUNG

Die politische Situation in der DDR - wie in Ost-Berlin - bleibt nach der Ablösung Ullbrichts durch Honecker im Jahre 1973 lange Zeit scheinbar stabil. Auf die Umwälzungen in der UdSSR mit dem Amtsantritt Gorbatschows Mitte der 1980er Jahre reagiert die DDR-Führung zunächst mit äußerster Zurückhaltung. Berlin als Hauptstadt ist Schauplatz der zentralistischen Repräsentationspolitik der DDR-Führung und bleibt damit bis 1989 Vorzeigestadt und Experimentierfeld der planwirtschaftlichen Stadtentwicklungspolitik.

3.214 DAS VEREINIGTE BERLIN SEIT 1990

In einer Übergangsphase, die hier nicht näher untersucht werden soll, bilden West-Berliner Senat und Ost-Berliner Magistrat nach den dortigen freien Wahlen eine gemeinsame Stadtregierung, die nach der Wahl zum Gesamtberliner Abgeordnetenhaus am 02.12.1990 durch einen neuen Senat abgelöst werden kann. Die CDU verzeichnet im Westteil der Stadt so hohe Gewinne, daß sie trotz ihres schwachen Abschneidens im Ostteil gestärkt gegenüber dem letzten West-Berliner Abgeordnetenhaus hervorgeht. Auch wenn durch den hohen Stimmenanteil der PDS, der Grünen und des Bündnis 90 und das schwache Ergebnis der „Republikaner“ theoretisch eine Senatsbildung „links der Mitte“ bei Wiedereinzug der FDP ins Abgeordnetenhaus möglich ist, führt die Ausgrenzung der SED-Nachfolgepartei PDS zu einer Blockade, die nur durch eine große Koalition aus CDU und SPD zu überwinden ist. Eberhard Diepgen wird nach kurzem Intermezzo als einfacher Abgeordneter erneut Regierender Bürgermeister, während Wolfgang Nagel weiter Bausenator bleibt und Volker Hassemer ein zweites Mal Stadtentwicklungssenator wird.

Die große Koalition ist in der schwierigen Anpassungsphase insbesondere der Haushaltspolitik aneinander gebunden und übersteht die gesamte auf fünf Jahre verlängerte Legislaturperiode bis zu den Neuwahlen am 22.10.1995. Sowohl die CDU als auch die SPD verlieren dort, letztere als kleinerer Partner

der Koalition sogar deutlich. Dagegen verzeichnen die PDS und die nun vereinten Bündnisgrünen deutliche Gewinne. Die FDP versinkt in Bedeutungslosigkeit. Die zweite große Koalition ist aufgrund innerparteilicher Querelen der SPD und dem Abschied Hassemers vom Senatorenamt zu einer Neubestimmung der Bau- und Stadtentwicklungspolitik gezwungen. Schließlich werden die Ämter zwischen den beiden Parteien getauscht. Bausenator wird Jürgen Klemann (CDU), vorher bereits als Schulsenator tätig und als Kreisvorsitzender in der CDU-Hochburg Zehlendorf lange Zeit im engeren Kreis um Diepgen, der für die stärker „konservative“ historisierende Linie steht, die in der CDU im Rahmen der Entwicklung des Stadtzentrums an Boden gewinnt. Der vormalige Kreuzberger Bezirksbürgermeister Peter Strieder (SPD) nutzt die Gunst der Stunde und wird Stadtentwicklungssenator. Im Rahmen der ersten Verwaltungsreformbemühungen reduziert die Koalition mit der Neuwahl des Senats die Zahl ihrer Senatorenämter. Dabei fällt die Zuständigkeit für Verkehr an Klemann (Senator für Bauen, Wohnen und Verkehr), diejenige für Technologiepolitik an Strieder (Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie).

Durch Nagel, selbst nicht Architekt, wird angesichts der enormen baulichen Aufgaben nach der Wiedervereinigung das Amt des Senatsbaudirektors mit Hans Stimmann, vorher Senator in Lübeck, als Staatssekretär neu besetzt. Unter Klemann wird Barbara Jakubeit seine Nachfolgerin, Architekturprofessorin in Karlsruhe und seit 1990 Leiterin der Bundesbaudirektion. Stimmann wechselt als Staatssekretär ins Stadtentwicklungsressort.

Jahr\Partei	CDU	SPD	PDS	Grüne/AL*	Bündnis 90*	F.D.P.	Sonstige
Stimmenanteil in % (1990)	40,4	30,4	9,2	5,0	4,4	7,1	3,6
Sitze (1990)	101	76	23	12	11	18	
Stimmenanteil in % (1995)	37,4	23,6	14,6	13,2	<*	2,5	8,6
Sitze (1995)	87	55	34	30	<*	0	0

Tabelle:

Abgeordnetenhauswahlen in Berlin 1990 und 1995. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

* Im Ostteil der Stadt treten im Jahr 1990 Bündnis 90, Die Grünen und der Unabhängige Frauenverband gemeinsam an. Das Ergebnis für Bündnis 90 / Die Grünen 1995 ist unter den Grünen zusammengefaßt.

3.215 DIE BEZIRKE IM VEREINIGTEN BERLIN

Die Systematik der Vereinigung bringt die klare Regelmäßigkeit und die Kopplung von BVV- und Abgeordnetenhauswahlen vorübergehend ins Wanken. In den Bezirken Ost-Berlins werden am 06.05.1990 freie Wahlen zu „Stadtbezirksversammlungen“ abgehalten. Diese bleiben bis zu den gemeinsamen BVV-Wahlen im gesamten Stadtgebiet am 24.05.1992 im Amt. Erst am 22.10.1995 finden wieder gemeinsame Wahlen in den Bezirken und auf Landesebene statt.

Die Wahlergebnisse differieren zwischen den Bezirken erwartungsgemäß erheblich. Im Westteil der Stadt bilden die bürgerlichen südwestlichen Randbezirke Hochburgen der CDU, wo diese auf Werte zwischen 40 und 45 % der Stimmen, im Jahre 1995 sogar teilweise über 50 % kommt. Die Hochburgen der SPD liegen in alten Arbeiterbezirken und in Köpenick, erodieren aber in den 1990er Jahren erheblich, so daß sie 1995 nirgends mehr über 36 % erreicht. Die PDS erreicht im Ostteil Werte in ihren Hochburgen von um 35 %, die die Innenstadtbezirke und die Neubaugebiete am Ostrand der Stadt bilden. Bis 1995 steigt ihr Anteil dort auf 40 bis 45 %. Die Grünen sind in den Innenstadtbezirken stark und liegen in Kreuzberg, Schöneberg und Tiergarten über 20 %, 1995 sogar um 30 %. Daraus ergibt sich für die in der Untersuchung vorkommenden Bezirke ein vielschichtiges Bild.

Im Bezirk Mitte (ehemals Osten) dominiert die PDS vor SPD, CDU und Bündnisgrünen. Das Ergebnis schwankt von 1990 bis 1992 kaum, doch 1995 kann die PDS ihre Dominanz noch ausbauen, während die SPD verliert und mit der CDU etwa gleichauf liegt. Bis 1995 können die Bündnisgrünen unter sieben Stadträten pro Bezirk mit Dorothee Dubrau die Baustadträtin stellen, doch mit der Reduzierung von deren Anzahl auf fünf geht das Amt an die PDS, zunächst an Karin Baumert und dann an den parteilosen Tho-

mas Flierl²²⁰. Die Dominanz der PDS ist insofern in der Untersuchung praktisch bedeutungslos, weil der im Bezirk liegende Pariser Platz als Teil des Entwicklungsbereich Hauptstadt vom Senat beplant wird. Auch die übrigen Großbauvorhaben in der Friedrichstadt werden im wesentlichen vom Bausenat planerisch betreut.

Jahr/Partei	CDU	SPD	PDS	Bündnis 90*	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1990)	15,6	27,8	36,0	14,0	1,7		4,9
Sitze (1990)	13	24	31	12	1		4
Stimmenanteil in % (1992)	12,9	26,4	35,8	16,1	3,0	5,4	0,4
Sitze (1992)	6	12	17	7	0	3	0
Stimmenanteil in % (1995)	19,1	20,3	42,5	13,9	1,1	3,1	x
Sitze (1995)	9	10	20	6	0	0	0

Tabelle:

Die Wahlen zu den Stadtverordnetenversammlungen (1990) und den Bezirksverordnetenversammlungen (1992, 1995) im Bezirk Mitte. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

* 1990 Wählergemeinschaften, ab 1992 Bündnis Mitte.

Jahr/Partei	CDU	SPD	PDS	Grüne*	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1989)	31,1	35,2		21,9	2,5	8,2	x
Sitze (1989)	15	17		10	0	3	0
Stimmenanteil in % (1992)	28,9	29,1	x	25,2	4,6	10,6	1,6
Sitze (1992)	14	14	0	12	0	5	0
Stimmenanteil in % (1995)	37,0	25,9	2,5	26,3	1,8	3,2	3,3
Sitze (1995)	19	13	0	13	0	0	0

Tabelle:

Die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen im Bezirk Tiergarten. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

* 1989 Alternative Liste (AL), ab 1992 Bündnis 90 / Die Grünen.

Ganz anders ist die Situation im angrenzenden, städtebaulich überwiegend kaiserzeitlich geprägten Innenstadtbezirk Tiergarten (ehemals Westen). Die SPD liegt 1989 knapp vor der CDU, die AL kommt auf über 20 %. Drei Jahre später hat die AL die beiden großen Parteien praktisch eingeholt, während sich die CDU 1995 mit über 35 % deutlich absetzt, die Bündnisgrünen aber die SPD bereits knapp überrundet haben und mit ihnen auf eine absolute Mehrheit kommen. Die Republikaner spielen nach ihrem sechsjährigen Intermezzo ab 1995 keine Rolle mehr. Im Untersuchungszeitraum gelingt es dem SPD-Politiker Horst Porath, über die beiden Wahlen hinweg das Amt des Baustadtrats zu besetzen.

Friedrichshain als untypischer (östlicher) Innenstadtrandbezirk, in dem kaiserzeitliche Quartiere und DDR-Neubauviertel eng aufeinandertreffen, weist zunächst zwei Paare von jeweils etwa gleich starken Parteien auf, nämlich die PDS und die SPD mit knapp über 30 % sowie die CDU und die Bündnisgrünen mit etwa 15 %. Nach 1995 setzt sich die PDS mit 40 % deutlich von der SPD ab, während die Bündnisgrünen in den einstelligen Bereich zurückfallen. Bis 1992 ist Hannemann von der CDU Baustadtrat und wird dann von der parteilosen Martina Albinus-Kloss abgelöst.

²²⁰ Dorothee Dubrau wird kurz vor Ende der Legislaturperiode von den anderen Parteien so weit als möglich entmachtet und geht daraufhin nach Prenzlauer Berg. Karin Baumert wird von ihrer eigenen Partei gestürzt.

Jahr\Partei	CDU	SPD	PDS	Bündnis 90*	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1990)	17,0	32,0	31,2	14,4	1,8		3,7
Sitze (1990)	17	32	31	15	1		4
Stimmenanteil in % (1992)	13,2	31,5	32,5	13,8	3,1	5,9	x
Sitze (1992)	6	15	15	6	0	3	0
Stimmenanteil in % (1995)	18,1	28,6	40,5	7,6	0,9	3,1	1,2
Sitze (1995)	9	13	19	4	0	0	0

Tabelle:

Die Wahlen zu den Stadtverordnetenversammlungen (1990) und den Bezirksverordnetenversammlungen (1992, 1995) im Bezirk Friedrichshain. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

* 1990 Wählergemeinschaften, ab 1992 Bündnis Friedrichshain.

Jahr\Partei	CDU	SPD	PDS	Grüne*	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1992)	35,1	30,6	1,0	17,0	6,1	9,2	1,0
Sitze (1992)	16	14	0	8	3	4	0
Stimmenanteil in % (1995)	41,8	28,0	1,6	20,5	2,9	2,3	2,9
Sitze (1995)	21	14	0	10	0	0	0

Tabelle:

Die Wahlen zu Bezirksverordnetenversammlungen im Bezirk Charlottenburg. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

* 1989 Alternative Liste (AL), ab 1992 Bündnis 90 / Die Grünen.

Das bereits oben betrachtete Charlottenburg, in dem 1989 CDU und SPD mit etwa 35 % noch gleichauf liegen, erlebt 1992 nur geringfügige Veränderungen zugunsten der CDU, während die Verhältnisse sich 1995 stark verschieben. Die CDU kommt nun auf über 40 %, während die SPD unter 30 % und die Bündnisgrünen über 20 % erreichen. Zunächst kann Claus Dyckhoff eine Wiederwahl erreichen, obwohl aufgrund der Anwesenheit sowohl von FDP und „Republikanern“ die rot-grüne Mehrheit gebrochen ist. Mit dem Ausscheiden dieser beiden Parteien hat Rot-Grün wieder eine rechnerische Mehrheit, und die Bündnisgrünen stellen mit Beate Profé erstmals im Bezirk die Baustadträtin.

Der (östliche) Bezirk Treptow, an dessen äußerstem nördlichen Rand ein Projekt dieser Untersuchung liegt, vereinigt auf sich ein Spektrum von kaiserzeitlichen Innenstadtrandgebieten bis hin zu sämtlichen Ausprägungen der Peripherie. Er ist allerdings kein typischer DDR-Neubaubezirk, was mit ausschlaggebend dafür sein dürfte, daß die SPD 1990 deutlich vor PDS, CDU und Bündnisgrünen abschneidet. An dieser Konstellation ändert sich 1992 kaum etwas, während es der PDS 1995 gelingt, die SPD zu überholen. Zu allen Zeitpunkten kommen SPD und CDU gemeinsam auf die rechnerische absolute Mehrheit. Der Baustadtrat Schmitz (SPD) kann sich über die gesamte Zeit im Amt halten.

Jahr\Partei	CDU	SPD	PDS	Bündnis 90*	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1990)	18,0	37,4	26,6	10,6	2,6		4,9
Sitze (1990)	18	37	27	11	3		4
Stimmenanteil in % (1992)	14,7	35,4	27,2	11,5	3,4	4,9	2,8
Sitze (1992)	7	18	14	6	0	0	0
Stimmenanteil in % (1995)	21,9	28,3	33,7	8,9	0,9	3,1	3,2
Sitze (1995)	11	14	16	4	0	0	0

Tabelle:

Die Wahlen zu den Stadtverordnetenversammlungen (1990) und den Bezirksverordnetenversammlungen (1992, 1995) im Bezirk Treptow. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

* 1990 Wählergemeinschaften.

Jahr\Partei	CDU	SPD	PDS	Bündnis 90*	F.D.P.	Republikaner	Sonstige
Stimmenanteil in % (1990)	16,1	31,4	35,6	12,4	1,9		2,5
Sitze (1990)	18	35	39	14	2		2
Stimmenanteil in % (1992)	13,6	30,8	35,4	11,4	3,3	5,1	0,5
Sitze (1992)	7	15	17	6	0	0	0
Stimmenanteil in % (1995)	22,1	20,6	43,0	10,3	0,9	2,7	0,4
Sitze (1995)	10	10	20	5	0	0	0

Tabelle:

Die Wahlen zu den Stadtverordnetenversammlungen (1990) und den Bezirksverordnetenversammlungen (1992, 1995) im Bezirk Lichtenberg. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin.

* 1990 Wählergemeinschaften.

Ähnlich stellt sich die Situation von den Ausgangsbedingungen im (östlichen) Lichtenberg dar, das allerdings stärker von DDR-Neubaugebieten geprägt ist und ebenfalls an seinem äußersten Rand ein Projekt dieser Untersuchung aufweist. Politisch ist die Situation dagegen eher der in Friedrichshain zu vergleichen. Die PDS liegt anfangs knapp vor der SPD, aber diese deutlich vor CDU und Bündnisgrünen. Im Jahre 1995 erreicht sie sprunghaft über 40 %, während SPD und CDU bei etwa 20 % fast gleichauf landen und die Bündnisgrünen bei etwa 10 %. Der SPD-Baustadtrat Hirsch wird von dem CDU-Politiker Krautzig abgelöst, dem wiederum der SPD-Mann Geisel folgt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß durch den Wahlmodus des Kollegialgremiums Bezirksamt trotz des großen Stellenwerts des Baustadtratspostens diesen bisweilen unerwartete Parteien einnehmen, um dafür Bürgermeisterposten für andere Parteien zu ermöglichen oder zu verhindern. Tragfähige Koalitionen entstehen im Bezirksamt nicht, und die Stadträte weisen - auch wegen der geringen Möglichkeiten der BVV - eine weitgehende Autonomie in ihrem Handeln auf. Versucht man, die Stadträte vorläufig grob zu klassifizieren, so lassen sich neben entwicklungsorientierten CDU- und SPD-Stadträten wie Hannemann, Krautzig und Schmitz auch managementorientierte Stadträte der beiden Parteien nachweisen, während im Westen mit Dyckhoff und Porath eher rot-grün orientierte sowie mit den beiden Bündnisgrünen Profé und Dubrau auch stärker ökologisch-bewahrende Fachfrauen auftreten. Die PDS-Stadträte sind von ihrem Handeln den lokal orientiert, müssen sich aber einer erheblichen Entwicklungsdynamik in ihrem Bezirk stellen.

3.22 Die ökonomische Entwicklung

3.221 AUSGANGSBEDINGUNGEN

Die ökonomische Situation in West-Berlin baut zwar auf der traditionellen Stärke der Berliner Industrie vor dem Zweiten Weltkrieg auf, ist aber durch die Kriegszerstörungen und die Abwanderung von Unternehmenssitzen nach dem Bau der „Mauer“ stark geschwächt. Während die Industrieunternehmen durch die „Berlin-Förderung“ teilweise gehalten und neue insbesondere im Nahrungs- und Genußmittelbereich angesiedelt werden, wird die isolierte Insel als „verlängerte Werkbank“ Deutschlands bezeichnet, da von den Fördermaßnahmen insbesondere kapitalintensive Wirtschaftszweige profitieren.

Die dominierende Position der Stadt im tertiären Sektor ist nach dem Krieg verloren. Trotz immer wieder aufgenommener Versuche, West-Berlin wieder zu einem bedeutenden Zentrum in einer Branche zu machen, bleiben die z.T. schon vor dem Krieg in Ansätzen angelegten und später ausgebauten Positionen

der nächstgrößeren Städte bestehen: Frankfurt ist als Finanzzentrum unbestritten, München wird Filmstadt und Softwarezentrum, Hamburg Zentrum der Printmedien, Köln ist stark im Rundfunk- und Fernsehbereich, Düsseldorf zweiter Finanzplatz und Modehauptstadt.

Die wenig dynamische Situation in der freien Wirtschaft wird teilweise durch den Ausbau der öffentlichen Verwaltung kompensiert, um für zusätzliche Beschäftigung zu sorgen. Der im Vergleich zu anderen Großstädten aufgeblähte Verwaltungsapparat ist nur durch die Finanzhilfen des Bundes zu finanzieren, die etwa die Hälfte des Landeshaushalts ausmachen, geht aber auch auf die in der Stadt überdurchschnittlich vorhandenen Bundeseinrichtungen zurück. Zwar ist die Stadt weiterhin nach der Zahl ihrer Arbeitsplätze im sekundären Sektor „Industriehauptstadt Deutschlands“, doch fehlen ihr beinahe sämtliche zentralen Funktionen, insbesondere im Dienstleistungssektor (Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, - im folgenden kurz „DIW“ - 40/83, S. 493 ff).

3.222 ENTWICKLUNG IN DEN 1980ER JAHREN

Im folgenden soll der Schwerpunkt der Entwicklungsdarstellung erneut auf West-Berlin liegen, um Hintergrundinformationen für die Fallstudien zu liefern. Die Situation in Ost-Berlin wird in geraffter Form als Ausgangsbedingungen für die weitere Entwicklung nach der Vereinigung skizziert.

West-Berlin vollzieht auch zu Beginn der 1980er Jahre die bundesdeutsche konjunkturelle Entwicklung tendenziell nach (DIW 11/81, S. 119 ff). Nach einer Aufschwung 1980, der in der Stadt allerdings weitgehend auf den Wirkungen der Berlin-Förderung fußt, und einer durch den Ausbau der öffentlichen Verwaltung bedingten Beschäftigungszunahme treffen die Stadt der Abschwung 1981 in beinahe allen Bereichen, so daß die Zahl der Arbeitslosen deutlich zunimmt. Lediglich öffentliche Verwaltung und Dienstleistungssektor können weitere Arbeitsplätze schaffen, während praktisch der gesamte sekundäre Sektor (bei stagnierender Produktion, insbesondere die stark vertretene Elektroindustrie) und der Handel starke Arbeitsplatzverluste erleiden (DIW 8/82, S. 115 ff). Im Vergleich mit der ebenfalls in einer Rezession befindlichen Bundesrepublik schlagen dabei in West-Berlin Rationalisierungseffekte deutlicher durch. Damit steigt die Gesamtzahl der Arbeitslosen geradezu sprunghaft an und verdoppelt sich innerhalb des Jahres 1981 beinahe. Auffallend ist, daß die immer noch steigenden Produktionszahlen in der geförderten Nahrungs- und Genußmittelbranche aufgrund ihrer Kapitalintensität praktisch keine Beschäftigungseffekte aufweisen (DIW 24/82, S. 315 ff). Die öffentliche Hand reagiert mit der Aufstockung ihres Wohnungsbauprogramms, um wenigstens in der Bauwirtschaft Beschäftigungseffekte zu erzielen, erzielt aber nur zunächst nur schleppende und wenig nachhaltige Erfolge (DIW 22/85, S. 263 ff). Lediglich einzelne Branchen wie die Chemische Industrie und die EDV- und Büromaschinenproduktion können sich dem weiteren Abschwung 1982 entziehen (DIW 9/83, S. 107 ff). Beinahe ungebrochen geht der Arbeitsplatzabbau weiter. Anzeichen einer konjunkturellen Erholung werden in der Industrie erst Anfang 1983 deutlich, und die wirtschaftliche Entwicklung bleibt weiter hinter der des Bundesgebiets zurück (DIW 23/83, S. 295 ff, 10/84, S. 115 ff). Die Zahl der Arbeitslosen sinkt erstmals seit Jahren wieder, wenn auch mit Beeinflussung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der Senat und der Bund reagieren auf die Situation mit der Auflegung eines „Strukturprogramms für neue Arbeitsplätze“ sowie der Novellierung der Berlin-Förderung 1984. Auf diese Weise sollen insbesondere innovationsfreudige und wertschöpfungsstarke Unternehmen angezogen werden, deren Rahmenbedingungen durch zahlreiche Maßnahmen der Förderung von Innovation, Technologietransfer und Unternehmensgründungen verbessert werden. Obwohl sich die Beschäftigungssituation durch die Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung geringfügig positiv von der des Bundesgebiets abkoppelt, verläuft ansonsten der Aufschwung weitgehend parallel (DIW 26, 27/84, S. 319 ff). Dennoch verliert die Industrie weitere Arbeitsplätze, doch der sich fortsetzende Aufschwung führt mit einem kräftigen Anstieg der Industrieproduktion Ende 1984 neben den Zunahmen im Baugewerbe auch erstmals wieder zu einer Zunahme der Beschäftigung. Gestärkt geht auch der Dienstleistungssektor aus dem Aufschwung hervor, in dem sich neben dem zeitweise gestiegenen privaten Verbrauch auch der Berlin-Tourismus bemerkbar macht (DIW 9/85, S. 101 ff). Diese Entwicklung setzt sich - mit Ausnahme des Baugewerbes - 1985 fort, ohne daß die Arbeitslosigkeit aufgrund demographischer Faktoren merklich sinkt (DIW 27/85, S. 311 ff). Über eine längere Zeitspanne liegt dabei aufgrund der überdurchschnittlichen Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe auch die Wachstumsrate in West-Berlin höher als im Bundesgebiet (DIW 11, 12/86, S. 137 ff). Mitte der 1980er Jahre schlagen sich tarifliche Arbeitszeitverkürzungen auf dem Arbeitsmarkt in West-Berlin merklich nieder. Von Einstellungen sind aufgrund des Wachstums im wesentlichen Arbeiter betroffen, so daß sich die Struktur der Beschäftigten

kaum verbessert, doch immerhin holt West-Berlin Rückstände im Bereich der Qualifikation der Arbeitnehmer durch Weiterbildungsmaßnahmen teilweise auf. Mit der weltwirtschaftlich bedingten Konjunkturabschwächung 1986 steigt die Arbeitslosenzahl erneut leicht an (DIW 39/86, S. 491 ff). Die Situation ist insofern zu differenzieren, als durch eine Ausweitung des privaten Verbrauchs noch Impulse für die lokal verankerten Wirtschaftszweige Handel und konsumorientierte Dienstleistungen resultieren. West-Berlin fällt in seiner Entwicklung wieder hinter das Bundesgebiet zurück, insbesondere wegen seiner - offenbar im sekundären Sektor mit Ausnahme der chemischen Industrie - hohen Anfälligkeit für strukturelle Veränderungen auf dem Weltmarkt und die Aufwertung der D-Mark. Trotz der wachsenden Bedeutung der privaten Dienstleistungen entwickelt sich der Sektor schwächer als im Bundesgebiet. Lediglich im Umfeld der Softwareentwicklung kann Berlin allmählich aufholen (DIW 7/87, S. 85 ff, 13/88, S. 175 ff). Weiterhin steigert der öffentliche Dienst seine Beschäftigtenzahl. Die Entwicklung schwächt sich 1987 weiter ab, so daß die Zahl der Arbeitslosen zusätzlich steigt (DIW 27/87, S. 369 ff, 13/88, S. 175 ff). Deutlich fällt die Entwicklung im sekundären (fallende Beschäftigung) und im tertiären Sektor (weiterhin steigende Beschäftigung) auseinander. Die sich nach dem Börsenkrach im Herbst 1987 schnell wieder entspannende weltwirtschaftliche Situation schlägt auch auf West-Berlin durch, so daß 1988 ein deutlicher Aufschwung zu verzeichnen ist (DIW 13/89, S. 141 ff). Die Stadt bleibt aber gerade im privaten Dienstleistungsbereich deutlich hinter dem Bundesgebiet zurück. Der sich beschleunigende Aufschwung an der Schwelle zum Jahr 1989 vollzieht sich insbesondere im privaten Dienstleistungsbereich, erfaßt aber auch die Industrie (DIW 23/89, S. 259 ff, 13/90, S. 149 ff). Erneut sind große Wachstumsraten auch im Tourismus zu verzeichnen. Trotz großer Zuwanderungsströme (Aussiedler, Übersiedler) sinkt die Arbeitslosenzahl leicht.

Zusammenfassend ist die Entwicklung in West-Berlin von einer starken Verflechtung mit der Konjunktur in der BRD geprägt. Die geopolitische Lage der Stadt resultiert aber in Schwächen in den meisten Industriebranchen sowie einem deutlichen Rückstand bei den privaten Dienstleistungen. Das Arbeitslosenproblem wird in den 1980er Jahren trotz einiger Aufschwungtendenzen zu einem bestimmenden politischen Faktor. Wirtschaftspolitische Versuche des Senats, an traditionelle Stärken der Stadt oder vermeintliche endogene Potentiale anzuknüpfen, bringen lediglich kleinere Erfolge wie in der Softwarebranche. In der öffentlichen Wahrnehmung beginnt zwar der tertiäre Sektor an Bedeutung, doch werden die „Krankheiten des Patienten West-Berlin“ weiterhin anhand seiner „Schmerzen“ im verarbeitenden Gewerbe diagnostiziert. Dies spiegelt sich in der Stadtentwicklungspolitik wider, die lange Zeit auf Flächenbereitstellung für Gewerbe und Industrie orientiert ist, während Versuche, die Stadt offensiv in überregional bedeutsamen Dienstleistungsfunktionen zu positionieren, eher Selbstbeschwörungsformeln darstellen und symbolischen Charakter besitzen. Dementsprechend scheitern projektorientierte politische Ansätze häufig am Rückzug der Investoren.

Jahr	Reales Wachstum des BIP in %	Arbeitslose im Jahresdurchschnitt in 1.000	Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt in %	Erwerbstätige im produzierenden Gewerbe, Jahresdurchschnitt in 1.000	Erwerbstätige private Dienstleistungen, Jahresdurchschnitt in 1.000
1982	-1,2	69,5	8,7	281,2	169,7
1984	5,5	81,6	10,2	276,2	176,1
1986	2,4	84,8	10,5	286,8	186,8
1988	3,2	96,7	10,8	283,1	198,4
1990	6,0	90,2	9,4	293,2	221,8

Tabelle:

Übersicht über die wirtschaftliche Situation in Berlin (West) in den 1980er Jahren. Arbeitslose bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Quelle: Statistische Jahrbücher des Landes Berlin. Statistische Jahrbücher des Statistischen Bundesamts.

3.223 ENTWICKLUNG IN DEN 1990ER JAHREN

Vor diesem Hintergrund trifft der Fall der Mauer die beiden Teilstädte unvorbereitet und unerwartet. Zunächst profitiert West-Berlin in seinen letzten Monaten von den unerwarteten Zuströmen aus Ost-Berlin und den anderen Teilen der DDR. Früh wird jedoch klar, daß das unterschiedliche Lohnniveau und die ungewisse Perspektive der DDR-Wirtschaft West-Berlin auf einmal zu einem - relativen - wirtschaftlichen Zugpferd machen, auf das sich aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse sowohl Investoren- als auch Pendlerströme richten (DIW 13/90, S. 149 ff). Die wirtschaftlichen Perspektiven für den entstehenden Großraum lassen dennoch schnell ein Wiedererstarken des früheren Stadtzentrums und eine Zunahme der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor erwarten (DIW 22/90, S. 295 ff). Der Rückstand West-Berlins gegenüber der alten Bundesrepublik bei den produktionsorientierten Dienstleistungen, insbesondere den höherwertigen (Management, Forschung und Entwicklung, Unternehmensberatung) ist zwar erheblich und hat sich teilweise in den 1980er Jahren aufgrund der Standortnachteile noch vergrößert, doch ist bereits 1990 ein Aufholprozeß zu konstatieren (DIW 9/92, S. 97 ff). Dagegen droht ein erheblicher Arbeitsplatzabbau im industriellen Sektor im Osten der Stadt, der sich sogar noch dramatischer gestaltet als zunächst befürchtet und den Westen mit dem Abbau der Berlin-Förderung mit erfaßt. Hoffnungen, die sich aus Ansiedlungswünschen großer Konzerne ergeben und durch Vergleiche mit den Strukturdaten anderer deutscher Großstädte genährt werden, nehmen aber bald überhand und erzeugen insbesondere für den Dienstleistungssektor eine euphorische Stimmung. Diese erreicht im Jahre 1991 mit der Umzugsentscheidung des deutschen Bundestags und optimistischen „Prognosen“ über die künftige Bevölkerungs- und Büroflächenentwicklung ihren Höhepunkt. Selbst das eher für skeptische Wirtschaftsprognosen bekannte DIW geht in seinem Szenario von Voraussetzungen aus, die sich später als trügerisch herausstellen werden, nämlich einer längeren Aufwärtsentwicklung der deutschen Wirtschaft mit schnellem Aufholen im Osten, einer bedeutenden Stellung Berlins als Mittlerin zwischen West- und Osteuropa und einem absehbaren Regierungsumzug (DIW 27/90, S. 365 ff). Es kommt selbst bei einem Rückgang der Beschäftigung im produzierenden Gewerbe durch eine hohe Dynamik im Dienstleistungsbereich auf eine geringfügig zunehmende Beschäftigtenzahl bereits bis zum Jahr 2000. Die prognostizierten Anpassungen in den aufgelösten Kombinat werden jedoch durch einen beinahe vollständigen Zusammenbruch der Beschäftigung in der Produktion im Ostteil der Stadt in den folgenden Jahren ad absurdum geführt. Dies schlägt sich in der zwischen dem West- und dem Ostteil der Stadt gespaltenen wirtschaftlichen Entwicklung nieder. Zunächst wachsen im Westen sowohl das BIP als auch die Beschäftigung beträchtlich, sogar stärker als im übrigen Westdeutschland, während im Osten ein gegenläufiger Trend existiert (DIW 14/91, S. 171 ff).

Die Ausnahmekonjunktur von 1990 setzt sich bereits 1991 nicht mehr im gleichen Maß fort, übertrifft mit 6 % Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (DIW 15/92, S. 181) aber das Wachstum in den alten Bundesländern immer noch deutlich. Auswirkungen der Entwicklung in den neuen Ländern und Ost-Berlin sind zu spüren, so daß im Dienstleistungsbereich im Westteil der Stadt eine weitere erhebliche Steigerung von Umsatz und Beschäftigung zu verzeichnen ist (DIW 9/92, S. 97 ff). In der Bilanz steigert sich auch die überregionale Bedeutung und die Arbeitsplatzzahl des West-Berliner Dienstleistungssektors. Dieser Boom macht sich zunächst in einer Flächenknappheit zahlreicher Unternehmen bemerkbar, die vor Ort nicht expandieren können, während zunächst die Mietbelastung der zumeist auf Mieträumen untergebrachten Arbeitsstätten zumindest bei langfristig abgeschlossenen Verträgen im Rahmen bleibt (ebd.). Im Ostteil der Stadt ist die Situation gespalten. Der etablierte Dienstleistungssektor muß mit erheblichen Anpassungen und Arbeitsplatzverlusten leben, die vor allem Verlage, Wissenschaft und Datenverarbeitungsbereich betreffen. Daneben kommt es zu einer Gründungswelle bei kleinen Dienstleistern und einem nachholenden Aufschwung im Bankensektor, dem Bildungsbereich und in der Marktforschung, auf geringerem Niveau auch in Werbung und Beratung (ebd.). Im verarbeitenden Gewerbe findet ebenfalls ein weiteres Wachstum statt, das zwar im Westteil der Stadt etwa dem des Vorjahres entspricht, allerdings von der Umstrukturierungskrise im Ostteil überschattet ist (DIW 15/92, S. 181 ff). Ähnlich gespalten ist die Situation im Baugewerbe. Schon deutlich vor der Rezession 1993 wird durch den scheinbar ungebremsten Arbeitsplatzabbau im Ostteil der Stadt das Arbeitslosenproblem unübersehbar und kann auch durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht hinreichend entschärft werden.

Mit dem Jahr 1992 wächst die Wirtschaftsleistung nochmals in bescheidenem Umfang, vorwiegend ausgelöst durch eine Erholung in Ost-Berlin, wo das Wachstum über 10 % beträgt (DIW 14/93, S. 159 ff). Dagegen macht sich im Westen bereits Stagnation breit, und im Jahresverlauf ist ein Rückgang zu ver-

zeichnen. Abwanderungsbewegungen im verarbeitenden Gewerbe ins Umland und Betriebsschließungen nach Abbau der Berlinförderung verschärfen die branchenspezifisch uneinheitliche konjunkturelle Abschwungsphase, so daß die Entwicklung gravierender als in den alten Bundesländern ausfällt. Trotz einer Produktionssteigerung geht der Beschäftigungsabbau im Osten weiter. Dagegen floriert die Bauindustrie mit zweistelligen Wachstumsraten, der Dienstleistungsbereich expandiert uneinheitlich und weniger stark. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt beginnt sich nun auch im Westteil wieder zu verschärfen und stabilisiert sich auf hohem Niveau im Osten.

Während sich auf dem Büroflächenmarkt eine allmähliche Sättigung abzeichnet, wird die Flächenknappheit im verarbeitenden Gewerbe Ende des Jahres 1992 mit dem Industrieflächensicherungskonzept reagiert (vgl. unten). Das von einer scharfen Rezession im Westteil der Stadt geprägte Jahr (etwa 2 % reale Abnahme der Güterproduktion) bringt allerdings weiteres Wachstum im Dienstleistungssektor, im Baugewerbe und auf niedrigem Niveau im Ostteil der Stadt, so daß sich durch einen Beschäftigungsabbau im Westteil die Arbeitslosenquoten einander allmählich anzugleichen beginnen (DIW 18/94, S. 265 ff). Der bereits vorher einsetzende Produktions- und Beschäftigungsrückgang im Handel beschleunigt sich 1993. Die Rezessionsmerkmale setzen sich im Jahr 1994 ähnlich fort (DIW 5/95, S. 127 ff). Bei einer Schrumpfung von 1 % im Westteil wird im Osten 3 % Wachstum erreicht. Obwohl in der BRD bereits eine konjunkturelle Erholung zu verzeichnen ist, spürt West-Berlin den vollen Anpassungsdruck mit dem Abbau alter Subventionstatbestände und erreicht erstmals eine höhere Arbeitslosenquote als Ost-Berlin.

Erst 1995 erreicht Berlin wieder ein bescheidenes Wachstum von etwa 1 % und liegt damit beinahe gleichauf mit der Situation in der BRD insgesamt (DIW 8/96, S. 127 ff). Dabei setzt sich die Tertiärisierung fort. Die Zahl der Arbeitslosen steigt deutlich an, wenngleich die Anzahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stark sinkt. Zu berücksichtigen ist weiterhin eine negative Entwicklung vor allem im Westteil der Stadt.

Auch in den darauf folgenden Jahren setzt sich der Beschäftigungsabbau in beiden Teilen der Stadt weiter fort (Statistisches Jahrbuch Berlin 1998, im folgenden kurz StatJB 98, S. 254 f). Das Jahr 1996 bringt eine erneute Schrumpfung der Wirtschaftsleistung, diesmal stärker im Ostteil der Stadt, wo der Aufholprozeß damit beendet scheint (StatJB 98, S. 580 f). Sie beschleunigt sich 1997 im Osten, während im Westen wiederum ein geringes Wachstum stattfindet. Ungebrochen ist der Wachstumsprozeß im tertiären Sektor, doch kann er die wechselhafte Entwicklung im sekundären Sektor nicht auffangen.

Jahr	Reales Wachstum des BIP in %	Arbeitslose im Jahresdurchschnitt in 1.000	Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt in %	Erwerbstätige im produzierenden Gewerbe, Jahresdurchschnitt in 1.000	Erwerbstätige Dienstleistungen, Jahresdurchschnitt in 1.000
1992	0,3	109,0	11,1	424,2	772,7
1994	1,6	129,7	13,3	381,2	814,5
1996	-0,3	149,8	15,7	342,7	840,2
1998	-0,2	150,9	17,9	307,2	846,1

Tabelle:

Übersicht über die wirtschaftliche Situation im Berlin der 1990er Jahre. Arbeitslose: bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen, absolute Zahl für Berlin-West, ab 1998 neugegliedertes Arbeitsamt, Arbeitslosenquote: bis 1996 Berlin-West. Dienstleistungen: öffentlich und privat, ohne Handel und Gastgewerbe. Quelle: Statistisches Jahrbuch Berlin 2000, Statistisches Jahrbuch des Statistischen Bundesamts 2000.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß die äußerst labile und von Anpassungsproblemen geprägte Berliner Wirtschaft über die gesamte Untersuchungsperiode von gravierenden Arbeitsmarktproblemen gezeichnet ist. Darüber hinaus resultiert aus einem komplexen Ursachengeflecht von Vereinigungsfolgen, Abbau von Subventionierung, schwacher Wirtschaftslage, hohem Sozialhilfeempfängeranteil usw. ein strukturelles

Defizit im Landeshaushalt, das trotz eines vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre deutlichen Personalabbaus der öffentlichen Hand und einer Privatisierung öffentlicher Betriebe nicht merklich abgebaut werden kann. Trotz einiger kleinerer Ansiedlungserfolge ist die Berliner Wirtschaft weiterhin arm an Unternehmenssitzen und an produktionsorientierten Dienstleistungen.

3.23 Stadtentwicklungspolitik

3.231 LEITLINIEN, PLANUNGSKULTUR UND PLANUNGSALLTAG IN DEN 1980ER JAHREN

Die 1980er Jahre sind in West-Berlin von einem Paradigmenwechsel geprägt, der weg von der Abriß-Neubau-Politik der Nachkriegsmoderne und hin zu einem „behutsameren“ Umgang mit städtebaulichen Beständen geht. Vorbereitet in den 1960er und 1970er Jahren (Flecken 2000), findet er seinen Niederschlag in den Plänen und Leitprojekten der 1980er Jahre und mit der „Postmoderne“ auch einen architektonischen Ausdruck.

Auf der Ebene der vorbereitenden Planung ist insbesondere der Flächennutzungsplan 1984 (beschlossen 1988) zu nennen, der wesentliche stadtentwicklungspolitische Leitlinien des Vorgängerplans (FNP 1965) überwindet²²¹. Er nimmt flächenintensive Aussagen zugunsten von Gewerbe- und Industrieflächen zurück, bestätigt die sich bereits Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre abzeichnende Aufgabe von umfangreichen Stadtautobahnprojekten, macht erste Schritte zu einer Politik der Innenentwicklung, die relativ niedrige bauliche Dichten in der „City“ erhöht und damit wieder eine stärkere Differenzierung zum Stadtrand herstellt, und erhöht den Umfang der dargestellten Grün- und Freiflächen im Rahmen einer stärker ökologisch motivierten Stadtentwicklung.

Die Stadtentwicklungsplanung, die in Deutschland einen Aufschwung nimmt, dient in Berlin der Unterstützung der Flächennutzungsplanung, während auf bezirklicher Ebene mit der sogenannten „Bereichsentwicklungsplanung“ ein informelles Konkretisierungsinstrument geschaffen wird, das die planerischen Leitlinien der Bezirke in einem umfangreichen Beteiligungsprozeß festlegen soll. Anfang der 1980er Jahre werden hierzu vorbereitende Gutachten („Arbeitspapiere“) erarbeitet, in denen sich strategische, flächenbezogene Aussagen der Bezirke wiederfinden, teilweise aber noch theoretisch bleiben und nur aufgrund der geringen Investitionsdynamik in West-Berlin möglich sind.

Um die Entwicklung von innerstädtischen Bereichen zu stärken, wird noch vom Stobbe-Senat die „Internationale Bauausstellung 1984“ (IBA) ins Leben gerufen, die unter den oben beschriebenen gewandelten planerischen Prämissen schwerpunktmäßig in der „Südlichen Friedrichstadt“ (Bauliche Ergänzung als „Kritische Rekonstruktion“ unter dem Direktor der „Neubau-IBA“, Josef Paul Kleihues) und im östlichen Teil Kreuzbergs (Behutsame Stadterneuerung unter dem Direktor der „Altbau-IBA“ Hardt-Walter Hämer) tätig ist. Ein großer Teil der Architekten- und Planerszene in West-Berlin ist im Rahmen der IBA aktiv. Trotz des großen Aufwands wird das offizielle Datum auf 1987 verlegt, um einen größeren Umfang baulicher Resultate präsentieren zu können²²².

Während die IBA ihren nutzungsbezogenen Schwerpunkt auf Wohnen und sozialer Infrastruktur hat, findet in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auch in Berlin ein Schub der „Festivalisierung der Stadtpolitik“ statt, der erneut stadtentwicklungspolitische Dynamik erzeugen soll. Mit der Bundesgartenschau 1985 im südlichen Teil der Stadt ist ein Anfang gemacht, der in der 750-Jahr-Feier 1987 - nun gleichzeitig das Datum der IBA - und den Ereignissen der „Kulturhauptstadt Europas“ 1988 kulminiert. Parallel dazu gibt es auf privatwirtschaftlicher Ebene tatsächlich einige zumindest mittelbare Folgen, die sich aber weniger im Bereich der Bürogebäude als in einem kleinen Hotelplanungsboom zeigen.

Gegen Ende der 1980er Jahre droht ein Abbrechen der Kette von Großereignissen. Die Verabschiedung des Flächennutzungsplans greift zwar die bereits seit mehreren Jahren laufenden planerischen Vorbereitungen zur Entwicklung des sogenannten „Zentralen Bereichs“ auf, der an der Nahtstelle zwischen West-

²²¹ Eine wesentliche Errungenschaft des Plans, nämlich die Aufgabe einer parzellenscharfen Flächennutzungsdarstellung, soll hier lediglich Erwähnung finden, spielt aber in dieser Untersuchung keine weitere Rolle.

²²² Tatsächlich werden einige Projekte erst danach, andere gar nicht realisiert. Für eine Analyse der IBA als Stadtentwicklungsinstrument vgl. Schlusche 1997.

und Ost-Berlin in einer innerstädtischen Peripherie liegt und wieder teilweise mit Kerngebietsnutzungen und dem „Deutschen Historischen Museum“ (DHM) bebaut, teilweise für eine unter dem rot-grünen Senat ins Leben gerufene erneute Bundesgartenschau 1995 (BUGA) als Freifläche besser öffentlich nutzbar gemacht werden soll. Während die BUGA 1995 an der Vereinigung scheitert und das DHM an einen anderen Standort in ein Bestandsgebäude zieht, entsteht als „Spätfolge“ der Prozesses die Wiederbebauung des Potsdamer Platzes durch die Unternehmen debis und Sony.

Die Planung der auslaufenden 1980er Jahre wird aber durch zwei andere Ereignisse bestimmt. In der Volkszählung 1987 wird die Einwohnerzahl nach oben korrigiert, was eine intensive Suche nach innerstädtischen Wohnungsbaupotentialflächen auslöst, um eine „Neue Wohnungsnot“ durch Neubaumaßnahmen zu überwinden²²³. Die Hoffnung auf positive wirtschaftliche Auswirkungen des EG-Binnenmarkts 1993 und die Chance, West-Berlin zur Drehscheibe des Ost-West-Handels zu machen, verändert in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die Wirtschaftspolitik des Senats, der zuvor seine konventionelle, Flächen und Fördermittel bereitstellende Industriepolitik um das Element der kleingewerblichen Gründungs- und Technologieförderung ergänzt hatte.

In der Bilanz zeigt sich, daß zuvor Stadtentwicklungspolitik einen starken Schwerpunkt in der Wohnungsbaupolitik gehabt hat, die in den 1980er Jahren durch Ökologisierung und Innenentwicklung eine Neuausrichtung erfahren hat. Zweiter Schwerpunkt ist die festivalisierungsorientierte Kulturpolitik. Das dritte Standbein, die Wirtschaftsförderung im weiteren Sinne, baut zunächst für lange Zeit auf dem sekundären Sektor auf. Planerische Initiativen zur Entwicklung von Büroflächen bleiben projektbezogen und insulär. Erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre beginnen sich allmählich städtebauliche Potentialuntersuchungen (City-Leitlinien unter Bernd Faskel in der Stadtentwicklungsverwaltung) mit Hoffnungen auf eine Tertiärisierung zu verbinden, die einerseits aus dem Bereich „Forschung und Entwicklung“ (F+E)²²⁴ und andererseits aus den Potentialen des Standorts an der Schwelle zu Osteuropa für City-Funktionen im engeren Sinne erwartet wird. Die weitreichendste Untersuchung mündet in das sogenannte „Ring-Konzept“, das Potentiale am West-Berliner S-Bahn-Ring, die für eine Umstrukturierung und Nutzungsverdichtung geeignet scheinen, für die Aufnahme von tertiären Nutzungen ins Auge faßt und schließlich nach der Vereinigung mit Abwandlungen auf die Gesamtstadt übertragen wird.

²²³ Die Aufgabe der Mietpreisbindung im Altbausektor hat eine marktwirtschaftlichere Ausrichtung der Wohnungspolitik gebracht, die von Kritikern als Widerspruch zu einem Erhalt preiswerter Wohnungsbestände gesehen wird, vgl. dazu Welch Guerra 1992.

²²⁴ Für eine Analyse der Entwicklung im Charlottenburger Spreebogen vgl. Sewing 1996.



Abbildung:

Plan der AGS für Entwicklungsschwerpunkte in West-Berlin („Ring-Konzept“). Quelle: Berlinische Galerie 1991, S. 27.

Erstmals scheint die langjährige Planungspraxis für die City-West tatsächlich überholt. Zwischen den Aussagen des auf dem auf planerischen Leitbildern der Moderne mit einer Entdichtung der Innenstadt fußenden Baunutzungsplans, der formalrechtlich für große Teile der Innenstadt den Rechtscharakter eines Bebauungsplans besitzt, und städtebaulichen Ergänzungen (Baulückenschließungen usw.), die eine wesentlich höhere Dichte produzieren, hatte sich ein Widerspruch herausgebildet. Dieser wurde durch den inflationären Einsatz von Befreiungsregelungen aufgelöst, der zwar Investoren keinen Anspruch auf höhere bauliche Dichte sicherte, aber der öffentlichen Hand zunehmend die Möglichkeit einer Einflußnahme insbesondere auf gestalterische Fragen im Gegenzug zu einer projektbezogenen Genehmigung einer höheren Dichte erlaubte. Mit dem erwarteten Aufkommen von Investitionen, die sich aufgrund ihrer Baumasse nicht mehr in das städtebauliche Umfeld einfügen, werden daher auch neue planerische Ansätze zur Überwindung des Baunutzungsplans erprobt, die zwar einerseits in einer Erhöhung des Wohnanteils in Kerngebieten bewahrend wirken, andererseits aber vor allem die städtebaulichen Ergebnisse der 1950er Jahre in Frage stellen (vgl. Fallstudie Kranzler-Eck).

Die Entwicklung in Ost-Berlin weist gewisse Parallelen zu der im Westteil der Stadt auf. Wenngleich aufgrund anderer politischer und ökonomischer Hintergründe (Wohnungsversorgungsziel des Honecker-Regimes, geringer Flächenbedarf für Büronutzungen, Industrialisierungspolitik), so bilden sich dennoch ähnliche stadtentwicklungspolitische Schwerpunkte heraus. Wohnungsneubau wird auch in der Innenstadt mit großem Nachdruck betrieben, und nur allmählich und mit einer gewissen Verzögerung zur Entwicklung im Westen werden erhaltende Erneuerung und Einfügung in vormoderne städtebauliche Strukturen praktiziert. Wirtschaftsförderung ist zentral gelenkt und auf die Kombinate bezogen. Mit Ausnahme einiger ausgewählter und durchaus teilweise dezentral angeordneter Standorte (z. B. Teile der Friedrichstadt, Alexanderplatz, Frankfurter Allee, Ostkreuz) spielt Büroflächenpolitik eine untergeordnete Rolle gegenüber Wohnen und Industrie.

Die 750-Jahr-Feier schlägt sich auch in Ost-Berlin städtebaulich nieder, wo der historische Kern der Stadt, das Nikolaiviertel, erneuert und teilweise wiederaufgebaut wird. Auch hier wird ein kleinteiliger Maßstab gewählt, der eine weitläufige Verwandtschaft mit der Postmoderne der Neubau-IBA aufweist. Ende der 1980er Jahre, als sich allmählich differenziertere Anwendungen der Typenbauweise herausbilden, wird versucht, die noch stark von Kriegsschäden gezeichnete Friedrichstadt baulich zu ergänzen. Dieser Versuch wird im zentralen Abschnitt der Friedrichstraße aufgrund der Vereinigung nicht zu Ende geführt und endet teilweise mit dem Abriß zumindest im Rohbau fertiger Gebäude sowie ihrer dichteren Neubebauung.

3.232 VEREINIGUNG UND BOOMPHASE

Die Vereinigungszeit ist stadtentwicklungspolitisch zunächst von der Suche nach einem angemessenen Verhältnis zwischen Kernstadt und Agglomeration bestimmt. Dies schlägt sich in den informellen Gesprächen der „Planungsgruppe Potsdam“ und Arbeiten der Stadtentwicklungsverwaltung nieder. Parallel dazu werden projektbezogene Vorhaben wie am Potsdamer Platz oder dem Zoofenster vorbereitet, während Überlegungen zur Zentrenstruktur noch in Erarbeitung sind.

Die Fülle planerischer Ideen wird bald unübersehbar und läßt sich kaum einem klaren Leitbild zuordnen. Stadtentwicklungspolitisch werden große Potentiale an den Berliner Wasserläufen entdeckt, die bereits vor der Vereinigung teilweise für eine Umstrukturierung genutzt werden. Eine drohende Übernutzung der Ost-Berliner Innenstadt, der in der Barockzeit entstanden, aber in der Vorkriegszeit bereits intensiv überbauten und tertiärisierten Friedrichstadt, soll durch Entlastungsstandorte am S-Bahn-Ring entgegengewirkt werden, während ungeklärte Eigentumsverhältnisse die Umstrukturierung der City ohnehin zu verzögern drohen.

Die ersten Überlegungen werden überlagert von euphorischen Prognosen für die Entwicklung der Stadt und insbesondere ihrer Einwohnerzahl (Altrock 1997). Erstmals wird das Thema der Büroflächen durch eine Büroflächenprognose in den Mittelpunkt der Stadtentwicklungspolitik gestellt, die der Stadt einen enormen Boom vorhersagt, auf den sie planerisch durch die Produktion von Büroflächen in vorher unbekanntem Ausmaß zu antworten habe. Szenarien und Prognosen der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz beauftragten Büros IfS und empirica sprechen teilweise von einem erwarteten starken Wachstum bei der Bevölkerung und beim Büroflächenbedarf²²⁵. Das zunehmende Interesse von Investoren an Berlin scheint zunächst die Boomvorhersage zu bestätigen. Mietpreise für Büroraum steigen auf exorbitante Werte an, als in einer ersten Welle zahlreiche Dienstleister versuchen, auf dem Berliner Markt Fuß zu fassen (vgl. SenStadtUm/IHK 1995).

²²⁵ Das IfS geht in seinem Szenario „Berlin 2010“ von einem Bevölkerungswachstum bis 2010 auf etwa 6 Mio. Einwohner aus. Vgl. SenStadtUm 1991a. Die empirica-Studie „Berlin 2005“ (empirica 1991) sagt in ihren verschiedenen Szenarien einen Büroflächenbedarf von bis zu 16,4 Mio. m² Bruttogeschosßfläche und damit weit mehr als eine Verdopplung des Bestands von 1990 voraus (SenStadtUm 1994, S. 95), empfiehlt aber ein vorsichtiges mittleres Szenario, eine Empfehlung, die angeblich von Stadtentwicklungssenator Hassemer in der euphorischen Stimmung der Zeit ignoriert wird (so der empirica-Geschäftsführer Pfeiffer auf dem „Architekturgespräch“ am 23.01.2001).

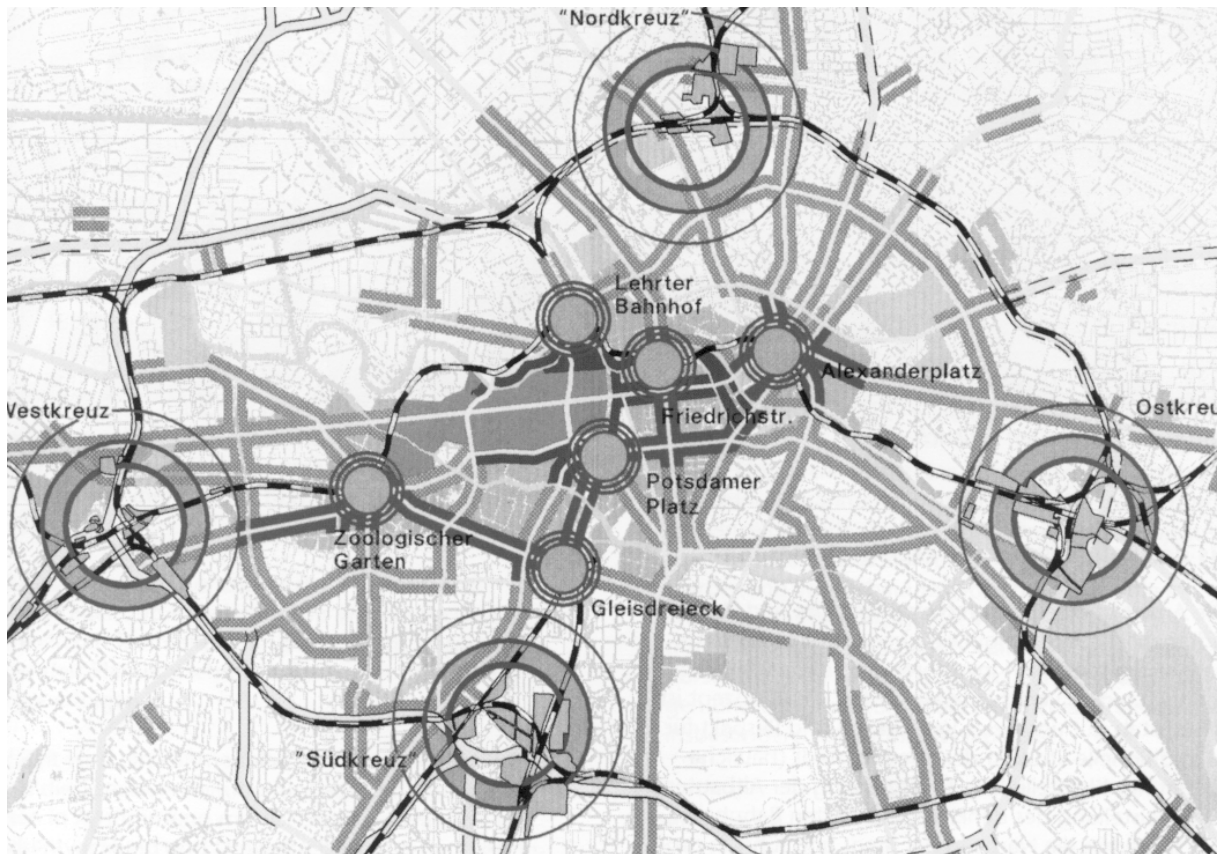


Abbildung:

Entlastungszentren am Ring im sogenannten „Ring-Konzept“, einer „Weiterentwicklung“ des AGS-Konzepts aus West-Berliner Tagen (siehe vorangehende Abbildung). Deutlich wird die Konzentration auf vier „Kreuze“ an wichtigen Knoten von S-Bahn-Ring und Radialstrecken der Bahn. Quelle: SenStadtUm 1993a, S. 18.

Die Stadtpolitik antwortet mit einem Feuerwerk planerischer Vorhaben, die auf allen Ebenen angesiedelt sind. Bereits früh wird deutlich, daß aufgrund der Nichtüberleitung des Ost-Berliner Planungsrechts für den Ostteil der Stadt ein Vakuum entsteht, das zunächst lediglich Entscheidungen nach § 34 BauGB, der „Einfügeklausel“, erlaubt, weitergehende Planungsvorhaben aber erschwert und überdies die Gefahr unerwünschter Fehlentwicklungen mit sich bringt. Daher wird die Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplans mit Nachdruck verfolgt, der die Prinzipien des letzten West-Berliner Plans zwar ansatzweise weiter verfolgt, aber die Konsequenzen der Vereinigung mit einer Neudefinition des Standortgefüges und der erwarteten Investitionsdynamik offensiv aufgreift. Dies hat eine Darstellung von Zentren zur Folge, die in der Innenstadt um den Breitscheidplatz, den Potsdamer und Leipziger Platz, die Friedrichstraße und den Alexanderplatz liegen, darüber hinaus aber von einigen Entlastungsstandorten am S-Bahn-Ring und dezentralen Nebenzentren ergänzt wird. Bewußt entfällt die Darstellung einer Dichteobergrenze und die Zuschreibung von Büronutzungen zu einer Flächenkategorie (S01). Auch weitere Großprojekte, die teilweise bereits in den 1980er Jahren aufgrund ihrer Umstrittenheit zurückgestellt worden waren, werden wieder aufgegriffen. Die Leitprojekte der Stadtentwicklungspolitik werden aber parallel entwickelt und im FNP lediglich nachvollzogen. Von erheblicher zumindest medialer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das von Stadtentwicklungssenator Volker Hassemer im April 1991 eingerichtete Beratungsgremium „Stadtforum“, in dem die wesentlichen Projekte der Stadtentwicklungspolitik diskutiert werden²²⁶.

²²⁶ Der Einfluß des Stadtforums auf die Entscheidungsfindung wird unterschiedlich bewertet (Einem/Fassbinder 1992, Fassbinder 1993, 1996, Kleger/1996b, Kleger/Fiedler/Kuhler 1996, Strauch 1996, Wékel/Schlusche 1996). Vgl. dazu die Ausführungen in Teil C, Kapitel „Akteure“ und im Kapitel über die Realisierungsstrategien. Hassemer betont, daß insbesondere die Entscheidungsfindung für den Potsdamer Platz vom Stadtforum beeinflusst wurde. U. a. die Chronologien dieser Untersuchung werden zeigen, daß der Einfluß auf die Projekte der „2. Reihe“ gering ist. Das von Senatsbaudirektor Hans Stimmann gewissermaßen in Kon-

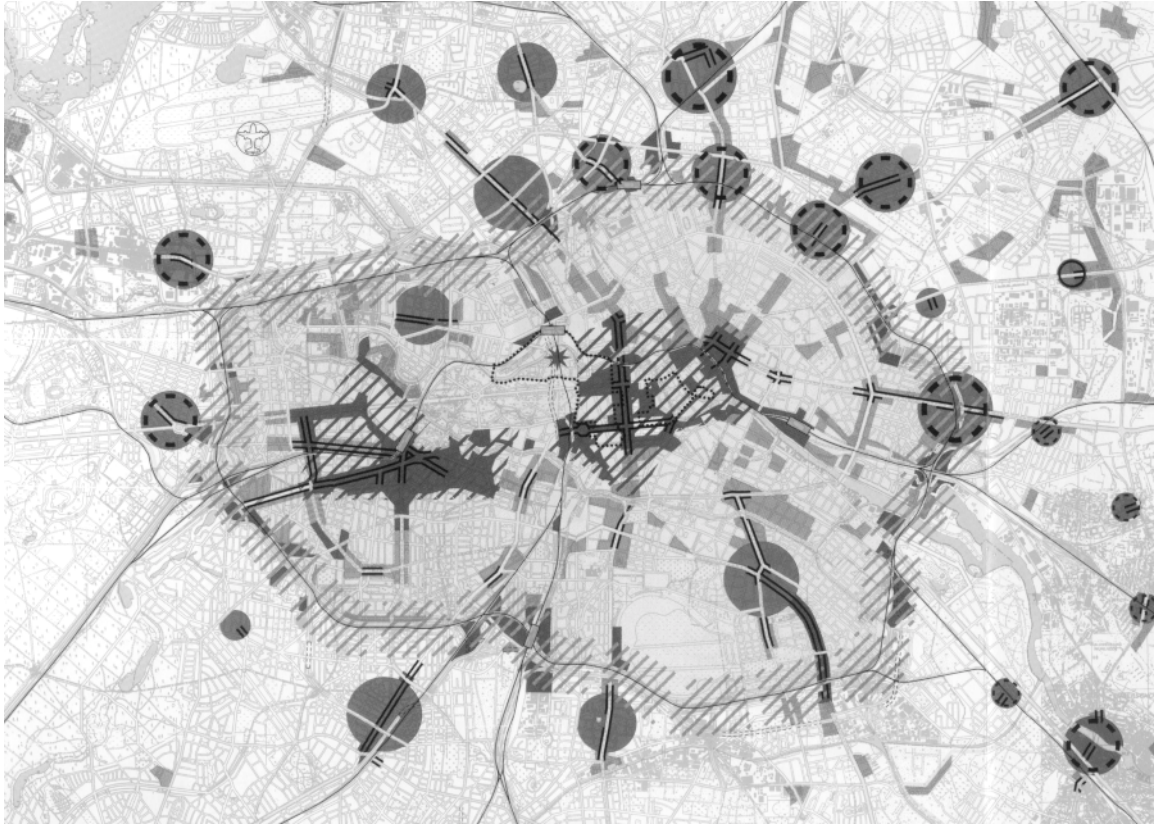


Abbildung:

Die Zentrenstruktur im Flächennutzungsplan Berlin 1994 (Ausschnitt). Deutlich zu erkennen ist, daß die vier „Kreuze“ am Ring in ihrer Bedeutung wieder zurückgenommen sind, während eine Vielfalt von zusätzlichen Zentren dargestellt wird. Der S-Bahn-Ring wird durch die Schraffur symbolisch als Ort für Zentrumsentlastungsfunktionen ausgemacht. Besondere Bedeutung scheint den traditionellen Zentren in Berlin-Mitte (einschließlich der „Arrondierung“ um den Potsdamer Platz am südwestlichen Ende des Bereichs) und im weiteren Umfeld des Breitscheidplatzes zuzukommen. Die hohe Gewichtung der Nebenzentren ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der Flächennutzungsplan die Zentrenfunktion stark durch Einzelhandelskonzentrationen bestimmt sieht. Quelle: Flächennutzungsplan Berlin 1994, Erläuterungsplan Zentren.

Große Hoffnung wird in die Olympia-Bewerbung für die Spiele 2000 gesetzt. Größere Standorte am östlichen S-Bahn-Ring, die ohnehin umstrukturiert werden sollen, werden in die Planung aufgenommen, und speisen nach dem Scheitern der Bewerbung den Pool „Städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen“ (Alter Schlachthof, Rummelsburger Bucht). Weitere, insbesondere infrastrukturelle Projekte werden schließlich verwirklicht (Bau von Sporthallen), während andere Standorte entgegen früherer Verlautbarungen aufgegeben (Wohnungsbau Ruhleben) oder aufgrund ihrer geringen Tragfähigkeit (ehemaliges „Stadion der Weltjugend“) umgeplant werden müssen.

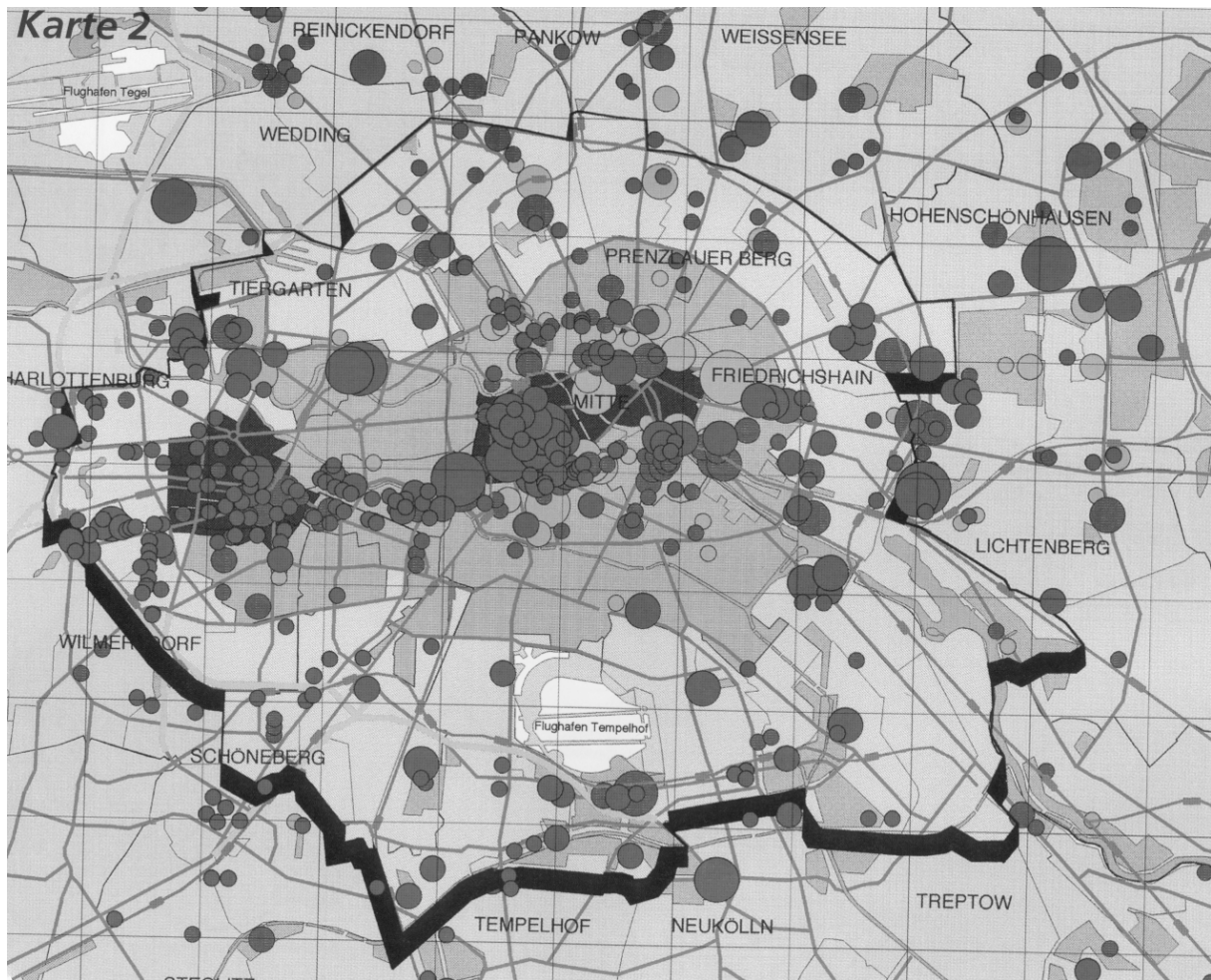


Abbildung:

Konzentration der Investitionstätigkeit im Büroflächensektor in der Berliner Innenstadt Mitte der 1990er Jahre (graue Kreisflächen, im Original farbig). Die Karte dient lediglich der Erläuterung der Tatsache, daß das Strukturbild der Investitionen von den Strukturbildern der Planung deutlich abweicht. Deshalb wurde auf eine Legende verzichtet. Besonders augenfällig ist die Tatsache, daß sich die Investitionsvorhaben um einige Zentrenkerne herum konzentrieren und überdies in der Innenstadt weit streuen, aber an den „Entlastungszentren“ am S-Bahn-Ring im Vergleich dazu nur eine quantitativ untergeordnete Entwicklung stattfindet. Erkennbar ist weiterhin, daß einige Bauvorhaben in Gewerbe- und Industriegebieten stattfinden, insbesondere im Bereich Tempelhof/Neukölln und im nördlichen Charlottenburg.

Quelle: SenSUT/IHK 1996, o. S..

Die Weiterentwicklung der Cityfunktionen wird in einer Reihe von städtebaulichen Wettbewerben für Großstandorte vorbereitet (Potsdamer Platz, Alexanderplatz, Papestraße, Gesundbrunnen usw.), während in der Innenstadt Ost aufgrund der eigentumsrechtlichen Situation und der städtebaulichen Vorgaben Investorenauswahlverfahren und Realisierungswettbewerbe für Einzelstandorte bevorzugt werden (Friedrichstraße, ehemaliger Mauerstreifen zwischen den Bezirken Mitte und Kreuzberg). Von den städtebaulichen Wettbewerben werden aufgrund der nachlassenden Dynamik nur Vorhaben auf Topstandorten, die zudem früh beplant worden sind, relativ zeitnah realisiert. Daneben entwickelt sich eine Reihe von kleineren Standorten auf Initiative von Eigentümern und Developern.

Einen bedeutenden Teil der Cityfunktionen und mithin der planerischen und der Wettbewerbsaktivitäten fließt in die Hauptstadtplanung, die auf den Umzugsbeschluß des Bundestags von 1991 folgt (Welch Guerra 1999). Die beiden Hauptstandorte liegen in der City um den Reichstag (Tiergartener Spreebogen) und den Palast der Republik / ehemaliges Stadtschloß (Spreeinsel).

Auch für andere Nutzungen wie Wohnen finden größere städtebauliche Wettbewerbe vor allem außerhalb der Innenstadt statt, doch der Schwerpunkt des Wohnungsbaus liegt in einer Fortsetzung bereits vor der Vereinigung begonnener Großvorhaben (Wasserstadt Oberhavel) und der städtebaulich abgewandelten Realisierung der Bebauung einiger bereits in der DDR-Zeit anvisierter Standorte an der östlichen Peripherie nach dem Leitbild der „Neuen Vorstadt“. Lediglich der kurzfristig bebaubare Teil dieser Standorte wird tatsächlich realisiert. Die übrigen mittelfristig zu realisierenden Großstandorte bilden mit verschiedenen oben erwähnten Standorten die „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen“.

Neben der Flächenbereitstellung für Büroinvestitionen und der Infrastrukturplanung spielen früh auch industriepolitische Strategien eine Rolle in der vereinigten Stadt. Zwar kann der Niedergang der großen Produktionsstandorte in Ost und West nicht politisch aufgehalten werden, doch bringt die anfängliche Tertiärisierungseuphorie eine Bedrohung der traditionellen Produktionsstandorte über steigende Bodenpreise mit sich, die aufgrund des engen Zusammenhangs der Entwicklung im sekundären und im tertiären Sektor über die produktionsorientierten Dienstleistungen vom Senat nicht hingenommen wird. Um seine sekundäre Basis so weit als möglich zu halten und damit Anreize für die Stärkung der unterentwickelten produktionsorientierten Dienstleistungen zu bieten, erläßt er das Industrieflächensicherungsprogramm, das Umstrukturierungen in Produktionsstandorten unter einen Genehmigungsvorbehalt stellt und damit de facto den Bodenpreis einfriert²²⁷. In bezug auf die Herausbildung neuer Produktionszweige vor allem im Hochtechnologie- und Medienbereich wird der Standort Adlershof zu einem Vorzeigeprojekt an der Schnittstelle von Unternehmensforschung und Hochschule (Humboldt-Universität) gemacht, ebenfalls im Rahmen einer „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“.

3.233 KRISE UND NORMALISIERUNG AB 1993

Mit der Rezession des Jahres 1993 lösen sich die Euphorie-Träume auf. Das Scheitern der Olympia-Bewerbung - später tritt in bezug auf das Image noch das Scheitern der geplanten Vereinigung mit Brandenburg hinzu - wird häufig als Schlüsseldatum hierfür genannt, doch die Ursachen liegen tiefer. Die Prognosen stellen sich als vorschnell und überzogen heraus, die erste Welle der „Schnupperer“ auf dem Berliner Büroflächenmarkt ist mit Flächen ausgestattet, hochfliegende Projekte werden an die Realität angepaßt, die geplanten Projekte werden schließlich realisiert und die Mieten auf dem Büroflächenmarkt sinken, ohne steigenden Leerstand vermeiden zu können. Die Möglichkeiten des Landes schrumpfen mit der zunehmend prekäreren Haushaltslage mit der Ablösung der Bundeshilfen durch den Länderfinanzausgleich, dem Verfall der Steuerbasis durch Suburbanisierung und Abwanderung und der Verzögerung des Regierungsumzugs, und Schwierigkeiten mit dem Bau eines Großflughafens vor den Toren der Stadt wirken sich auf die Standortgunst aus.

Zahlreiche Projekte müssen auf die lange Bank geschoben oder erheblich gestreckt werden. Hiervon sind auch die privatwirtschaftlichen Investitionen betroffen, mit Ausnahme von Großkonzernen, die sich langfristig gebunden haben und einen hohen Eigennutzungsanteil aufweisen. Auf den Industrieflächen vor allem in der Innenstadt wirkt das Sicherungsprogramm lähmend für neue Ansiedlungen im tertiären Sektor, ohne daß eine erhoffte „Reindustrialisierung“ eintritt. Mit der Privatisierung der Bahn kommt ein neuer Akteur in der Stadtentwicklungspolitik hinzu, der an einer intensiven Verwertung seiner nicht mehr benötigten Grundstücke interessiert ist, dabei vorwiegend auf Einzelhandel in den Bahnhöfen sowie Büroflächen in deren Umgebung setzt und die Realisierung seiner infrastrukturellen Vorhaben von der Vermarktungsmöglichkeit seiner Flächen abhängig zu machen droht.

Der Markt für Büroflächen scheint übersättigt, und die Anbieter müssen sich durch besondere Konzepte und eine geschicktere Vermarktung an die gewandelten Verhältnisse anpassen, während vor allem kostenaufwendige Projekte scheitern und einzelne Developer sogar vom Markt verschwinden. Während die in der Planung und Realisierung befindlichen Projekte umgeplant werden und insbesondere höhere Anteile an Kino- und Unterhaltungsflächen sowie Wohnen anpeilen, sinken mit einer zeitlichen Verzögerung gegenüber den Büroflächen auch die Verwertungschancen auf dem Wohnungsmarkt, auf dem sich zunehmende Suburbanisierungstendenzen und die Fertigstellungen der 1990er Jahre sowie die anhaltenden wirtschaftlichen Probleme der Berliner Privathaushalte bemerkbar machen. Bei insgesamt sinkenden

²²⁷ Es ist umstritten, ob dem Industrieflächensicherungsprogramm alleine der Verdienst der sinkenden Bodenpreise gebührt und wie stark dabei der Einfluß der nachlassenden Konjunktur mitgespielt haben könnte.

Fertigstellungszahlen im Baubereich zeigen sich konjunkturelle Wellen mit Spitzen für Multiplex-Kinos, großflächige Einzelhandelsbetriebe und Hotels. Damit tritt eine gewisse „Normalisierung“ des Marktes ein, der nun nicht mehr so stark von den Auswirkungen des Vereinigungsbooms geprägt ist und seine Fixierung auf Büroflächen verloren hat - obgleich die Neuvermietungszahlen im Büroflächenbereich durchaus beachtlich sind (SenSUT/IHK 1998).

Zwischen den vorhandenen City-Standorten beginnt ein Wettbewerb um Kunden, der einerseits eine Profilierung der Standorte zur Folge hat, andererseits aber zum Zwecke einer Vermarktung von etablierten Großstandorten zu konzertierten Aktionen der ansässigen Investoren und Eigentümern führt, die auch auf eine Zunahme des vorhandenen Büro- und Einzelhandelsflächenangebots abzielen.

Auf der anderen Seite läuft die Umsetzung der „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen“ schleppend, die ein Konglomerat von Großstandorten am Rand oder außerhalb der Innenstadt darstellen (Ausnahme: Entwicklungsbereich „Hauptstadt“). Die große Fläche der Standorte, ihre Umstrukturierungshindernisse, die erheblichen zu tätigen öffentlichen Aufwendungen für ihre Herrichtung, ihre schwierige Vermarktbarkeit aufgrund problematischer städtebaulicher Leitbilder und der krisenhaften Marktsituation sowie die unabgestimmte Vielzahl sich zum Teil gegenseitig schwächender stadtentwicklungspolitischer Aktivitäten bringt die Standorte erheblich in die öffentliche Kritik, vielleicht mit Ausnahme des Renommierprojekts Adlershof, das aufgrund seines großen Umfangs in seinen Kostenwirkungen unübersichtlich bleibt (Altrock 2000a).

Erst der Umzug von Bundestag und Regierung bringt für Berlin im Jahre 1999 zumindest einen Stimmungsumschwung und einen flächenbezogenen Nachfragschub, deren Auswirkungen und Umfang aber derzeit noch nicht abschließend ermessen werden können. Die strukturellen Probleme des Berliner Landeshaushalts und die prekäre Arbeitsmarktsituation bleiben zunächst erhalten, so daß eine Prognose über die künftigen Perspektiven der Stadtentwicklungspolitik noch kaum möglich ist.

TEIL B

FALLSTUDIEN

1. VORSTELLUNG DER FALLSTUDIEN

1.1 Fallstudienauswahl

Die im folgenden analysierten acht Fallstudien sind nach den Kriterien des Kapitels über die Untersuchungsmethode ausgewählt worden. Dabei spielten neben den auf das Erkenntnisinteresse gerichteten Kriterien (Breite der untersuchten Verfahrenskonstellationen bei gleichzeitiger Teil-Vergleichbarkeit und damit Einschränkung auf Büroflächenprojekte im Bereich des inneren S-Bahn-Rings usw.) auch Praktikabilitätsüberlegungen eine Rolle. Hierzu zählen vor allem der Informationszugang und die Einordnung der Untersuchung in die Forschungslandschaft. Die Vielfalt der beteiligten Akteure zwingt forschungsökonomisch zur detaillierten Prozeßanalyse, die wiederum ohne hinreichenden Informationszugang schlechterdings oberflächlich wird²²⁸. Andere Untersuchungen, die ebenfalls die Berliner Entscheidungsprozesse in den Mittelpunkt stellen (u. a. Acker 1995, Altrock 2000a, Altrock/Kuder 1995, Bodenschatz/Engstfeld/Seifert 1995, Lenhart 1998, Sewing 1995, Strom 1996), behandeln andere Schwerpunkte, so daß es insbesondere angezeigt war, die herausragenden und einer Verallgemeinerung nur schwer zugänglichen Großstandorte Potsdamer Platz, Friedrichstraße und Alexanderplatz auszuklammern. Es wird mit einer Untersuchung bedeutender Projekte „aus der zweiten Reihe“ versucht, sowohl eine Analyse des stadtentwicklungspolitischen „Alltagsgeschäfts“ vorzunehmen als auch eine analytische Ergiebigkeit hinreichend großer Planungszusammenhänge zu erreichen. Dabei unterscheiden sich die acht Fallstudien erheblich im Hinblick auf ihre Konflikträchtigkeit, die Standortqualität, die Investitionssumme, das angestrebte Nutzungsgefüge sowie die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Mit Ausnahme des Projekts „Kant-Dreieck“ haben alle Projekte einen angepeilten oder realisierten Gesamtumfang von mehr als 100 Mio. DM und sind damit durchaus als „Großprojekte“ anzusehen. Im folgenden sollen sie kurz im Hinblick auf ihren Stellenwert für eine Untersuchung charakterisiert werden.

1.11 Kant-Dreieck

Das Projekt „Kant-Dreieck“ ist das städtebaulich herausragende Büroflächenprojekt im West-Berlin der 1980er Jahre. Die geringe Investitionsdynamik hat zur Folge, daß es nur wenige Projekte gibt, die der Vorwendezeit zuzurechnen sind. Dennoch soll mit dem Kant-Dreieck versucht werden, ansatzweise einen breiteren Vergleich der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu ermöglichen und die Entscheidungsträger der öffentlichen Hand und ihr Zusammenspiel mit den Investoren über einen längeren Zeitraum zu verfolgen²²⁹. Während wenige andere Projekte wie der Neubau der Grundkreditbank am Olof-Palme-Platz sich von der Dimension her mit dem Kant-Dreieck messen können, ist die öffentliche Aufmerksamkeit in der westlichen Teilstadt wegen der Auseinandersetzung um die Durchbrechung der Berliner Traufhöhe und der Lage in unmittelbarer Nähe des West-Berliner Zentrums um den Breitscheidplatz und den Bahnhof Zoologischer Garten beachtlich. Das Projekt steht überdies für den Versuch der öffentlichen Hand, widerstreitende Ziele in einer Stadt an der Schwelle zur post-industriellen Gesellschaft eher zaghaft-suchend an einem ganz konkreten Standort auf einem landeseigenen Grundstück zu verwirklichen. Es gibt daher auch Auskunft darüber, welche Chancen sich die öffentliche Hand im Stadtentwicklungsprozeß selbst zuerkennt, eine Frage, die angesichts der weit verbreiteten Lähmung der öffentlichen Entscheidungsträger und ihres Versteckspiels hinter der Kombination aus leeren Kassen und der geringen Verfügung über Eigentum an Grund und Boden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert aktueller ist denn je.

²²⁸ Die gründliche Analyse, die in dieser Untersuchung versucht worden ist, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß schon aufgrund eines immer noch eingeschränkten Informationszugangs unaufklärbare Details bleiben. Eine größere Vorgehensweise, wie sie bisweilen in anderen Studien aufzufinden ist, wird vom Autor als nicht zweckdienlich erachtet.

²²⁹ Dies ist insbesondere wegen der Bezugnahme dieser Arbeit auf die Theorie der Urbanen Regime notwendig, vgl. dazu insbesondere Stone 1989.

1.12 Kranzler-Eck

Das Projekt der Victoria-Versicherungen auf dem Kranzler-Eck stellt ein Bindeglied zwischen der West-Berliner und der Vereinigungszeit dar. Bereits in den 1980er Jahren hat es zahlreiche Anläufe für eine Verdichtung des nie komplett realisierten 1950er-Jahre-Ensembles gegeben, die sich alle im Sand verlaufen haben. Schließlich stabilisieren sich die Verwertungsbemühungen der Versicherung Anfang der 1990er Jahre und münden schließlich in eines der umstrittensten Investitionsvorhaben, das im Jahre 2000 nach Verkauf des Grundstücks an eine Fondsgesellschaft realisiert wird. Neben den Wechselwirkungen zum Projekt auf dem Kant-Dreieck ist das Vorhaben als Testfall für die Konfrontation auswärtiger Architekten mit der einheimischen Szene und als ein komplexes Gefüge von Teilzielen zwischen Attraktivitätssteigerung, städtebaulicher Einbindung, Denkmalschutz, Höhenentwicklung und City-Bildung bedeutsam und hat trotz seines vergleichsweise konventionellen Standorts und Nutzungsmixes bis in das Landesparlament (Abgeordnetenhaus von Berlin) Wellen geschlagen. Die mannigfachen Konfliktlinien zwischen den Beteiligten geben zu Spekulationen über die Verfaßtheit der Berliner Politik Anlaß, die allein es Wert wären, genauer untersucht zu werden, sich allerdings nicht bis ins Detail aufklären lassen werden.

1.13 Zoofenster und Schimmelpfenghaus

Das Bürobauvorhaben der Brau und Brunnen, bekannt geworden unter dem Begriff „Zoofenster“, bildet hinsichtlich der Entwicklung der City-West um den Breitscheidplatz in Konkurrenz zu den neu entstehenden Zentren (Potsdamer Platz, Friedrichstraße, Alexanderplatz) zusammen mit dem Victoria-Projekt gewissermaßen die Speerspitze der Entwicklung, in deren Windschatten andere Projekte um den Breitscheidplatz folgen, deren Prozesse nicht ohne die beiden Pioniere erklärbar sind. Der Versuch, gegen Widerstände einen markanten Höhenakzent zu setzen, hat neben dem Verfahren selbst und der architektonischen Einbindung zu erheblichen Konflikten geführt, die bis heute nicht vollständig bewältigt sind. Durch die Verquickung der Entscheidung über das inzwischen weiterentwickelte Projekt mit dem ebenfalls umstrittenen Abriß des sogenannten Schimmelpfenghauses, einer inzwischen denkmalgeschützten Straßenüberbauung aus den 1950er Jahren am Breitscheidplatz, erlangt der Planungsprozeß zusätzliche Brisanz, wie auch durch das bisherige Scheitern der Realisierungsversuche des Zoofensters, die einem der prominentesten Orte der West-Berliner Innenstadt über Jahre eine für Außenstehende unverständliche Stadtbrache beschert haben. Der Planungsprozeß macht einige der Charakteristika der Berliner Stadtentwicklungspolitik deutlich, auch wenn er in mancherlei Hinsicht einzigartig sein dürfte. Das Zusammenspiel der öffentlichen und der privaten Akteure wie auch die vielfältigen und bisweilen fehlinterpretierten Gründe für das Scheitern von Projekten können an seinem Beispiel studiert werden. Die drei bisher erwähnten Fälle liegen alle im Bezirk Charlottenburg, der als Vertreter der lokalen Interessen und zumeist im Gegensatz zur City-Entwicklung am Breitscheidplatz im Verfahren eine Rolle spielt. Damit sind die drei Fälle aufschlußreich für die Bewältigung von Konflikten zwischen Senat und Bezirken.

1.14 Bolle-Block

Die Errichtung des heute als Bundesinnenministerium genutzten Bürogebäudes ist ein Beispiel für Industrieflächenkonversion, die zunächst aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsvorstellungen stark konfliktiv verlaufen ist, deren Realisierung aber schließlich aufgrund der Verhandlungsstrategien der Akteure vergleichsweise kooperativ stattgefunden hat. Die Bildung von Vertrauen zwischen einigen Beteiligten ist wohl mit dafür verantwortlich, daß die Zusammenarbeit von den Akteuren als beispielhaft dargestellt wird. Tatsächlich ist der entstandene Komplex heute - obwohl er beinahe vollständig in Regie des Bezirks und ohne bedeutende Intervention des Senats geplant wurde - aufgrund seiner ungewöhnlichen Gestalt weit hin bekannt, da er in verschiedensten Zusammenhängen in Broschüren von öffentlichen und privaten Einrichtungen als Imageträger genutzt wird. Der Prozeß zeigt weiter, wie unter Zurkenntnisnahme und sogar unter Beteiligung einer aktiven Nachbarschaft Kompromisse zwischen Vermarktungsinteressen und lokalen Belangen möglich sind und an welche Grenzen sie stoßen. Ein Vergleich mit dem Planungs- und Entscheidungsprozeß am Potsdamer Platz, im gleichen Stadtbezirk Tiergarten gelegen, aber sehr weitgehend in der Regie der Landesregierung (Senat) und ohne ernstzunehmenden Einfluß des Bezirks durchgeführt²³⁰, bietet sich an.

²³⁰ Dabei sollten allerdings nicht die beachtlichen Leistungen des Stadtplanungsamts im Rahmen der Bebauungsplanung am Potsdamer Platz übersehen werden. Wenngleich das Bebauungsplanverfahren an ein privates Pla-

1.15 Pariser Platz

Der Pariser Platz an der Nahtstelle zwischen West- und Ost-Berlin ist wegen seiner Lage und der symbolhaften Bedeutung des ihn im Westen begrenzenden Brandenburger Tors einer der Orte in Berlin, deren Wiederbebauung das größte öffentliche Interesse auslösen. Ansprüche aus den verschiedensten Richtungen werden an ihn herangetragen, die sowohl seiner historischen als auch seiner zeitgenössischen Bedeutung gerecht werden, ja letztere erst noch definieren sollen. Die relativ schnell getroffenen Leitentscheidungen geraten an vielerlei Stellen in Konflikt mit Einzelinvestoren und Architekten, so daß der Planungsprozeß aufschlußreich dahingehend ist, wie sich durch Koordinationsstrategien der Politik viele - in ihrem Investitionsvolumen gar nicht so bedeutende - Einzelvorhaben abstimmen lassen, die alle beinahe stärker Vermarktungs- und Imageaspekten dienen als allein der maximalen Grundstücksverwertung. Zwar gibt es in der Stadt noch bedeutendere Orte für die gesamtstädtische (und staatliche) Identität, doch stellt der Pariser Platz insofern eine Besonderheit dar, als die übrigen hierfür in Frage kommenden Orte öffentlich geplant werden und Privateigentümer dort kaum eine Rolle spielen (Schloßplatz, Reichstag/Spreebogen) oder bereits weitgehend bebaut sind (Unter den Linden)²³¹. Zu beachten ist, daß die Planung vom Senat durchgeführt wird und der Stadtbezirk Mitte kaum eine Rolle spielt.

1.16 Ostbahnhof-Umfeld

Der Bereich des ehemaligen Hauptbahnhofs in Ost-Berlin, eine stark durch Kriegsschäden und die Teilung bestimmte untergenutzte Fläche, weist einerseits nach der Vereinigung große unausgeschöpfte Potentiale (Lage an der Spree), andererseits schwer überwindliche Entwicklungshemmnisse auf (Barrieren). Das riesige Areal kommt früh in den Blick der Entscheidungsträger, bleibt aber im Schatten der Großstandorte wie des nahegelegenen Alexanderplatzes. Die vielschichtigen Probleme und Konflikte bei dem Versuch der Wiedergewinnung eines nahezu vollständig verlorenen bzw. überprägten Stadtraums können ausgehend von einem städtebaulichen Ideenwettbewerb am Beispiel des Standorts von Anfang an studiert werden. Dabei sind - trotz der geringen öffentlichen Wahrnehmung des Standorts - eine Vielzahl von Einzelprojekten zu koordinieren, so daß ein äußerst komplexes Geflecht sowohl von privaten als auch von öffentlichen Beteiligten entsteht. Das Gelände im Stadtbezirk Friedrichshain, an anderen Stellen aktiv und erfolgreich in der Akquisition von Büroinvestitionen, gerät schließlich in den Strudel des darniederliegenden Büroflächenmarktes der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Damit läßt sich an ihm studieren, wie die Beteiligten auf sich erheblich verschlechternde wirtschaftliche Perspektiven planerisch reagieren.

1.17 Ring-Center

Das sogenannte „Ring-Center“ ist ein wichtiges Beispiel für die von der Berliner Stadtentwicklungspolitik früh identifizierten „Entlastungsstandorte“ für die City, an denen die verkehrliche Gunst zu einer Konzentration von Büroflächen genutzt werden soll, die aber aus verschiedenen Gründen nur an einzelnen Standorten tatsächlich Investitionen anziehen. Der Entscheidungsprozeß am Ring-Center muß, obwohl es sich um ein Einzelprojekt handelt, Koordinierungsleistungen innerhalb der öffentlichen Hand erbringen, da der Standort die Bezirksgrenze zwischen Lichtenberg und Friedrichshain überschreitet und mit überregional bedeutsamen Verkehrstrassen um Flächen konkurriert. Mit der ECE, dem größten deutschen Betreiber von Einzelhandelszentren, kommt ein Investor ins Spiel, für den Büroflächen nicht das Hauptgeschäft sind, der aber als mächtiger und potenter Konzern gilt. Das schwierige städtebauliche Umfeld und die Interaktion des Senats mit dem aufgrund der starken Wahlergebnisse der PDS für Ost-Berlin typischen Bezirk Lichtenberg macht das Projekt zusätzlich interessant.

1.18 Treptowers

Die „Treptowers“ sind bei allen Unterschieden in den Dimensionen gewissermaßen das Ost-Berliner Gegenstück zum Bolle-Gelände. Die Konversion des ehemals bedeutenden innerstädtischen Produktionsstandorts des EAW-Kombinats ist gleichzeitig von der Papierform her eine seltene Erfolgsgeschichte für eine beachtliche Wiederbelebung eines niedergehenden DDR-Arbeitsorts. Mit der Allianz kommt ein Weltkonzern ins Spiel, der zwar nicht als Developer auftritt, aber dessen Verhandlungsmacht durchaus

nungsbüro abgegeben wurde, kam dem Amt eine wesentliche Rolle bei der Vermittlung von Verfahrensroutinen zu, die das damals noch kaum mit Bebauungsplanung befaßte Büro sich erst erarbeiten mußte.

²³¹ Zu den Megaprojekten Potsdamer Platz, Friedrichstraße und Alexanderplatz s. o.

spürbar ist. Der wie das Ring-Center am S-Bahn-Ring gelegene Standort wird beinahe komplett umstrukturiert, wobei eine ehrgeizige bezirkliche Wachstumskoalition in Treptow eine bedeutende Rolle spielt und interessanterweise die Mitwirkung des ansonsten bei Mega-Projekten beinahe omnipräsenten Senats im Prozeß eindämmt. Für die Einschätzung der Verfahrensbeteiligten ist interessant, wie bei der relativ zügigen investorengetriebenen Entwicklung eines neuen Stadtteils unter weitgehendem Ausschluß der (wenig an Beteiligung an einem mit Ausnahme des Eingangsbereichs wenig im Blickfeld liegenden Standorts interessierten) Öffentlichkeit Qualitätsstandards definiert werden. Wie das Umfeld des Ostbahnhofs spielt dabei die Krise am Büroflächen- und insbesondere am Wohnflächenmarkt eine gewisse Rolle, allerdings in einem wesentlich geringeren Ausmaß.

1.2 Einordnung der Fallstudien in die Berliner Stadtentwicklungspolitik

Vor dem Einstieg in die Fallstudien selbst soll an dieser Stelle noch eine kurze zusammenfassende Einschätzung über den Stellenwert der Fallstudien gegeben werden, die ihre Relevanz und Aussagekraft überprüfen soll. Auf die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands auf Büroinvestitionsvorhaben wurde bereits an anderer Stelle eingegangen. Das Instrument der „Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ wird bewußt nicht untersucht, obwohl mit dem Projekt Adlershof - außerhalb der Berliner Innenstadt gelegen - ein bedeutendes Studienobjekt vorliegt, das von David Naegler in einem Dissertationsvorhaben am Institut für Sozialwissenschaften der TU Berlin untersucht wird. Größere Einzelhandelsstandorte sind in der Berliner Innenstadt fast immer im Zusammenhang mit Büroflächen entwickelt worden, so daß das Projekt Ring-Center sogar als stellvertretend erachtet werden kann, während Entwicklungen auf der „Grünen Wiese“ Gegenstand anderer Studien bleiben müssen. Komplexe stadtentwicklungspolitische Leitprojekte existieren neben den bürogeprägten Standorten im Umfeld von größeren Verkehrsvorhaben (Zentralbahnhof, außerhalb der Stadt Großflughafen Schönefeld). Ein ähnlicher Zusammenhang liegt zumindest am Ostbahnhof ansatzweise vor, während der Großflughafen bereits an anderer Stelle ansatzweise untersucht wurde (Kleger 1996a).

Neben den Fallstudien gibt es in Berlin eine Fülle weiterer Büroinvestitionsvorhaben, die aber häufig kleinere Einzelvorhaben sind, zu den bewußt nicht untersuchten Mega-Projekten zählen, hauptsächlich eine Umnutzung bereits bestehender Bausubstanz darstellen (NARVA-City), außerhalb der Innenstadt liegen (Marzahner Pyramide, Herlitz-Center) oder vergleichsweise früh gescheitert sind (WTC, Skanska-Teleport, Bebauung ehemaliges Stadion der Weltjugend). Von den übrigen Projekten müssen einige interessante Konstellationen außen vor bleiben, doch wird angesichts der hier in den Fallstudien erfaßten Breite davon ausgegangen, daß eine Hinzunahme auf Kosten der Untersuchungstiefe nicht sinnvoll gewesen wäre²³².

Ungeachtet der Vertiefung der benannten acht Fallstudien werden im Laufe dieser Untersuchung weitere Fälle beobachtet. Dies spielt insbesondere in den Gesprächen mit Akteuren eine Rolle, die für eine Plausibilitätsprüfung und eine Einordnung des Wirkens der Akteure punktuell weitere Verfahren heranziehen. Ansatzweise sind darüber hinaus öffentlich zugängliche schriftliche Materialien verarbeitet worden²³³.

²³² Für weitere Studien bieten sich insbesondere an:

- in Mitte: Trias-Projekt, Luisen-Karree, Jannowitz-Center,
- in Tiergarten: weitere Projekte im westlichen Teil des Spreegürtels, Trigon-Zentrale,
- in Friedrichshain: weitere Projekte entlang der Frankfurter Allee,
- in Kreuzberg: GSW-Hochhaus, Springer-Verlags-Neubau Kochstraße, ehemalige Schultheiß-Brauerei, Büro-Center in der Hasenheide,
- in Charlottenburg: Neubebauung des Kudamm-Ecks, Entwicklung des Charlottenburger Spreebogens (vgl. Sewing 1996), Leibniz-Kolonnaden, Bereich Kaiserin-Augusta-Allee,
- in Lichtenberg: BfA-Projekt Ostkreuz, Umfeld S-Bahnhof Storkower Straße.

²³³ Hier finden auch die für eine vertiefende Betrachtung ausgeschiedenen „Mega-Projekte“ Berücksichtigung. Neben den acht Fallstudien wurden im Sinne der obigen Ausführungen folgende Projekte, Standorte und Quartiere beobachtet:

- Die Mega-Projekte Potsdamer Platz, Alexanderplatz und Friedrichstraße einschließlich des Mauerstreifens zwischen den Bezirken Mitte und Kreuzberg,

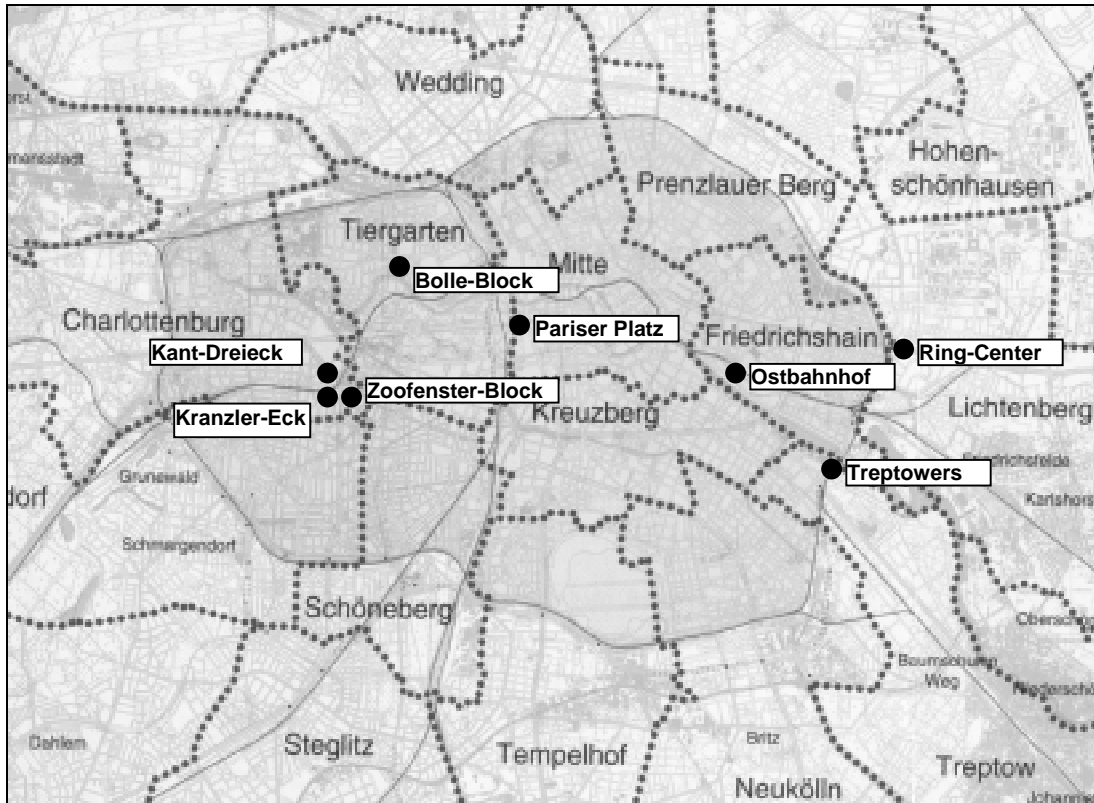


Abbildung:

Lage der Fallstudien in der Berliner Innenstadt. Kartengrundlage: Übersichtskarte der Berliner automatischen Liegenschaftskarte, ohne Maßstab.

- Die Ring-Projekte Gesundbrunnen, Ostkreuz, Papestraße, Halensee-Überbauung, Konversion Zentraler Omnibusbahnhof,
- Die „Fallstudien-Nachbarn“ IC-Hotel, IHK-Erweiterung, Kudamm-Eck, Breitscheidplatz-Ost, Parkplatzbebauung Wieland-/ Leibnizstraße (alle Charlottenburg), Moabiter Spreeufer, Stadtquartier Lehrter Bahnhof (beide Tiergarten), Bereich Friedrichstraße-Nord (Mitte),
- Das weitere Geschehen in den Innenstadtbezirken anhand der Projekte und Standorte GSW-Erweiterung, Springer-Bebauung (beide Kreuzberg), Nordbahnhof, ehemaliges Stadion der Weltjugend, Neue Hackesche Höfe, Jannowitz-Center, Trias (alle Mitte).

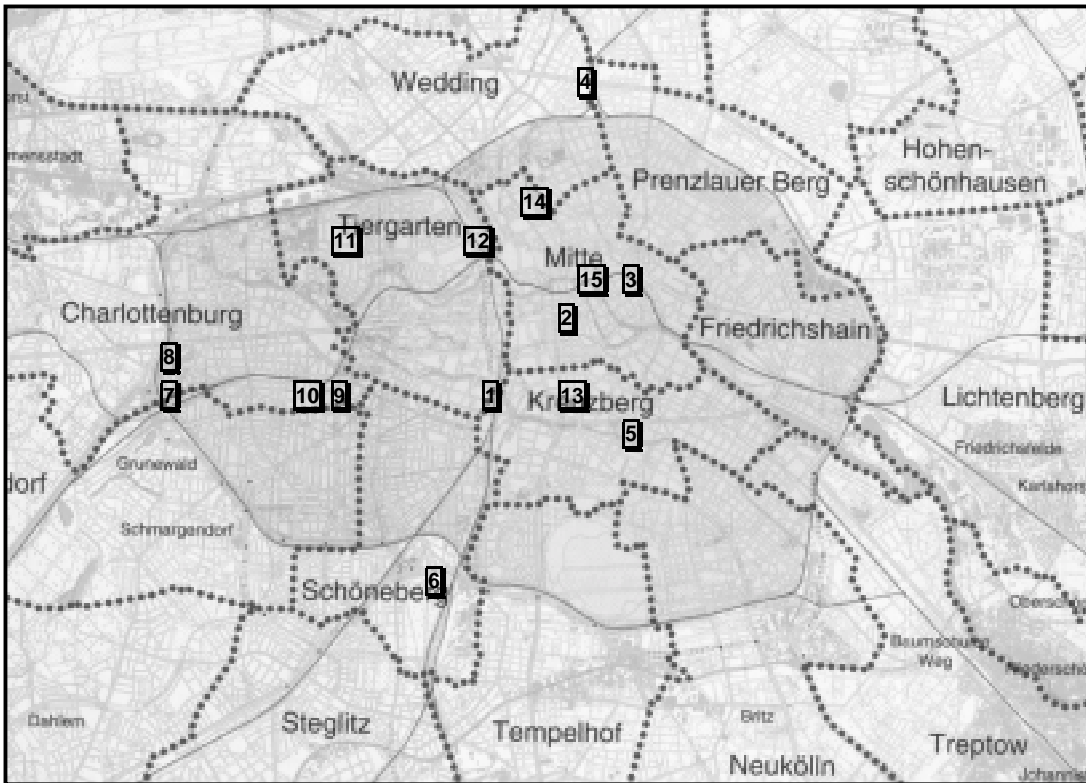


Abbildung:

Grobe Lage häufig in dieser Untersuchung erwähnter weiterer Projekte in der Berliner Innenstadt. Ohne Maßstab, Kartengrundlage s. o..

1 Potsdamer und Leipziger Platz, 2 Friedrichstraße mit neuem IZH, 3 Alexanderplatz, 4 Ringprojekt Gesundbrunnen, 5 Ringprojekt Ostkreuz, 6 Ringprojekt Papestraße, 7 Ringprojekt Westkreuz (Halensee-Überbauung), 8 Zentraler Omnibusbahnhof, 9 IZH-Neubau, IC-Hotel, Kudamm-Eck, 10 Parkplatzbebauung Wieland- / Leibnizstraße, 11 Spreeufer Moabit, 12 Stadtquartier Lehrter Bahnhof, 13 Springer-Block, GSW-Hochhaus, 14 Stadion der Weltjugend, Nordbahnhof

Zur Orientierung für Nicht-Berliner: Die etwas dunkler grau unterlegte Fläche bildet die „Innenstadt“ und wird vom S-Bahn-Ring umschlossen. Der historische Kern der Stadt ist ansatzweise im Südteil des Bezirks Mitte zu erkennen. Der Kurfürstendamm verbindet den Breitscheidplatz (9) und den Grunewald. Die Grenze zwischen Ost- und West-Berlin verlief entlang der Bezirksgrenzen von Wedding/Pankow (im Ausschnitt nicht bezeichnet), Wedding / Prenzlauer Berg, Wedding/Mitte, Tiergarten/Mitte, Kreuzberg/Mitte, Kreuzberg/Friedrichshain, Kreuzberg/Treptow und Neukölln/Treptow.

Projekt	Stadtbezirk	Typ	Maßgebliche Eigentümer / Entwickler	Geplantes Investitionsvolumen*	Nutzungsspektrum	Geplante BGF (ca.)	Maßgebliche Entscheider öffentliche Hand	Beginn Prozeß	Ende Prozeß**	Fertigstellung
Kant-Dreieck	Charlottenburg	Einzelbauvorhaben	KapHag	60	B(GK)	7.000	BA, BVV, Sen-BauWohn	1983	1992	1994
Kranzler-Eck	Charlottenburg	Nachverdichtung Standort	Victoria / DIFA	400	B(E)	42.000	SenBauWohn, SenStadtUm, Abgh.	1987	1993	2001
Zoofenster-Block	Charlottenburg	Nachverdichtung / Umstrukturierung Standort	Brau&Brunnen, ITAG u.a.	? (über 500)	B(E)	? (> 50.000)	SenBauWohn, SenStadtUm, Abgh.	1990	2001	?
Bolle-Block	Tiergarten	Gewerbeflächenkonversion Standort	Ernst Freiberger	500	B(EGW)	125.000	BA	1990	1992	1995
Pariser Platz	Mitte	Neubebauung Standort	Ausländische Staaten, Banken, Fondsges. u.a.	1.200	BHV (EWGK)	171.000	SenBauWohn, SenStadtUm, Abgh.	1991	1997	(1997-2001)
Ostbahnhof-Umfeld	Friedrichshain	Umstrukturierung Stadtraum	Post AG, Bahn AG, KapHag, Fondsges. u.a.	?	B(WE)	> 500.000 (Rahmenplan)	SenStadtUm, BA, SenBauWohn	1992	?	(1999-2000)
Ring-Center	Lichtenberg / Friedrichshain	Umstrukturierung / Nachverdichtung Standort	ECE	? (ca. 1.000)	EB	145.000	SenBauWohn, BA	1991	1994	(1998)
Treptowers	Treptow	Gewerbeflächenkonversion Stadt-raum	Roland Ernst, Allianz	1.400	BW	250.000	BA	1992	1997	(1998)

Tabelle: Übersicht über die den Fallstudien zugrundeliegenden Projekte und Entscheidungsprozesse.

*in Mio. DM (ca.)

** inhaltlich, abgesehen von Details

Anmerkungen:

- Unter Eigentümer/Entwickler sind lediglich Unternehmen genannt, die in den Verhandlungen mit der Hand eine wesentliche Rolle spielen.
- Die geplante Investitionssumme ist lediglich überschlägig aus öffentlich zugänglichen Informationen ermittelt und soll zur Einordnung des Prozesses als Orientierung dienen.
- Das Nutzungsspektrum stellt lediglich die wesentlichen Nutzungen zusammen, dabei stehen die Hauptnutzungen außerhalb, eher untergeordnete Nutzungen innerhalb der Klammer. Die Abkürzungen bedeuten: B Büroflächen, E Einzelhandel, G Gastronomie, H Hotel, K Kultur und Unterhaltung einschließlich Ausstellungsflächen, V Vertretungen und Repräsentanzen, W Wohnflächen.
- Die überschlägige Bruttogeschoßfläche dient ebenso lediglich der Orientierung und bezieht sich auf den vorgesehenen Endausbau.
- Die maßgeblichen Entscheider der öffentlichen Hand bilden eine Auswahl bedeutender Akteure nach Einschätzung des Autors. Zu Details vgl. die Fallstudien.
- Die Jahreszahlen in der dritt- und vorletzten Spalte beziehen sich auf den Kern des Entscheidungsprozesses, die in der letzten Spalte auf den Kern des Realisierungsprozesses. Eingeklammerte Realisierungsjahre deuten auf eine bislang unvollständige Realisierung hin, ohne daß die „fehlenden“ Reste eines Konzepts überhaupt begonnen wären.

2. FALLSTUDIE „KANT-DREIECK“

2.1 Chronologie

2.11 Lage und Vorgeschichte

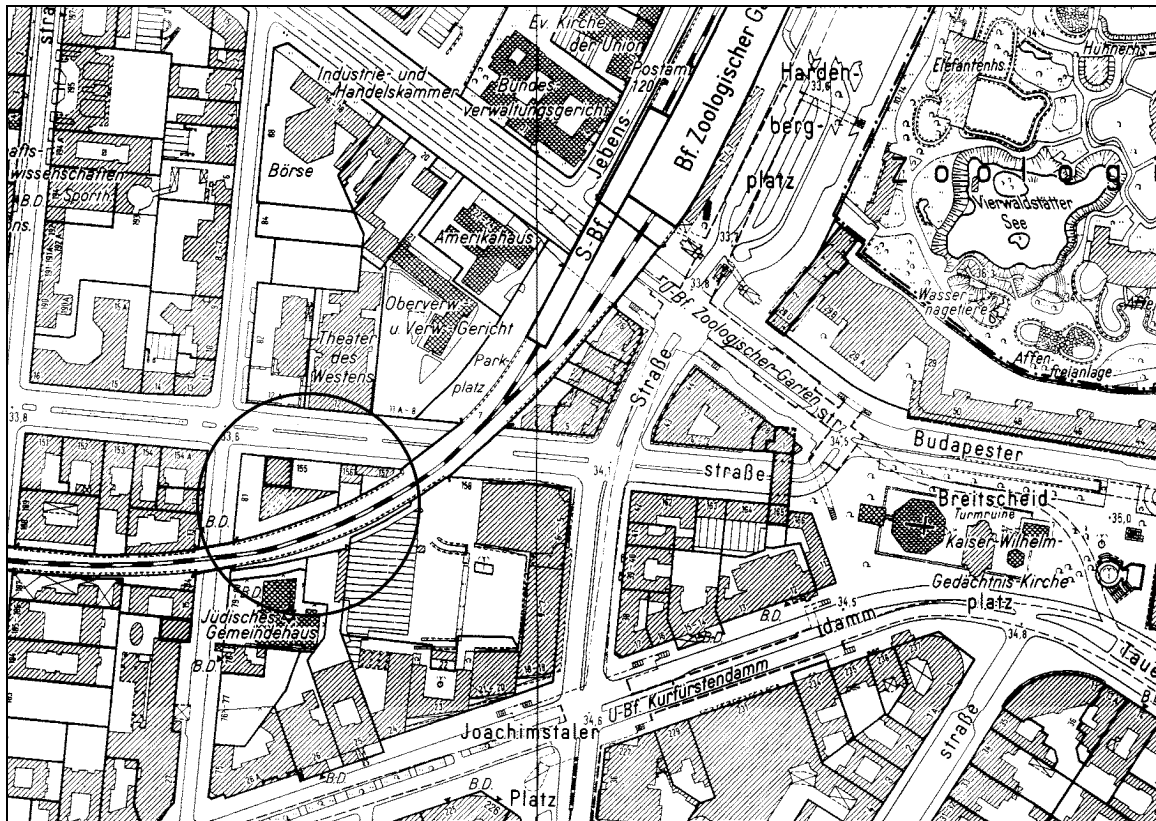


Abbildung:

Die Lage des „Kant-Dreiecks“ in Charlottenburg. Karte von Berlin (auch die folgenden Karten), Maßstab 1 : 5.000, Stand 1998.

Das sogenannte „Kant-Dreieck“ ist eine etwa 3.700 m² große annähernd dreiecksförmige Fläche in unmittelbarer Nähe der Berliner „City-West“ um den Breitscheidplatz und den Bahnhof Zoologischer Garten. Es liegt an der Kantstraße direkt gegenüber dem „Theater des Westens“, einem prunkvollen Gebäude aus der Jahrhundertwende, in dem heute vorwiegend Musicals veranstaltet werden. Die außergewöhnliche Form des Kantdreiecks entstand im 19. Jahrhundert im Rahmen der Ausbildung der Stadtbahntrasse als Hochbahn. Diese zerschneidet, vom Bahnhof Zoologischer Garten nach Südwesten schwenkend, einen Block, dessen größerer Südteil bis an den Kurfürstendamm reicht und von dem Areal des sogenannten „Victoria-Geländes“ mit dem Café Kranzler eingenommen wird. Während der Hobrecht-Plan an der westlich angrenzenden Fasanenstraße nördlich und südlich der Kantstraße eine platzartige Verbreiterung vorsah, die heute noch am Zurückweichen des westlich des Theaters des Westens gelegenen Delphinkinos von der Straßenflucht der Fasanenstraße abzulesen ist, erschwerte die ungewöhnliche Form die Bebaubarkeit des Grundstücks zusätzlich. Die im Krieg zerstörte Vorkriegsbebauung wurde in der Nachkriegszeit durch eingeschossige Behelfsbauten im schmalen östlichen Teil und eine Tankstelle an der Ecke zur Fasanenstraße ersetzt. Die Nutzung der eingeschossigen Gebäude als Vergnügungsstätten fügte sich in den Charakter der Umgebung als typisches „Bahnhofsviertel“ ein.

Im Flächennutzungsplan 1965 ist der Bereich der Fasanenstraße von ehrgeizigen Straßenbauplänen betroffen. Ein geplantes Netz von Stadtautobahnen, das im Vergleich zum inzwischen realisierten Netz äußerst dicht gewesen wäre, sah auch den Ausbau der Fasanenstraße vor. Dies hätte einschneidende

Konsequenzen für ihre Randbebauung gehabt. Obwohl die Planung nicht realisiert wurde, war die Fläche des Kant-Dreiecks wie andere Grundstücke an der Fasanenstraße über Jahre nicht für eine Neubebauung zugänglich, was sich negativ auf deren Nutzungsstruktur auswirkte.

2.12 Ein „Rollback“ in der innerstädtischen Verkehrsplanung: der Fasanenstraßenwettbewerb und seine Folgen

2.121 DER STÄDTEBAULICHE WETTBEWERB FÜR DIE FASANENSTRASSE

Anfang der 1980er Jahre besteht im Senat nach vehementen Bürgerprotesten in anderen Stadtbezirken und einem Wandel städtebaulicher Leitbilder informell bereits Konsens darüber, daß der Ausbau der Fasanenstraße nicht mehr stattfinden soll. Damit ist der Weg für erste Überlegungen zu einer Aufwertung des Bereichs frei, die Anfang 1982 durch eine sogenannte „City-Kommission“ erarbeitet, aber nicht weiterverfolgt werden (SenStadtUm 1988, S. 127). Durch die Bereichsentwicklungsplanung (BEP) des Bezirks Charlottenburg werden die Nutzungsüberlegungen für einen Teilbereich Charlottenburgs im Laufe des Jahres 1982 konkretisiert. Das von der Planergemeinschaft Dubach/Kohlbrener erarbeitete BEP-Arbeitspapier beabsichtigt eine Verzahnung von kleineren Freiflächen entlang der Stadtbahn zu einem System von Grünzügen (G051), die als innerstädtische Ausgleichsräume verstanden werden können. In diesem System soll das schwer zu bebauende Kant-Dreieck zu einem „Stadtplatz“ werden.

Vor dem Hintergrund der laufenden Planungsüberlegungen und dem Wunsch nach einer Aufwertung des Bereichs sind die Auseinandersetzungen um seine Bebauung in den frühen 1980er Jahren zu sehen, dessen westlicher Teil von etwa 3.000 m² Größe (Tankstellengelände) sich in Landeseigentum befand, während zwei jeweils knapp über 300 m² große Grundstücke im östlichen Teil (eingeschossige Behelfsbauten) Privateigentum waren und bis heute sind.

Für das Gelände schlägt zunächst der Bauträger Otremba Anfang der 1980er Jahre eine sechs- bis siebengeschossige Wohnbebauung des Architekten Nielebock mit einer GFZ von 3,26 vor, die jedoch im Widerspruch zur Stadtplatzidee steht. Nach abschlägiger Bescheidung des Vorbescheidsantrags setzt sich Baustadtrat Antes für eine Wohnbebauung ein, worauf der Bezirk schließlich eine maximal viergeschossige Bebauung befürwortet. Als städtebauliche Vorgaben formuliert der Bezirk - teilweise in Anlehnung an die Aussagen der BEP - für eine Aufwertung des Areals folgende Ziele:

- die Berücksichtigung der städtebaulichen Strukturen in der unmittelbaren Umgebung (Baudenkmale, Sichtbeziehungen)
- die Schaffung einer „Promenade“ entlang der S-Bahntrasse (wiedergenutzten Bögen des Hochbahnbauwerks nördlich vorgelagert) als Teil einer Fußwegeverbindung Bahnhof Zoologischer Garten - Savignyplatz
- die Herstellung eines attraktiven Stadtplatzes als Entrée zu dieser Promenade und mit einem Durchgang zum südlich angrenzenden Innenhofbereich des Victoria-Geländes
- sowie die Einhaltung einer GFZ von 1,5 gemäß der verbindlichen Bauleitplanung (Baunutzungsplan von 1958) beim Bau eines architektonisch hochwertigen Gebäudes mit Gewerbe- und Wohnnutzung.

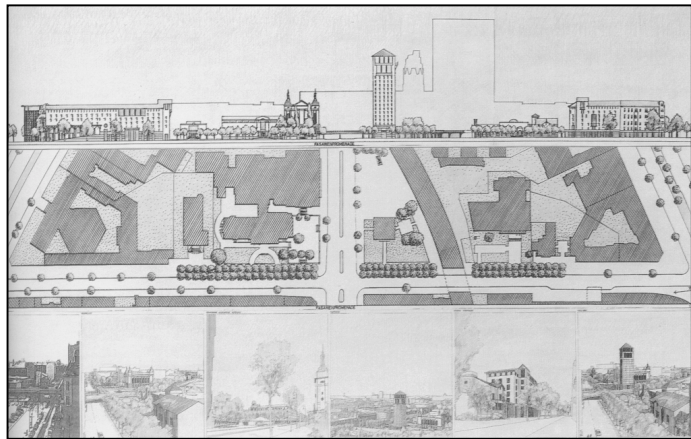
Verhandlungen mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz bringen eine Einigung auf ein konkurrierendes Bauträger-Wettbewerbsverfahren für die Jahreswende 1982/83. (QK01-K04, Dubach/Kohlbrener 1982)

Zur Überraschung des Bezirks schreibt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz kurz vor der Einleitung des Bauträgerwettbewerbs einen städtebaulichen Ideenwettbewerb für die gesamte Fasanenstraße zwischen Hardenbergstraße und „Freier Volksbühne“, einem Theater am südlichen Ende der Straße, aus, in dessen Rahmen das Gelände des Kant-Dreiecks einen Schwerpunkt bei der Aufwertung der durch zahlreiche Brüche - häufig Folgen des Zweiten Weltkriegs - in der städtebaulichen Struktur gekennzeichneten Fasanenstraße spielen soll. Der Wettbewerb ist Ausdruck der inzwischen vom Senat gesehenen Chance, durch eine bauliche Verdichtung auch für die Fasanenstraße neue Nutzungsperspektiven zu eruieren. Seine Durchführung steht gewissermaßen als Ausdruck für das gewandelte städtebauliche Leitbild des Senats, das erst einige Jahre später durch den Flächennutzungsplan 1984 seinen politisch verbindlichen Niederschlag erhält.



Abbildungen:

Der Siegerentwurf im Fasanenstraßenwettbewerb von Müller/Rhode (links) und die Überarbeitung mit dem Campanile (unten). Quelle: SenStadtUm 1988, S. 33 und S. 39.



Während die Art und das Maß der Nutzung Teil der Wettbewerbsaufgabe sind, werden bereits die Öffnung der S-Bahn-Bögen und die Durchgängigkeit zum Victoria-Gelände als Rahmenbedingungen für eine Neubebauung formuliert. In der vorausgehenden Diskussion noch als offene Alternative zwischen der Anlage eines Stadtplatzes und einer stärkeren Betonung auf Bebauung formuliert, macht die Wettbewerbsausschreibung deutlich, daß das Kantdreieck „räumlicher Dreh- und Angelpunkt des Wettbewerbsgebiets ... mit den sich hier kreuzenden, räumlich zu entwickelnden Achsen der Fasanenstraße und der Stadtbahnbögen“ (SenStadtUm 1983b, S. 13) ist, fordert klare Aussagen zum Stadtgrundriß und nennt als Programm ein Wohn- und Geschäftshaus neben der Gestaltung des Freiraums und der Fußgänger-Verbindung an der S-Bahn (S. 13, S. 19)²³⁴. Um den Widerspruch zu bezirklichen Planverfahren zu entschärfen, wird deutlich gemacht, daß es sich bei dem BEP-Arbeitspapier noch nicht um ein „City-Gutachten“ für die weitere Entwicklung des Bereichs um die City-West handele und dem Arbeitspapier damit nur eine geringe Bedeutung bei der Vorbereitung des Wettbewerbs zukommen soll (SenStadtUm 1983a).

Die Jury identifiziert im Rahmen der Preisgerichtssitzung Mitte Juni 1983 drei Typen von Arbeiten. Der erste Typ orientiert sich an dem vom Hobrecht vorgegebenen Muster mit einer Aufweitung des Straßenraums an der Fasanenstraße und einer Bebauung des Kantdreiecks entlang der abgewandelten Fluchtlinien, der zweite bebaut das Kantdreieck entlang der vorliegenden Straßenbegrenzungslinie, und die Arbeiten des dritten Typs behandeln das Gelände als spezifische Einzelsituation beispielsweise mit Solitären. Während die Jury Preisgruppen mit Arbeiten aus allen drei Typen bestückt, liegen in der Bilanz die „an Hobrecht orientierten“ Entwürfe weit vorn. Schließlich verständigt sich das Preisgericht, die Weiterentwicklung einer solchen Arbeit (Architekten Müller/Rhode) und die Ausbildung von Kopfbauten als Begrenzung des aufgrund der Aufweitung entstehenden neuen Freiraums zu empfehlen (SenStadtUm 1983d). In der Presse wird die Fixiertheit der Teilnehmer auf Hobrecht und ihre Ideenarmut scharf

²³⁴ Bereits hier werden später konkreter verhandelte Ziele wie eine Breite von zehn Metern für den Fußgängerstreifen an der S-Bahn sowie eine Nutzung in Richtung Film oder Kino für die Bebauung formuliert.

kritisiert, womit bereits die folgende Auseinandersetzung um die Bebauung angedeutet wird (Tagesspiegel 09.08.1983).

2.122 DIE VERTIEFUNG DES ERGEBNISSES AM KANTDREIECK

Auf Anregung des Preisgerichts werden vertiefende Wettbewerbe für die einzelnen Teilbereiche vorbereitet, zu denen die Preisträger aus dem Ideenwettbewerb eingeladen werden. Während hierfür die Jury nach Teilbereichen gesonderte Bearbeiter vorschlägt, zu denen am Kantdreieck die Büros Haus-Rucker, Baesler/Schmidt, Pechtold/Ruprecht/Schlicht/Schulze/Rohr und Herms/Sawitzki zählen, läßt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz alle Bearbeiter zu, die in mindestens einem Teilbereich empfohlen worden waren. Auf diese Weise gelangt auch der spätere Wettbewerbssieger Kleihues, der lange Zeilen parallel zur S-Bahn und einen halbkreisförmigen Solitär vorgeschlagen hatte, in den Kreis der Teilnehmer.

Die Überarbeitung der Testentwürfe durch Müller/Rhode sieht einen Hochhaus-Solitär vor, der sich auf die gegenüberliegenden Gebäude (Theater des Westens, Delphi) in seiner Lage bezieht. An der aufgeweiteten Fasanenstraße akzentuiert eine Doppelbaumreihe den Rücksprung, während die Auslobung eine möglichst große Freifläche und eine Platznutzung als „städtisches Zeichen“ vorsieht. Bei einer Grundfläche von 16 m x 16 m und einer an der Ruine der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche orientierten Gebäudehöhe von zwischen 60 und 70 m soll die Bruttogeschoßfläche maximal 6.000 m² betragen, um eine GFZ von 2,4 im Kerngebiet zu erreichen. Die Auslobung hält streng an den Ideen der Testentwürfe fest²³⁵, während im Hinblick auf die Art der Nutzung ein Hotel, ein Büro- oder ein Wohnhaus bei Präferenz für eine Mischnutzung für denkbar erachtet werden. (SenStadtUm 1983d, SenStadtUm 1984a)

Auch im Rückfragenkolloquium, wo die Teilnehmer auf die engen Restriktionen und die Höhenfestsetzung Bezug nehmen, wird klargemacht, daß „die stadtgestalterischen Ziele (schlanke turmförmige Bebauung ...; Freiraum vor dem Theater des Westens; Offenhaltung einer Bebauung ... an den Stadtbahnbögen ...) zur Zeit deutlichen Vorrang haben gegenüber Versuchen einer Nutzungsoptimierung, die nur mit den Bauinvestoren zu abschließenden Ergebnissen führen können.“ Selbst Abweichungen beim Standort des Turms werden wegen der Anordnung der Freiflächen nicht für sinnvoll erachtet. Lediglich die Ablehnung eines „Hochhausfußes“ wird schließlich zurückgenommen. (QK05, S. 4 f)

In diesem engen Rahmen der Auslobung sind die Arbeiten chancenlos, die stärker von den Vorgaben abweichen. Schließlich setzen sich bei einer generellen Ablehnung historisierender und 1950er-Jahre-Architektur die Projekte von Haus-Rucker (versetzter, „collagierter“ Turm) und von Kleihues (strenger Turm und zweigeschossige Ladenzeile in Bogenform parallel zur S-Bahn) im März 1985 durch. Während zunächst der Entwurf von Haus-Rucker vorne liegt, gelingt es offenbar Kleihues durch nachhaltige Überzeugungsarbeit, seinen Entwurf stärker ins Gespräch zu bringen (G031, G040, G053, G128)²³⁶.

²³⁵ Beachte z. B. die Formulierung „Geringfügige Überschreitungen [von der Gebäudehöhe] sind städtebaulich zu begründen“.

²³⁶ Die Vorgänge sind nicht vollständig aufklärbar. Durch Vergleich mehrerer Quellen scheint jedoch der oben dargestellte Ablauf unbestritten zu sein. Die Vorentscheidung für Kleihues innerhalb der CDU erfolgt nach innerparteilichem Widerstand gegen eine Hochhauslösung schließlich in einer Sitzung im Senatsgästehaus in einem internen Nachgespräch im kleinen Kreis um Diepgen, Wittwer und Laschinski, in dem Kleihues Diepgen mit Blick auf die Höhe der Gedächtniskirche von einer begrenzten Turmhöhe überzeugen kann. Vorausgegangen war eine Einigung innerhalb eines stadtentwicklungspolitischen Arbeitskreises der Koalition (G040). Die Entscheidung für Kleihues scheint eine Art Kompromiß darzustellen, da er im Gegensatz zu Haus-Rucker sowohl eine blockrandartige Fußbebauung als auch einen modular gegliederten Turm anbietet und damit in einer Zeit, in der Hochhäuser als schwer durchsetzbar gelten, die Höhe im Gegensatz zum Entwurf von Haus-Rucker noch im Nachgang modifizierbar bleibt (G031, G040, G053). Wie lange der Entwurf von Haus-Rucker noch ernsthaft als Alternative in der Überarbeitungsphase gesehen wird, kann hier nicht beantwortet werden. Der Höhenkompromiß ist später unter Beteiligung der BVV Charlottenburg endgültig ausgehandelt worden (G053, G071).

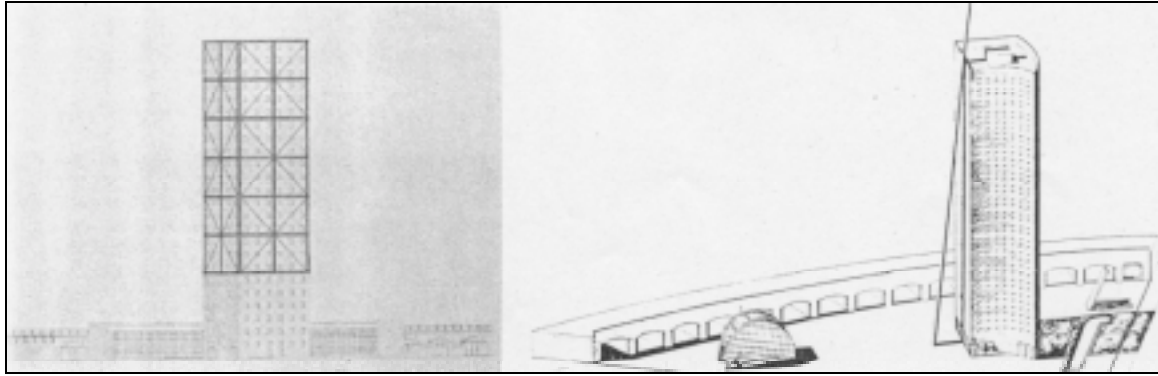


Abbildung:

Die beiden favorisierten Entwürfe von Kleihues (links) und Haus-Rucker (rechts). Quelle: Bauwelt 13/1985, S. 499.

Dem Bauwettbewerb folgt bis Juli 1985 eine Überarbeitungsphase, die die beiden Entwürfe auf ihre Realisierungsfähigkeit in Zusammenarbeit mit Bauträgern prüfen soll. Parallel dazu versucht der Bauträger Klingbeil in Vorbereitung der 750-Jahr-Feier 1987 mit dem Hotelbetreiber Holiday Inn, für eine Realisierung des anvisierten Turmhochhauses in seiner Regie zu werben, wird aber im Juni von einer Entscheidung des Senatsausschusses für Stadtentwicklung gegen das vorher favorisierte Turmhochhaus überrascht. (QK06, QK07)

2.13 Umsetzungsversuche

2.131 DAS KANT-DREIECK ALS „DAUERBRENNER“ IM SENAT

Während sich der CDU-Bezirksbürgermeister im Bauausschuß der BVV bei der Präsentation der Entwürfe von Kleihues und Haus-Rucker für die Hochhauslösung eingesetzt hatte, wird Klingbeil nach Kritik innerhalb der CDU am Bebauungsvorschlag schließlich mitgeteilt, daß die städtebaulichen Prämissen für die Bebauung des Kantdreiecks grundlegend verändert werden sollen. Trotzdem endet das bis zum 20.09.1985 hinausgezögerte Überarbeitungsverfahren mit einer einstimmigen Prämierung der Hochhauslösung von Kleihues. Klingbeil versucht schließlich, den Bezirk mit 150 Arbeitsplätzen und einer Investitionssumme von 55 Mio. DM zu locken, die bei einer Realisierung des Turms als Hotel zu verzeichnen seien. (Q007, Mündliche Anfrage Dagmar Tanushev BVV Charlottenburg vom 21.11.1985) Der Senatsausschuß für Stadtplanung lehnt am 08.10.1985 weiterhin trotz der Empfehlungen des Preisgerichts den Turm ab. (QK08)

Die Auseinandersetzung über den Entwurf innerhalb des Senats führen Mitte 1986 dazu, daß nun „eine etwa 5-geschossige Bebauung mit integriertem Hallenneubau und Palmengarten geplant ist“, zu denen sich insbesondere der Regierende Bürgermeister Eberhard Diepgen und die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen positiv geäußert hatten. (Senatsbeschuß 896/86 vom 03.06.1986) Auch eine persönliche Intervention von Kleihues bei Diepgen scheitert, in der er darauf hinweist, daß die „grüne Insel“ an der Fasanenstraße und die „schöne Platzbildung“ gegenüber dem Theater des Westens für die Turmlösung sprächen und die Blockrandbebauung „weniger signalhaft die Besonderheit des Ortes“ betone. Diepgen macht deutlich, daß er selbst die Blockrandlösung bevorzugt und es für „falsch [hält, an dieser Stelle] ... weitere stadtbildprägende Dominanten zu setzen, die in Widerstreit mit dem Turm der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche treten müßten.“ (QK09-K11)

Nach einer Fernsehdiskussion mit den nach den Wahlen von 1985 schließlich ins Amt gekommenen Senatoren Starnick (SenStadtUm) und Wittwer (SenBauWohn) schließt das Klingbeil-Unternehmen, daß SenStadtUm doch für die Realisierung des Hochhauses ist, und will erfahren, welchen der beiden Entwürfe (Turmhaus vs. Blockrandschließung) er nun „endlich“ realisieren könne. (QK12) Auch andere Investoren machen deutlich, daß sie beide Entwürfe realisieren würden. Diese Pläne zur Realisierung eines Hotels im Rahmen einer Blockrandschließung werden von SenStadtUm als „voreilig“ bezeichnet und „aus städtebaulichen Gründen“ abgelehnt“, da inzwischen auf dem benachbarten Areal der Victoria-Versicherung ebenfalls ein Hotel geplant sei, dessen Realisierung ein Hotel am Kantdreieck ausschließe.

(Tagesspiegel 13.11.1986) Tatsächlich erfolgt durch den Senat eine völlige Neuorientierung hin zu Kultur, gehobener Unterhaltung, Dienstleistungen und Einzelhandel. Erst nach weiteren Abstimmungen, im Rahmen derer auch die City-Kommission erneut tagt, wird im September 1987 die städtebauliche Position des Senats zugunsten einer reduzierten Hochhausbebauung mit 36 m Höhe und Freihaltung des östlichen Grundstücksteils aufgegeben, zu einer Zeit, da sich auf dem Nachbargrundstück, dem Kranzler-Eck, erstmals eine deutliche Abweichung von der noch aus den 1950er Jahren stammenden Konzeption eines 16-geschossigen Hochhauses im Blockinnern abzeichnet, damals mit einem um fünf Geschosse höher geplanten Hotelgebäude. (QK08)

2.132 DIE PARALLELE EINLEITUNG DES BEBAUUNGSPLANVERFAHRENS

Mit BVV-Beschluß vom 20.01.1986 wird das Bebauungsplanverfahren VII-238 für das Areal eingeleitet. Anlaß ist die „Verbesserung des Stadtbildes, der Aufenthaltsqualität und eine Aktivierung des City-Bereiches in Berlin.“ Der Entwurf des Preisträgers im Bauwettbewerb und in der Überarbeitung, Josef Paul Kleihues, ist in den Bebauungsplanentwurf übernommen worden. Er geht von einer GRZ von 0,4 und einer GFZ von 3,5 aus, die deutlich über dem damals nach BauNVO zulässigen Wert von 2,4 liegt, aber bereits eine Reduzierung von einem zwischenzeitlich im Entwurfsstadium erreichten Wert von 4,0 darstellt. Die Traufhöhe wird gestaffelt von 70 m im Turmgebäude mit einem Grundriß von 18 m x 18 m auf 20 m in dem angrenzenden Flachbau sowie 10 m an der S-Bahn-Promenade. Ein 10 m breiter Weg an der S-Bahn ist als Straßenverkehrsfläche vorgesehen. Die Planer im Bezirk bewerten den Entwurf als eine Neubebauung, die „sich mit ihrer zur Fasanenstraße orientierten Freifläche in ihrer Charakteristik in die historisch bedingte Mischbebauung - geschlossene Blockrandbebauung und heterogene Einzelbebauung - der Fasanenstraße ein[paßt]. Sie betont diesen Duktus und erhält den Stadtgrundriß.“ (QK13)

Ab Anfang 1986 bewerben sich einige Bauräger für eine Realisierung des Wettbewerbsentwurfs, doch mit Verweis auf einen durchzuführenden Baurägerwettbewerb wird zunächst das Bebauungsplanverfahren weiterbearbeitet. Wegen einer Überschreitung der GFZ, der Baugrenzen und der Traufhöhe in bezug auf den Baunutzungsplan und Abweichungen vom Vorentwurf zum Bebauungsplan VII-238 wird im Frühjahr 1986 ein Vorbescheidsantrag von Kleihues abgelehnt.

Schließlich antwortet SenBauWohn im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens auf das Informationsschreiben des Bezirks vom Februar 1986 Anfang Oktober mit der Nachricht, daß wegen der Kritik am 70 m hohen „Campanile“ eine Blockrandbebauung am aussichtsreichsten und der Bebauungsplan in diesem Sinne aufzustellen sei²³⁷. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen und der Bezirk Charlottenburg erörtern gemeinsam mit Kleihues einen überarbeiteten Kompromißentwurf, der einen geringfügig größeren Turmgrundriß, dafür aber lediglich eine Höhe von 28 m aufweist und damit lediglich eine Akzentuierung der Ecke in einem Blockrandkonzept darstellt, das sich ansonsten durch eine Orientierung an der Berliner Traufhöhe und Arkaden an der Kantstraße auszeichnet. Diese Lösung mit einer GFZ von etwa 4,55 soll nun Grundlage der Bebauungsplanung werden. Im Rahmen einer Prüfung des neuen Entwurfs werden Erschließungsprobleme entdeckt, worauf die Verwaltungen versuchen, durch Abgehen von einer Baukörperfestsetzung Verfahrensschwierigkeiten zu vermeiden. (QK14-QK18)

2.133 DAVID GEGEN GOLIATH: UMSETZUNGSVERSUCHE IM BEZIRK

Der Bebauungsplanentwurf vom 05.01.1987 zeichnet sich durch eine Baugrenzenfestlegung mit einer GFZ von 4,0 aus, die durch unterirdische Bauten bis auf einen rechnerischen Wert von 4,6 erhöht werden kann. Bei einer Traufhöhe von 21 m soll an der Ecke ausnahmsweise eine Traufhöhe von 28 m zulässig sein. Die Begründung vom 08.01.1987 weist darauf hin, daß einer GFZ von 4,0 öffentliche Belange nicht entgegenstehen, „da diese auch in dieser Höhe der der umliegenden Blöcke entspricht. ... Der höhere Wert ... ist Voraussetzung für die Verbesserung des City-Charakters in diesem Bereich.“ Weiter wird angemerkt, daß eine allgemeine Zulässigkeit von Wohnnutzungen oberhalb des IV. Obergeschosses und die gute innerstädtische Erschließung durch den öffentlichen Verkehr die Überschreitung ebenfalls ausgleiche.

²³⁷ Die frühzeitige Beteiligung der Senatsverwaltung und ihr starker Einfluß auf die städtebaulichen Ziele ist damals in Berlin Teil des Bebauungsplanverfahrens.

Die Bezirksamtsvorlage Nr. 205 für die Sitzung vom 13.01.1987 wird vom Rechtsamt des Bezirks nicht mitgezeichnet. Da es sich beim Kantdreieck um ein Schlüsselgrundstück handele, „müssen die Alternativen in ihren positiven und negativen Auswirkungen dargestellt werden“, um dem Bezirksamt eine Entscheidung zu ermöglichen. Die Begründung sei unzureichend, da ihre Wertungen nicht nachvollziehbar seien. Insbesondere die Rechtfertigung der Eckbetonung fehle, ebenso wie der Bezug zu den Baudenkmalen in der unmittelbaren Umgebung. Der Beschluß wird vom Bezirksamt nichtsdestoweniger gefaßt. (QK19)

Parallel setzt sich die Bezirksverordnetenversammlung von Charlottenburg auf Ersuchen der Alternativen Liste (AL) - in abgeänderter Fassung - dafür ein, die vorgezogene Bürgerbeteiligung im Bebauungsverfahren erst dann durchzuführen, wenn das vom Abgeordnetenhaus eingeforderte City-Konzept vorliegt. Dessen Ergebnisse sollen als Alternativen im Beteiligungsverfahren in räumlicher Nähe zum Kantdreieck ausgestellt werden. Das Bezirksamt folgt dem so am 26.03.1987 gefaßten Beschluß 464 mit der Begründung nicht, er sei erst gefaßt worden, als die Durchführung der Bürgerbeteiligung bereits auf dem Weg gewesen sei. Überdies habe „... aber auch im Hinblick auf das ohnehin schon starke Interesse in der Öffentlichkeit ... es der Bezirk nicht vertreten [können], die nach dem Bundesbaugesetz vorgesehene möglichst frühzeitige Beteiligung der Bürger abzusagen bzw. ... zu verschieben.“ Die Ergebnisse des City-Konzepts würden gegebenenfalls trotzdem berücksichtigt. Der ebenfalls von der BVV auf Empfehlung der AL gefaßte Beschluß 467, der das Bezirksamt auffordert, „bei den zuständigen Senatsstellen darauf hinzuwirken, daß ein Bauherrenwettbewerb erst nach Festsetzung des Bebauungsplans durchgeführt wird“, hat dagegen diesbezügliche Aktivitäten des Stadtplanungsamts zur Folge. (Schlußbericht zum BVV-Beschluß 464 24.08.1987, QK20)

Zur Umsetzung des Ziels, den 10 m breiten Weg entlang der S-Bahn-Trasse einzurichten, sind die Verwaltungen entschlossen, alle rechtlichen Mittel auszuschöpfen, da dieser im Ostteil die privaten Grundstücke Kantstraße 156 und 157 tangiert. In diesem Zusammenhang wird auf Bemühungen von Klingbeil, das Grundstück Kantstraße 157 zu erwerben, der Wille zur Ausübung des Vorkaufsrechts bekräftigt²³⁸. Im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung im April/Mai 1987, die kaum substantielle Anregungen und Bedenken zum Verfahren bringt, macht die Eigentümerin des Grundstücks Kantstraße 156 zum ersten Mal deutlich, daß sie nicht gewillt ist, die Nutzungseinschränkung ihres Grundstücks durch die Festsetzung als Straßenverkehrsfläche hinzunehmen. Das Bezirksamt beharrt allerdings auf einer Abwägung zu Lasten der Privateigentümer und sieht die öffentlich-rechtlich gesicherte Erschließung eines für die Allgemeinheit zugänglichen 10-m-Streifens als notwendig zur Aufwertung des Bereichs und zur Nutzung der Stadtbahnbögen an. (QK21-QK23)

Weiter als das Bezirksamt geht die BVV im Juli 1987 angesichts der neuen Pläne für das angrenzende Victoria-Gelände. Auf Antrag der SPD und der AL wird gefordert, unter dessen Berücksichtigung ein neues Nutzungskonzept zu erarbeiten, das einen großzügigen Stadtplatz vorsieht. Ein neuer Wettbewerb soll dazu bei der zuständigen Senatsverwaltung angestrebt und der Bebauungsplanentwurf diesbezüglich abgeändert werden. Das Bezirksamt beschließt allerdings, diesem Ersuchen nicht zu folgen, u.a. mit dem Hinweis darauf, daß „die Planung für das Victoria-Gelände noch nicht abgeschlossen [ist] und der Bebauungsplanentwurf die Phase alternativer Planungsmöglichkeiten durchlaufen hat.“ (BVV-Beschluß 546 vom 06.07.1987, 617 vom 22.10.1987, QK24)

Auf die Anregung eines Bürgers, in Zukunft nicht wieder Peep-Shows und andere Vergnügungsstätten entstehen zu lassen, wird zwischen den Verwaltungsdienststellen in längeren Auseinandersetzungen um eine textliche Festsetzung gerungen, die dieses Ziel möglichst umfassend erfüllt, gleichzeitig aber auch städtebaulich begründbar bleibt. (QK25)

Die Senatsentscheidungen für die Realisierung eines Vorplatzes mit Durchwegung zum Victoriagelände im Sommer 1987 - die für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz eine größere Höhe des Baukörpers impliziert - und schließlich eine Orientierung an dem in unmittelbarer Nähe gelegenen Bettenhaus des Kempinski-Hotels (36 m) mit viergeschossigem Anbau verändern im Herbst 1987 die Rahmenbedingungen im Bebauungsverfahren grundlegend. Im Rahmen der Trägerbeteiligung wird

²³⁸ Klingbeil erwirbt das Grundstück schließlich dennoch.

daraufhin der Bezirk angewiesen, im Verfahren weiterhin von der von Kleihues angebotenen Alternative (wegen ihrer Grundrißform „Haifischflosse“ genannt) mit einem Platz auf dem östlichen Grundstücksteil auszugehen und auf die Blockrandbebauung zu verzichten. Der Platz wird als ein „für die Planung unumgänglicher, gesamtstädtebaulicher Zwang“ angesehen und eine zehn- bis zwölfgeschossige Turmvariante verfolgt. Trotz erkennbarer Widerstände in der BVV und der dortigen Forderung nach einem neuen Wettbewerb sowie im Stadtplanungsamt folgt der Charlottenburger Baustadtrat im Dezember der Weisung. (QK08, QK26-K30)

2.14 Der Investorenwettbewerb und der Weg zur Realisierung

2.141 WAS LANGE WÄHRT, WIRD ENDLICH GUT?: DER INVESTORENWETTBEWERB

Mit Bezug zu einem Grundsatzbeschluß des Abgeordnetenhauses vom 13.03.1986, der für landeseigene Grundstücke die Durchführung von Investorenwettbewerben vor ihrer Privatisierung vorschreibt, leitet die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen schließlich im September 1987 parallel zum Bebauungsplanverfahren ein zweistufiges Verfahren für das Kantdreieck ein, dessen erste Stufe mögliche Nutzungskonzepte behandeln und dessen zweite Stufe detaillierte Nutzungs- und Rentabilitätskonzepte erbringen soll. Obwohl die Auslegung des Bebauungsplanentwurfs für Ende 1987 erwartet wird, soll der Investorenwettbewerb erst im Frühjahr 1988 abgeschlossen werden. Kleihues als Vater der städtebaulichen Figur auf dem Grundstück wird mit der Formulierung der baulichen Vorgaben für die erste Stufe betraut. (Presseerklärung SenBauWohn 04.09.1987) Der Bezirk Charlottenburg wird offensichtlich nicht in das Verfahren einbezogen (z.B. Antwort auf Mdl. Anfrage Herbert Blume vom 15.10.1987).

In der Vorbereitung des Investorenwettbewerbs wird die „abschließende städtebauliche Figur“ durch die Beteiligten festgelegt. Sie geht vom überarbeiteten Kleihues-Entwurf mit 36 m Höhe und einer Nutzfläche von 4.000 m² aus²³⁹. Der Stadtplatz soll angehoben werden, um auch das Untergeschoß noch sinnvoll nutzen zu können. Während das Scheitern des parallel vorbereiteten Hotelprojekts auf dem Victoria-Gelände bereits absehbar ist, wenden sich die Senatsvertreter wegen der Unvereinbarkeit mit den städtebaulichen Vorgaben einhellig gegen ein Hotel auf dem Kantdreieck und haben neben Büroflächen eher kulturelle Nutzungen im Sinn, die allerdings ihrerseits ebenfalls mit dem Kleihues-Entwurf zu kollidieren drohen. (QK31)

Im Rückfragenkolloquium wird deutlich, daß die städtebauliche Lösung über die Höhenentwicklung - nicht jedoch die Geschoszzahlen - sowie die Freiflächenkonzeption mit Platz und S-Bahn-Durchgang sehr präzise festliegt und lediglich „in Abhängigkeit vom Nutzungskonzept ... im Detail Änderungen noch in Abstimmung mit Herrn Prof. Kleihues möglich“ sind. Trotzdem wird durch die Auslober von einer Nutzfläche von 5.500 m² ausgegangen, fremdenverkehrsbezogene Nutzungen ausdrücklich befürwortet, aber Wohnen deutlich abgelehnt. (QK32)

Das Verfahren wird gegen die Kritik der BVV, die ein städtebauliches Gesamtkonzept unter Einschluß des Victoria-Geländes fordert und die Durchführung ohne planreifen²⁴⁰ Bebauungsplan kritisiert, fortgesetzt. (Beschlüsse 700, 718 vom 25.02. und 10.03.1988) Von den 31 Unternehmen, die eine Teilnahme beabsichtigt und die Unterlagen angefordert hatten, reichen lediglich sechs einen Konzeptvorschlag ein. Vielfalt, Attraktivität und Eignung für den Standort sowie das Gebäudekonzept und die Tragfähigkeit als wichtigste Kriterien deuten bereits früh auf den späteren Wettbewerbssieger FHAG (später KapHag) hin, der ein differenziertes „Haus der Medien und Dienste“ mit Buchhandlung, Pressecenter, Berlin-Shop, Medienkaufhaus, Literarischem Café, Filmverleih, Kunstverlag, Buchverlag und Finanzdienstleister-Büros anbietet und damit die Konkurrenten mit weniger komplexen Mischungsansätzen aussticht. Ende der 80er Jahre ist den Juroren allerdings bereits klar, daß jeglicher Nutzungsdruck auf dem Grundstück fehlt und bei Vermietungsschwierigkeiten eine Änderung des Nutzungskonzepts zu befürchten ist. (Protokoll

²³⁹ Das im späteren Verlauf auf dem Gebäude angebrachte drehbare Windsegel, das die Grundstücksform aufnimmt, ist damals noch nicht Gegenstand des Verfahrens, wenngleich der Ursprungsentwurf von Kleihues bereits mit einem „Haifischflosse“ genannten Flachbau auf dem Grundstück Versuche macht, die besondere Form des Grundstücks im Entwurf aufzunehmen. Vgl. dazu Menges 1996, S. 120.

²⁴⁰ Für den rechtlichen Zusammenhang vgl. Anhang.

Sitzung Auswahlgremium 19.04.1988) Erst nach längerer interner Abstimmung bestätigt der Senat am 06.09.1988 die Auswahlentscheidung der Wettbewerbsjury.

Als im November auf dem benachbarten Victoria-Grundstück ein 136 m hohes Gebäude von Helmut Jahn Favorit der Eigentümerin wird, empfehlen die Obergutachter im Verfahren eine neuerliche Prüfung der Höhe des Kantdreieck-Projekts, doch das bezirkliche Planungsverfahren wird ohne Änderungen fortgesetzt. (QK33)

2.142 ROT-GRÜN, IRRITATIONEN ÜBER DIE REALISIERUNG UND DIE „SCHNELLSTMÖGLICHE PLANREIFE“²⁴¹

Erst die Wahl von Wolfgang Nagel zum Bausenator nach dem Regierungswechsel Anfang 1989 bringt das Verfahren in ernstliche Schwierigkeiten. Obwohl Kleihues inzwischen für die KapHag die Bauantragsunterlagen vorbereitet und kurz vor Ablauf des Jahres 1988 ein Bauantrag gestellt worden ist, macht Nagel andere Ziele als sein Vorgänger klar und deutet an, daß er auf dem Grundstück auch eine unbebaute Stadtplatzfläche für sinnvoll hält und diese zunächst prüfen will. Das prämierte Haus der Medien und Dienste sei „nicht die Idealvorstellung“ für das Grundstück (Tagesspiegel 21.03.1989). Ende Mai entscheidet er sich nach Abstimmung mit den Beteiligten schließlich doch für eine Realisierung (QK34).

Sowohl der Bezirk Charlottenburg als auch der Bausenator beabsichtigen nach der Entscheidung für den Entwurf, das Bebauungsplanverfahren und die Realisierung des ausgewählten Konzepts zügig weiterzubetreiben, obwohl ein länger angekündigtes Gutachten über das Grundstück im Zusammenhang mit der sich konkretisierenden Planung auf dem Victoria-Gelände zunächst nicht erarbeitet wird (BVV-Ausschuß für Bebauungspläne 20.09.1989).

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz befürwortet das Projekt Kantdreieck in ihrer Stellungnahme unter der Voraussetzung, daß ein Mindestabstand von 10 m zur S-Bahntrasse und die Öffnung der S-Bahn-Bögen gewährleistet ist, um die lange angestrebte Wegeverbindung zum Victoria-Gelände realisieren zu können, eine Orientierung der Bauflucht in der Fasanenstraße an dem im Hobrechtplan verzeichneten Rücksprung stattfindet, sich die Gebäude zu den Freiflächen hin öffnen, und die Stellplatzanforderungen minimiert werden. Weiter fordert sie attraktive Grün- und Freiflächen mit dem verbindenden Stadtplatz. (QK35)

Schließlich wird Ende 1989 die Auslegung des Plans vorgenommen (27.11.-29.12.1989), während sich zur gleichen Zeit die Optionsvergabe an den Investor in Vorbereitung befindet. Der Planungsstand reflektiert die inzwischen integrierten städtebaulichen Qualitätsmaßstäbe, die sich auf die Freiflächengestaltung mit Durchgrünung, Bepflanzung, Vorgartennutzung, Entsiegelungsmaßnahmen und Dachbegrünung beziehen. Die Maßüberschreitung mit einer GFZ von inzwischen 2,8 erscheint „aufgrund der zentralen Funktion dieses innerstädtischen Bereiches städtebaulich gerechtfertigt. ... Der höhere Wert, bezogen auf das Maß der Nutzung, ist Voraussetzung für die Verbesserung des City-Charakters in diesem Bereich.“ Als Begründung für ihre Vertretbarkeit werden vor allem die Dachbegrünung und die gute ÖPNV-Erschließung angeführt. Entgegen der früheren Ablehnung von Wohnnutzungen sollen diese nun ab dem IV. Obergeschoß allgemein zulässig sein. (Auslegungsbegründung vom 01.11.1989)

Ogleich im Rahmen der Auslegung sich bereits zum ersten Mal Unbehagen über den Kompromiß bzgl. der Turmhöhe andeutet, steht die Grundstückssituation im Mittelpunkt der Realisierungsprobleme. Die Eigentümer der durch die Stadtplatzfläche überplanten Nachbargrundstücke im Block machen geltend, daß ihre wirtschaftlichen Interessen durch den Bebauungsplanentwurf vernachlässigt würden. Die Kritik richtet sich gegen die starke Inanspruchnahme als öffentliche Verkehrsfläche, die die bauliche Nutzbarkeit der Grundstücke vollständig aufhebe. Angesichts der Rechtslage, die eine Enteignung für die Realisierung öffentlicher Verkehrsflächen grundsätzlich ermöglicht, richtet sich die Argumentation der Eigentümer gegen die Erforderlichkeit einer groß dimensionierten Durchwegung an den S-Bahn-Bögen und die Sinnhaftigkeit eines Stadtplatzes an dieser Stelle. (QK36-K38)

Das Verfahren verzögert sich weiter durch die vom Investor geforderte Zulässigkeit von gastronomischen Einrichtungen im 2. Obergeschoß, doch die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen versucht

²⁴¹ Vgl. BVV-Beschluß 149 vom 21.09.1989.

trotz der Probleme mit den Eigentümern weiterhin, auf eine zügige Festsetzung zu dringen. Bemühungen der KapHag, eines der Nachbargrundstücke zu erwerben und den dortigen Laden in einem S-Bahn-Bogen unterzubringen, scheitern an der Weigerung des Eigentümers. Der Kauf des zweiten Nachbargrundstücks, das inzwischen für die Klingbeil-Gruppe keine Bedeutung mehr hat, gelingt dagegen. (QK39)

Der Versuch des Investors, währenddessen eine Planreife für sein Vorhaben zu erlangen, kommt durch einige entwerfliche Veränderungen wie den Wegfall eines zunächst vorgesehenen zweiten Untergeschosses und durch die Überarbeitung der Bebauungsplanbegründung, die die Erforderlichkeit der Turm-Stadtplatz-Lösung besser darstellen soll, deutlich voran. Der im Mai 1990 gestellte Bauantrag stößt allerdings weiter auf Bedenken. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz will einer abschnittswisen Realisierung des Vorhabens ohne den Zugriff auf die für den Stadtplatz anvisierten Grundstücke nicht zustimmen (QK40). Die am 20.09.1990 beantragte Planreife wird von der BVV Charlottenburg durch ihre Zustimmung zum überarbeiteten Bebauungsplanentwurf im Oktober unterstützt, die Planreife schließlich am 29.11.1990 trotz kleinerer Unstimmigkeiten hinsichtlich der Unterbauung eines Nachbargrundstücks erklärt (BVV-Beschluß 468 vom 18.10.1990). Damit ist der Weg frei für eine Teilbaugenehmigung, die Anfang März 1991 erteilt wird.

2.143 DIE ZWEIFACHE ESKALATION - ENTRÜSTUNG ÜBER DAS GRUNDSTÜCKSGESCHÄFT UND NACHBARKLAGE

Mit dem fortschreitenden Verfahren zeichnet sich auch der Vollzug des Grundstücksgeschäfts zwischen dem Land Berlin und der KapHag ab, der bis ins Abgeordnetenhaus Wellen schlägt. Nach mehrjährigen Verhandlungen zwischen dem Senat und dem Investor, die auf dem Nutzungskonzept des Investorenwettbewerbs aus dem Jahr 1988 aufbauen, wird das 2.300 m² große Grundstück²⁴² Kantstraße 155 (westlicher Teil des Blocks) ohne den 10 m breiten Streifen an der S-Bahn schließlich im August 1991 für 13,4 Mio. DM verkauft. Die Opposition im Abgeordnetenhaus spricht angesichts von Gerüchten über einen anderen Kaufinteressenten, der bereit sein soll, über 20 Mio. DM für das Grundstück zu zahlen, von „Dumpingpreisen“. Kritik wird aus Reihen der SPD, der FDP und von Bündnis 90 / Die Grünen laut. Finanzsenator Pieroth (CDU) äußert sich zu dem Vorgang, bei dem das Grundstück zunächst im Erbbau-recht vergeben werden sollte und schließlich zum Verkehrswert veräußert wurde, mit dem Tenor, es sei unseriös, drei Jahre mit einem Investor über einen Verkauf zu verhandeln und dann mit einem anderen Investor den Vertrag abzuschließen. (Neues Deutschland 07.08.1991, tageszeitung 05.07.1991, 06.07.1991)

Mit der Klage²⁴³ gegen die Teilbaugenehmigung durch die Eigentümerin des Nachbargrundstücks, die vor dem OVG verhandelt wird, ist das Bauvorhaben grundsätzlich ins Stocken geraten. Versuche des Investors, Kompromißlösungen mit der Eigentümerin des Nachbargrundstücks zu erwirken, die ihrerseits Bauungsvorschläge für das wesentlich kleinere Grundstück vorlegt, werden vom Bezirk abgelehnt, für den eine Bebauung des anvisierten Stadtplatzgrundstücks nicht in Frage kommen kann. Auch die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen schließt sich dieser Haltung an. Im Dezember 1991 wird die Klage zurückgewiesen, da die Nachbarin durch das Bauvorhaben in ihren Rechten nicht eingeschränkt sei. (QK41, QK42)

2.144 BAULICHE VERÄNDERUNGEN, ÜBERARBEITUNG DES BEBAUUNGSPLANENTWURFS UND DIE REALISIERUNG DES NEUBAUS

Damit ist der Weg zur Realisierung zumindest des Neubauvorhabens nach einigen durch den Oberverwaltungsgerichtsbeschuß ausgelösten Irritationen²⁴⁴ frei. Kleinere Änderungen an der Konzeption erfordern die Anpassung des Bebauungsplaninhalts. Insbesondere wird an der „Hobrecht-Tasche“, dem

²⁴² Andere Quellen sprechen von 2.100 m² (vgl. Neues Deutschland vom 07.08.1991).

²⁴³ Die näheren Einzelheiten der Verwaltungsstreitsache sind nicht von Belang für den Entscheidungsprozeß. Das Verfahren ist hinreichend in der Presse dokumentiert worden, selbst die Namen der Betroffenen sind öffentlich bekannt. Um den Zeitaufwand bei der Realisierung des Vorhabens zu verstehen, muß die Klage zumindest erwähnt werden.

²⁴⁴ Das Bauvorhaben verzögert sich zunächst, da die Teilbaugenehmigung durch den für planreif erklärten Bebauungsplanentwurf nicht gedeckt ist und das OVG die Anpassung des Bebauungsplans an die Genehmigung fordert. (QKF1, QKF2)

Rücksprung der Bebauung in der Fasanenstraße, der als Grünfläche vorgesehen ist, eine Brunnenanlage unter dem Straßenniveau geplant. Sie integriert die Tiefgarageneinfahrt in eine schachtartige, beinahe rechteckige Vertiefung, in der Wasser auf einer schiefen Ebene zum Neubau hin fließt. Darüber hinaus soll das 2. UG als Tiefgaragenanlage festgesetzt und der Fußgängerbereich des Grundstücks teilweise unterbaubar werden. Eine Trägernachbeteiligung und eingeschränkte Bürgerbeteiligung wird erforderlich, die im Frühjahr 1992 stattfindet. Nach Aufgabe der Tiefgarage bleibt die Brunnenplanung als Lichtschacht für die gewonnene unterirdische Hauptnutzfläche erhalten und durchschneidet die westliche Freifläche. (QK43, QK44)

Mit der Nachbarin findet weiter eine Auseinandersetzung über die Sicherung der Erschließung und mit dem Tiefbauamt über die Rettungswege statt. Die Nutzung des Fußgängerbereichs als Rettungsweg wird schließlich vom Baustadtrat durchgesetzt. Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens schlägt der Investor erneut eine größere Turmhöhe vor und beruft sich dabei auf ästhetische und städtebauliche Gründe. Der Bezirk macht daraufhin deutlich, daß eine Veränderung der Höhe die Grundzüge der Planung berühren würde und mithin alle Schritte des Bebauungsplanverfahrens wiederholt werden müßten. Er lehnt die Änderung ab. Als selbst eine Intervention bei Bausenator Nagel nicht zum Erfolg führt, beschließt die KapHag, die Gründung des Gebäudes für eine spätere Aufstockung auszulegen. (QK45-K49)

Der von Kleihues eingereichte Bauantrag verschiebt das Bauwerk um etwa einen halben Meter nach Osten und ragt damit in die anvisierte Stadtplatzfläche. Der Architekt will damit die Achse des Delphi-Kinos einhalten und eine städtebauliche Verbesserung erzielen. Übereinstimmend wenden sich die Mitarbeiter der Senatsbauverwaltung und des Bezirks gegen die Änderung, die auch per Befreiung nicht genehmigt wird und überdies nicht in Übereinstimmung mit den Inhalten des Teilbaugenehmigungsantrags für die Untergeschosse steht. Lediglich eine geringfügige Überschreitung der Gebäudehöhe zur S-Bahn um einen halben Meter wird zugelassen, da sie städtebaulich als irrelevant erachtet wird. Im Mai erteilt der Bezirk erneut die Teilbaugenehmigung, auf die die Planreifeerklärung der Senatsbauverwaltung unmittelbar folgt. Die Festsetzung des Plans erfolgt schließlich am 17.08.1993. Nach Grundsteinlegung am 24.07.1992 erreicht das Gebäude im April 1994 durch ein von Kleihues entworfenes „Aluminiumsegel“, das auf dem Gebäude angebracht wird, wegen seiner Form auch als „Haifischflosse“ bezeichnet, wieder die Höhe von 54 m. Die Form des Segels, das bei Ausmaßen von etwa 23 x 12,5 m ein Gewicht von 24 t erreicht und drehbar angebracht ist, entspricht der Form des Grundstücks und findet bei Architekturkritikern Anklang, so daß das Bürohaus mit dem Berliner Architekturpreis 1994 ausgezeichnet wird. (QK50, QK51, tageszeitung vom 24.07.1992, 13.04.1994, 15.11.1994)

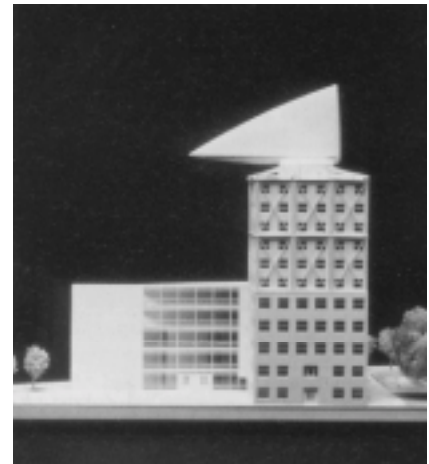


Abbildung:

Die realisierte Variante des Kant-Dreiecks mit dem „Segel“.

Quelle: Foyer 3/1993, S. 6.

2.15 Die offene Zukunft des Stadtplatzes

Durch den Widerstand der Nachbarin gegen das Bauvorhaben der KapHag zeichnet sich ab, daß an eine einfache Herstellung des Stadtplatzes auf der Osthälfte des Grundstücks nicht zu denken ist. Gemäß Kaufvertrag bemüht sich die Eigentümerin des Bürohauses weiter um den Erwerb des Nachbargrundstücks, der aber nicht gelingt. Nach der Verkehrswertermittlung nimmt der Bezirk das Enteignungsverfahren unter Berufung auf die Festsetzungen des Bebauungsplans (öffentliche Platzfläche) auf, nachdem die Eigentümerin einem Verkauf an das Land für 2,5 Mio. DM vom Anfang 1993 nicht zustimmt. Der Enteignungsantrag vom September 1994, zu einem Zeitpunkt gestellt, da die Läden in den S-Bahn-Bögen bereits hergestellt sind und nur notdürftig über die ihnen vorgelagerte Fußwegeverbindung beliefert werden können, weist darauf hin, daß die Enteignung „auch deshalb dringend [sei], weil die provisorische und desolate Nachkriegsbebauung auf dem Kantdreieck abgerissen werden muß“, eine Formulierung, die den harten Voraussetzungen für eine Enteignung sicher nicht entspricht. Um die Erforderlichkeit der Enteignung

nung zu belegen, räumt der Antrag die Möglichkeit einer Teilenteignung lediglich eines 10 m breiten Streifens vor der S-Bahn auch auf dem Nachbargrundstück ein.

Das Enteignungsverfahren gerät ins Stocken, worauf die Gewerbemieter in den S-Bahnbögen erfolglos ihren Unmut bei der Bezirksbürgermeisterin kundtun. Auf der anderen Seite scheitert allerdings das von der Nachbarin angestrebte Normenkontrollverfahren gegen den Bebauungsplan vor dem Oberverwaltungsgericht ebenfalls. (QK52, Tagesspiegel 26.08.1995) Bis heute (2001) ist der Stadtplatz unvollendet, und die beiden eingeschossigen Gebäude aus der Nachkriegszeit stehen immer noch. Die KapHag strebt weiter eine Erhöhung des Turms an, der in seinen jetzigen Ausmaßen von zahlreichen Beobachtern aus der Fachwelt als unproportioniert angesehen wird, doch steht diese nach wie vor aus und wird vom Bezirksamt - zumindest teilweise - abgelehnt. (QK53)



Das Umfeld des Kant-Dreiecks (02/2001).

Abbildungen von links oben nach rechts unten:

Die „Hobrecht-Tasche“ mit Blick auf den Neubau der IHK (das sogenannte „Gürteltier“ von Grimshaw), das Theater des Westens und das Delphi-Kino gegenüber dem Kant-Dreieck, die noch auf dem „Stadtplatz“ stehenden eingeschossigen Gebäude mit dem Kranzler-Ecks-Neubau im Hintergrund, die Wegeverbindung am S-Bahn-Viadukt, der derzeitige Zustand des „Stadtplatzes“ mit dem Kant-Dreiecks-Hochhaus am rechten Bildrand.

2.2 Akteure und Ziele

2.21 Planende Verwaltung

2.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

Der lange vor dem Fall der Mauer eingeleitete Planungsprozeß für die Fasanenstraße hat einen so großen Stellenwert für die westliche Halbstadt, daß er sowohl das Bezirksamt als auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz beschäftigt. Mit der Konkretisierung der Einzelprojekte wird auch die Senatsbauverwaltung tätig, weitestgehend aber erst nach der Vereinigung. Alle drei sind in unterschiedlichem Grad mit der Entscheidungsfindung befaßt. Darüber hinaus sind weitere Senatsdienststellen bis hin zum Regierenden Bürgermeister einbezogen. Formalisiert ist die Einbeziehung durch den Senatsausschuß für Stadtentwicklung, doch kommen die Impulse für Veränderungen aus unterschiedlichen Ebenen und Richtungen.

2.212 BEZIRKSAMT

Genese der Ziele: Zunächst ist im Falle des Kant-Dreiecks der Bezirk zu einem Nachvollzug der auf Senats-ebene getroffenen Entscheidungen gezwungen, ist aber in die Vorbereitung (G008) und schließlich über den Baustadtrat Wolfgang Antes als Jurymitglied auch eng in die Durchführung des Wettbewerbs einbezogen. Die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für einen Hochhausturm kann wohl nicht als

Widerspiegelung der bezirklichen Planungsinitiative gewertet werden. Dafür spricht die Tatsache, daß das Grundstück in der bezirklichen Bereichsentwicklungsplanung von 1982 keine Baufläche ist, und daß die ersten von Otremba gestarteten Versuche einer Bebauung aufgrund ihrer damals als zu hoch erachteten Verdichtung am Bezirksamt scheitern. Hieraus erklärt sich die über lange Zeit als unhinterfragtes bezirkliches Ziel vertretene Auffassung, auf dem Kant-Dreieck müsse ungeachtet aller Baumaßnahmen gegenüber dem Theater des Westens ein "attraktiver Stadtplatz" entstehen. Mit dem Amtsantritt des CDU-Baustadtrats Laschinski gelangt ein Mann an die Spitze der Abteilung Bauwesen, der selbst Hochhausbauten als stadtentwicklungspolitisches Instrument der Metropolenbildung befürwortet (G040).

Verfolgung der Ziele: Das hohe Aktivitätsniveau des Senats bei der Durchführung von Wettbewerben läßt dem Bezirk nur eine vergleichsweise geringe Möglichkeit, eigenständig seine Ziele zu verfolgen. In der ersten Phase wird durch die Bereichsentwicklungsplanung eine grundsätzliche Verständigung auf eine Perspektive für das Grundstück entwickelt, die angesichts der Realnutzung geringe Realisierungschancen aufweist. Die im Zusammenhang mit ihr verfestigten Ziele attraktiver Stadtplatz, Durchwegung, Ausbildung einer Scharnierfunktion werden als Konsens über den Jahre währenden Prozeß aufrecht erhalten und transportiert.

Als die Bebauung des Grundstücks unvermeidbar erscheint und im Bezirk zahlreiche Befürworter findet, setzt sich das Bezirksamt für eine möglichst geringe GRZ ein, um trotzdem an seinen Zielen festhalten zu können. Im Sinne eines benutzerorientierten Städtebaus werden Studien zur Überquerbarkeit der Kantstraße angefertigt (G039), während der Einsatz von Gutachtern und die Vergabe von Testentwurfsaufträgen vorrangig dazu dient, das Metaziel einer abgestimmten Entwicklung des gesamten Bereichs bis zum Kurfürstendamm und insbesondere auf dem Victoria-Gelände zu erreichen. Insofern ist es der Bezirk, der die ursprüngliche Idee des Fasanenstraßenwettbewerbs weiter verfolgt und sich gegen die durch die Vorgehensweise der Investoren und die darauf aufbauende Praxis des Bausenats ausgelöste projektorientierte Stadtentwicklung wendet. In der Konkretisierung des baulichen Entwurfs und im Rahmen des Investorenauswahlverfahrens bleibt dem Bezirksamt angesichts des starken Interesses verschiedenster politischer Kräfte nurmehr die Rolle eines Maklers und Verfahrensbegleiters, wenngleich Laschinski in den CDU-Gremien auf Landesebene seine eigene Position durchzusetzen versucht (G040).

Erst bei der Weiterverfolgung des abgestimmten Entwurfs im Bebauungsplanverfahren kommt dem Bezirksamt erneut eine bedeutende, jedoch uneinheitliche Rolle zu. Der vorher unerwartete Widerstand der Grundstücksnachbarin gegen den Stadtplatz macht schließlich in aller Schärfe die unzulängliche Planabwägung deutlich, als sich die Enteignungsvoraussetzungen als unzureichend herausstellen. Das Bezirksamt bleibt ohne Einfluß auf die Verwirklichung des Stadtplatzes und muß bis heute vor Ort mit einem Torso leben. Der nach dem Vereinigungsboom und der Verwirklichung des Kompromißentwurfs am Kant-Dreieck vom Investor verfolgte Versuch einer Aufstockung ist bislang zwar noch nicht abgeschlossen, doch zeichnet sich ab, daß das Bezirksamt eine ablehnende Haltung gegen den Senat im Ernstfall nicht durchsetzen können wird (G033, G039).

Weiterentwicklung im Prozeß: Für das Bezirksamt bleiben die freiflächen- und vernetzungsbezogenen Ziele in der Pauschalität ihrer verbalen Formulierung stabil. Nichtsdestoweniger muß es in der Kompromißfindung zum Bauvorhaben eine Abwandlung der Interpretation der Ziele vornehmen. Aus der Stadtplatzfläche wird ein ergänzender Vorplatz, während die Wegeverbindungen entlang der S-Bahn unvollendet bleiben. Der Anspruch auf die Freiflächengestaltung wird zwar bis heute aufrecht erhalten, hat sich aber im Rahmen der Umstrukturierung des landeseigenen Teilgrundstücks nur sehr unzureichend einlösen lassen. Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung sind die bezirklichen Ziele nicht detailliert ausformuliert und werden durch den Prozeß mitbestimmt. Der Aufwertungswunsch, der sich in der Ablehnung überkommener „Bahnhofsumfeldnutzungen“ ausdrückt, spricht für eine wohlwollende Haltung gegenüber den im Prozeß gefundenen Nutzungen. Die geringe Rolle einer Wohnnutzung wird wegen des Standorts mitgetragen (verschiedene Gespräche).

Durchsetzungsgrad: Demnach muß die Bilanz für das Bezirksamt zwiespältig ausfallen. Auch wenn verschiedene Akteure im Bezirksamt unterschiedliche Ziele verfolgen, wird das Ergebnis vor Ort weder von den Befürwortern der Trauffhöhe noch von denen eines Turmhochhauses als befriedigend anerkannt. Die allenfalls vorbereitete Wegeverbindung entlang der S-Bahn-Bögen und der Stadtplatz sind auf Jahre nicht

zu komplettieren. Mit dem investorenbedingten vorläufigen Scheitern der Bauvorhaben östlich des Theaters des Westens bleibt allerdings auch die Bedeutung dieser Wegeverbindung noch gering. Ob der Bezirk eine Aufstockung des Kleihues-Turms vermeiden können wird, bleibt offen.

2.213 SENATSVORWALTUNG FÜR BAU- UND WOHNUNGSWESEN

Genese der Ziele: Die Senatsbauverwaltung tritt zunächst im Planungsverfahren kaum in Erscheinung. Die offizielle Anordnung, die im Jahre 1986 an den Bezirk ergeht und das Bebauungsplanverfahren für ein Blockrandkonzept vorsieht, spiegelt bereits die hochrangige Debatte über den Kleihues-Entwurf wider und ist mithin kaum als autonome Position anzusehen. In diesem Zusammenhang tritt die Bauverwaltung nicht explizit für oder gegen die freiraumbezogenen Ziele des Bezirks auf, verwirft aber implizit die Idee des Stadtplatzes, da dieser mit einer Blockrandbebauung nicht zu vereinbaren ist.

Verfolgung der Ziele: Die Entscheidung über den zu realisierenden Entwurf wird auf Senatorebene von dem ehemaligen Vertreter der Stadtentwicklungsverwaltung Wittwer mitbeeinflusst. Direkte Verhandlungen mit Kleihues begleiten den Prozeß. Als die Einigung auf den modifizierten Turm stattgefunden hat, leitet die Bauverwaltung die Realisierung des Entwurfs über das Investorenauswahlverfahren ein, was ihr durch das Abgeordnetenhaus aufgegeben ist. Die dort vollzogene Einigung auf ein äußerst differenziertes Nutzungskonzept kann schließlich nicht implementiert werden, da Umsetzungsinstrumente fehlen und die veränderten Rahmenbedingungen nach der Vereinigung dieses stark in Frage stellen. Auch nach dem Wechsel an der Spitze zum SPD-Senator Nagel setzt sich die Bauverwaltung schließlich massiv für die Umsetzung des städtebaulichen Entwurfs ein. Dies äußert sich in der Einflußnahme auf das Bezirksamt im Rahmen des Planverfahrens, aber auch in der Ablehnung der von Kleihues nachträglich selbst beantragten Änderung (Verschiebung des Baukörpers).

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Haltung der Bauverwaltung zum Vorhaben ändert sich mehrfach erheblich. Während sie anfangs angesichts der Senatsausschuß-Einigung auf die Blockrandbebauung für eine Blockrandlösung votiert, wird schließlich die Kleihues-Hochhausplanung übernommen, dann aber in ihrer Höhe reduziert, wobei ein größerer „Fuß“ in Kauf genommen wird. Im Investorenauswahlverfahren differenziert sich die Position von der Ablehnung eines Hotelprojekts erstmalig durch die zunächst vielversprechende Konzeption des späteren Investors stark aus. Mit seiner Amtsübernahme stellt Nagel die Planung grundsätzlich in Frage, um sie dann massiv zu vertreten.

Es sind im wesentlichen Veränderungen in den ökonomischen Rahmenbedingungen, die ein kaum auf seine Tragfähigkeit hin entwickeltes städtebauliches Projekt beeinflussen und auf die Bauverwaltung einwirken. Darüber hinaus sind es die Einflußnahme des Architekten Kleihues und die starke Thematisierung des „Testfalls“ für einen Hochhausbau, die zu einer derart breiten Diskussion des Projekts beitragen. Nach der Vereinigung verliert es an Bedeutung, und ein Abschluß des äußerst lange währenden Verfahrens wird zur Hauptmotivation der Beteiligten.

Durchsetzungsgrad: Angesichts der Unsicherheit und mehrfach wechselnden Position der Bauverwaltung kann nicht von einer Durchsetzung von deren Zielen gesprochen werden. Die einzige ansatzweise auf eine Initiative der Bauverwaltung zurückgehende inhaltliche Innovation, die Nutzungsverteilung, die im Investorenauswahlverfahren bestimmt wird, scheitert an den gewandelten ökonomischen Rahmenbedingungen und muß im Nachhinein wohl als übertrieben ehrgeizig angesehen werden. Nagel kann zwar für sich in Anspruch nehmen, dem Projekt endlich zu seiner Realisierung verholfen zu haben, doch stehen längst andere Projekte im Mittelpunkt seines Interesses, und der häufig kritisierte Kompromiß dient ihm lediglich zur Profilierung als verglichen mit dem Vorgängers Senat handlungsfähiger Politiker.

2.214 SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ

Genese der Ziele: Ausgangsvoraussetzung für die Aufwertung der Fasanenstraße ist die Aufgabe der dortigen Straßenplanung. Die Ziele, die sich im Wettbewerb allgemein niederschlagen, sind teilweise aus der Qualität des Bestands (Nutzungsmischung, Villenstruktur) abgeleitet und versuchen auf der anderen Seite zwei Hauptansatzpunkte der Stadtentwicklungspolitik der 80er Jahre miteinander zu vereinen, die Wohnungsbauorientierung in einer wenig dynamischen städtischen Ökonomie und die Stärkung und Aufwertung der City West als international bedeutsames und vorzeigbares Zentrum im Rahmen der Mög-

lichkeiten einer ummauerten Halbstadt. Bereits damals deutet sich in der Ablehnung der in der Bereichsentwicklungsplanung formulierten Stadtplatzidee ein Bekenntnis zu einer Verdichtung des noch von zahlreichen kriegsbedingten Lücken und „untergenutzten“ Grundstücken geprägten Innenstadtbereichs, in der die Chancen zu dessen Aufwertung gesehen werden. Die Absage an den Platz reduziert die planerische Vernetzungsidee öffentlicher Räume auf die Forderung nach Wegeverbindungen. Die Heraushebung des Kantdreiecks als Schlüsselgrundstück und Bindeglied zwischen den unterschiedlichen benachbarten Stadträumen zeigt die städtebaulich motivierte Herangehensweise, die auf die Zeichenwirkung von Gebäuden setzt. Daneben werden zwar nutzungsstrukturelle Vorgaben formuliert, doch können diese die Bedeutung, die dem Grundstück zugemessen wird, kaum angemessen würdigen und drücken den geringen Spielraum für eine Standortpolitik der öffentlichen Infrastruktur aus²⁴⁵.

Verfolgung der Ziele: Durch den Fasanenstraßenwettbewerb gelingt es der Stadtentwicklungsverwaltung, zunächst einmal einen planerischen Zielfindungsprozeß für den Bereich einzuleiten und den Aufwertungsprozeß mittelfristig vorzubereiten. Die Fortsetzung des Wettbewerbs für das Kantdreieck in weiteren Stufen macht zwar den Stellenwert des Prozesses auf dem Grundstück deutlich, zeigt auf der anderen Seite aber auch die geringe Bedeutung, die den Ergebnissen der ersten Stufe zugemessen werden. Die von Realisierungsmöglichkeiten noch weitgehend abgelösten Ideenfindungsprozesse produzieren Idealvorstellungen wie den „schlanken Turm ohne Breitfuß“. Im weiteren Verlauf werden allerdings nur Nebenresultate in das Zielrepertoire übernommen, die sich auf die Freiflächengestaltung beziehen, während die Debatte über die bauliche Nutzung weiterhin relativ offen geführt wird. Auf diese Weise bleibt die Umsetzung der Idealvorstellungen ungewiß. Die Verwaltung kann es sich angesichts des geringen Investitionsdrucks auf dem öffentlichen Grundstück erlauben, sich in einem über mehrere Jahre dauernden Prozeß schrittweise an eine Lösung heranzutasten, die zwar weitreichende Überlegungen integriert und auf ihre Durchsetzbarkeit im politischen Umfeld hin testet, aber die ursprünglich angestrebte Wirkung des Baukörpers nur noch ansatzweise transportiert.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die politische Unsicherheit über den zu realisierenden Entwurf wird allerdings zu einem Einsatz für den Hochhausentwurf genutzt, wenn auch die Einflußmöglichkeiten beschränkt sind. Mit der Durchführung des Investorenwettbewerbs und des schließlich konkreter verfolgten Bebauungsplanverfahrens wandelt sich die Rolle der Stadtentwicklungsverwaltung. Die Einflußmöglichkeiten werden deutlich geringer, und die Stellungnahmen beabsichtigen im wesentlichen eine Sicherung der freiflächenbezogenen Ziele, die aufgrund der rechtlichen Situation und der Gestaltungsvorstellungen des Entwurfsarchitekten nur teilweise aufgenommen werden.

Durchsetzungsgrad: Der Stadtentwicklungsverwaltung ist es gelungen, mit der Thematisierung der Fasanenstraße einen langfristigen Aufwertungsprozeß einzuleiten, der allerdings wohl auch ohne den Wettbewerb stattgefunden hätte. Die städtebaulichen Festlegungen, die im Rahmen der veranstalteten Wettbewerbe und Verfahren getroffen worden sind, lassen einen städtebaulichen Zusammenhang der inzwischen realisierten Projekte nur noch mit Mühe erkennen, so daß die Durchsetzungsfähigkeit von Bemühungen zu deren Abstimmung untereinander als gering einzuschätzen ist. Das Bauvorhaben auf dem Kantdreieck wird so häufig abgewandelt, daß die frühe Idee eines „Campanile“, die die Schlüsselfunktion des Grundstücks baulich umsetzen sollte, kaum noch erkennbar ist. Auch die freiflächenbezogenen Ziele sind bislang nur ansatzweise verwirklicht. Schließlich sind es das Engagement von Kleihues (Segel) und die Nutzungsanforderungen des Investors bzw. seiner späteren Mieter, die das heutige Erscheinungsbild des Gebäudes bestimmen. Dennoch können einige Ergebnisse festgehalten werden, die keine Selbstläufer gewesen sind, so die markante Erscheinung des Gebäudes im Stadtbild (ohne sich jedoch als „Gelenk“ im Stadtraum zu erschließen), die Aufnahme der „Hobrecht-Tasche“ an der Fasanenstraße und die Öffnung der Stadtbahnbögen für eine Wiedernutzung mit vorgelagerten Freiflächen. Die Einschätzung des daraus resultierenden Potentials in der Zukunft und der entstandenen Qualität ist aber umstritten (verschiedene Gespräche).

²⁴⁵ Es wird versucht, auch öffentliche Nutzungen im Gebäude unterzubringen, wie beispielsweise ein Museum. Die Versuche bleiben aber zurückhaltend.

2.215 WEITERE AKTEURE

Im Verfahren spielen vor allem die Senatsfinanzverwaltung und der Regierende Bürgermeister eine entscheidende Rolle. Die Finanzverwaltung wird als verfahrensverzögernd wahrgenommen, als das Investorenwahlverfahren vergleichsweise lange dauert. Auf die städtebauliche Lösung hat sich dies nicht wesentlich ausgewirkt. Die massive Kritik der Opposition am Grundstücksgeschäft kann hier kaum beurteilt werden, da die zugrunde liegenden Veränderungen des Bodenmarkts in einer äußerst dynamischen Phase nach der Vereinigung liegen. Der Regierende Bürgermeister Diepgen als Vertreter einer Blockrandbebauung bekennt zwar ausdrücklich Farbe im Prozeß, kann sich aber schließlich nicht durchsetzen. Der Verlauf des Prozesses deutet darauf hin, daß Diepgen auf Kritik in der Bevölkerung und der CDU vermittelnd reagiert und keine festgefügte Position zur städtebaulichen Lösung entwickelt. Diese ist damit für eine Modifikation weiter offen.

2.22 Politische Gremien

2.221 VORBEMERKUNG

Der Fall Kantdreieck ist insofern bemerkenswert, als einzelne Mitglieder und Fraktionen von Abgeordnetenhaus und BVV sich öffentlich in das Verfahren am Kantdreieck einmischen, was aber im Rahmen der formalen Beteiligung weniger stark nachvollziehbar ist. Beide Gremien sind hier zu erwähnen, wenn auch die Rolle des Abgeordnetenhauses gerade durch die Federführung des Bezirksamts im Bebauungsplanverfahren zusätzlich geringer ist.

2.222 BVV

Genese der Ziele: Die BVV spielt in der Anfangsphase des Planungsprozesses kaum eine Rolle. In der Wettbewerbsvorbereitung ist es im wesentlichen das Bezirksamt, das in Person des Baustadtrats oder durch das Stadtplanungsamt einbezogen wird. Ausgehend von den sehr sporadischen Aktivitäten der BVV, die sich schriftlich nachvollziehen lassen, ist eine präzise Einschätzung der Ziele etwas problematisch. Als Kontrollgremium des Bezirksamts versucht die BVV, Unstimmigkeiten in der Handlungsweise des Bezirksamts und des Senats aufzudecken und diese zum Handeln in einer bestimmten Richtung zu veranlassen. Erst ab der Mitte der 1980er Jahre hat der Planungsstand eine Konkretheit, die diese Rolle aktiviert.

Die BVV trägt im ursprünglichen Aufstellungsbeschluß von Anfang 1986 ein Hochhauskonzept mit²⁴⁶. Aufgrund der Senatsentscheidung gegen das Hochhaus im Sommer 1986 kommt es durch den Baustadtrat zur Abwandlung des Verfahrens hin zur Traufhöhenbebauung. Auf diese Beschlüsse kann die BVV keinen Einfluß nehmen. In der Folge zeigt sich das grundlegende Ziel der BVV, die verschiedenen Planungsprozesse aufeinander abzustimmen, das für die folgenden Jahre maßgeblich bleibt.

Verfolgung der Ziele: Die stumpfen Instrumente der BVV, über Anfragen und Beschlüsse das Bezirksamt unter Druck zu setzen und indirekt darüber den Senat, werden neben den vorgesehenen Verfahrensschritten für das Metaziel der Verfahrensabstimmung eingesetzt. Informationsnachteile und die Federführung durch den Senat in der Vorentscheidung überlassen der BVV kaum Handlungsspielräume, und der Baustadtrat kann mit der Begründung, die Beschlüsse der BVV kämen zu spät und das Verfahren sei nicht mehr anzuhalten, diese in mehreren Fällen mißsachten.

Weiterentwicklung im Prozeß: Insbesondere die planerischen Aktivitäten auf dem benachbarten Victoria-Grundstück (Kranzler-Eck) reaktivieren in der BVV das Ziel eines Stadtplatzes für das Kantdreieck, gewissermaßen als Ausgleich hier für eine zu erwartende Verdichtung dort. Auch auf neue Planungskonzepte des Senats versucht die BVV mit einer Abstimmung über das Einzelprojekt hinaus zu reagieren (City-Konzept, Investorenwettbewerb). In der Kompromißfindung über die Gebäudehöhe spielen die BVV-Fraktionen der SPD und der AL zwar eine Rolle und versuchen, die Hochhausentwicklung einzudämmen, doch sind auch sie uneinig über die Bedeutung der Platzidee und die vertretbare Gebäudehöhe, so daß

²⁴⁶ Vgl. aber dazu die Kleine Anfrage Nr 1286 von Heinz-Viktor Simon (CDU) vom 16.01.1986 zur Rechtslage am benachbarten Kranzler-Eck, wo bekräftigt wird, daß dort ein 16-geschossiges Hochhaus zulässig wäre.

eine manifeste inhaltliche Position nicht gemeinsam vertreten wird (G024, G043). Als das Planverfahren 1989/90 voranschreitet, setzt sich die BVV nur noch für seinen schnellen Abschluß ein.

Durchsetzungsgrad: Die Doppelstrategie des Baustadtrats, sich auf der einen Seite für eine Abstimmung der verschiedenen Verfahren einzusetzen und auf der anderen Seite die Weiterbearbeitung des Bebauungsplanverfahrens anzuordnen, ist sicher nur ein Grund für die Erfolglosigkeit der BVV. Sie hat keinen Einfluß auf die Politik des Bausenats, der aufgrund gewandelter Investoreninteressen seine Planungsaktivitäten keinem Gesamtkonzept unterstellt. Die Durchsetzung inhaltlicher Ziele der BVV kann angesichts der bis in die einzelnen Fraktionen hineinreichenden Unstimmigkeiten nicht beurteilt werden. Die BVV hat hier erst gar keine starke Verhandlungsposition aufgebaut, aber wohl immerhin entscheidend zur Durchsetzung einer niedrigeren Höhe beigetragen (G053).

2.223 ABGEORDNETENHAUS

Das Einwirken einzelner Abgeordnetenhausmitglieder ist teilweise nur schwer zu rekonstruieren. Die Anfrage des CDU-Abgeordneten Simon (28.01.1986) deutet darauf hin, daß maßgebliche Kreise des Abgeordnetenhauses und insbesondere der CDU sich gegen ein Hochhausprojekt wenden. Sie setzen sich innerhalb der Partei selbst für die Blockrandbebauung ein, wenn auch der Konflikt über die Gebäudehöhe alle Fraktionen beschäftigt (G053).

Vor allem für die Oppositionsfraktionen, allen voran die AL, stellt das Projekt eine Gelegenheit der Profilierung dar. Offenbar aufgrund jeweils gezielt übermittelter Insider-Informationen ist sie in der Lage, Anfragen zu stellen, die die Handlungsfähigkeit des Senats im Planungsverfahren in Zweifel ziehen sollen und das Grundstücksgeschäft als unnötige Subvention an den Investor darstellen. Der Erfolg der Aktivitäten bleibt angesichts der von Nagel beabsichtigten Beendigung des Verfahrens gering, wenn auch die Verkaufspraxis des Senats im in gewisser Hinsicht vergleichbaren Falle des Potsdamer Platzes von der EU gerügt und eine Veränderung des Preises veranlaßt wurde.

2.23 Investoren

2.231 INTERESSENTEN IM VORFELD

Für die Investoren im West-Berlin der 1980er Jahre stellt das Kantdreieck einen herausragenden Standort in unmittelbarer Nähe des Zentrums dar. Das kleine Grundstück erlaubt zwar keine große Baumasse, doch stellt es, wie in den damaligen „City-Leitlinien“ des Stadtentwicklungssenats behandelt (S10), eine der wenigen verfügbaren zentralen Flächen dar. Dementsprechend ist das Interesse an einer Teilnahme am Investorenauswahlprozeß groß.

Der Senat macht klar deutlich, daß die im städtebaulichen Wettbewerb gefundene Lösung unverrückbar und ein Nutzungsgemischtes Projekt ohne größere Hotel- und Wohnnutzungsanteile beabsichtigt ist. Trotzdem versuchen einige Teilnehmer aus diesen Vorgaben auszubrechen. Dies dürfte teilweise auf die hinter ihnen stehenden Betreiber zurückzuführen sein, teilweise auf die Einschätzung, durch überraschende Konzepte die Gutachter für sich einnehmen zu können. Die Versuche schlagen fehl, wohl auch wegen des hohen Drucks, unter dem der Senat angesichts des bereits seit langer Zeit laufenden Planungsverfahrens steht.

Lediglich die Klingbeil-Gruppe verfolgt ihre Ziele mit stärkerem Nachdruck. Der Kauf eines Schlüsselgrundstücks und die Beauftragung eines Architekten dienen dazu, sich eine günstigere Verhandlungsposition zu verschaffen. Auch dieser Versuch ist angesichts der eindeutigen Haltung des Senats fruchtlos.

2.232 TEILNEHMER AM BAUTRÄGERWETTBEWERB

Die fünf schließlich im Wettbewerb behandelten Arbeiten unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Nutzungsvielfalt deutlich. Konventionelle, wenngleich angesichts der ungewissen späteren Nutzer realistisch erscheinende Konzepte wie das von Klingbeil vorgeschlagene „Intelligence Office Building“ bilden das eine Ende des Spektrums, vielfältige Konglomerate von Einzelnutzern wie das Konzept der SF-Bau, das neben Kunst, Mode und Medien das Jüdische Museum, Business-Suiten und das Fremdenverkehrsamt unterbringen will, das andere Ende. Den Obergutachtern ist die Problematik der Vorhersehbarkeit der

künftigen Nutzer bekannt, so daß die Ideenvielfalt nicht allein über den Sieg entscheidet. Trotzdem gelingt es der KapHag wohl auch über die durchweg vorhandene Darstellung als innovatives und besonders tragfähiges Konzept hinaus, das Selbstverständnis der Stadt als Medien- und Kulturmetropole mit der als zukunftsfähig erscheinenden publikumswirksamen Nutzungsmischung im Dienstleistungssektor zu verbinden. Obwohl die Ausdifferenzierung des Konzepts sehr weit geht und im Nachhinein nicht einmal im Ansatz realisiert worden ist, ist die Strategie erfolgreich.

2.233 DIE KAPHAG ALS AUSGEWÄHLTE INVESTORIN

Genese der Ziele: Als die Kaphag-Vorläuferin FHAG den Zuschlag erhält, stehen zwar die städtebaulichen Rahmenbedingungen grundsätzlich fest. Bis zur Realisierung des Bauvorhabens treten allerdings noch zahlreiche Detailfragen auf, die vom Investor zu beeinflussen sind. Zunächst gilt es, nach dem Amtsantritt Nagels das Projekt überhaupt gegen Widerstände durchzusetzen. Weiter wird schließlich entgegen der vom Bezirk vorbereiteten Erbbaurechtsbestellung ein Grundstückskauf durchgeführt. Neben kleineren Anpassungen des Nutzungskonzepts wird insbesondere ein schneller Baubeginn angestrebt, der aber an den Schwierigkeiten mit der Nachbarin scheitert. Darüber hinaus strebt die KapHag zunächst eine größere Zahl unterirdischer Stellplätze an.

Verfolgung der Ziele: Im Vergleich mit den vorausgehenden Konflikten bleiben die von der KapHag geführten Auseinandersetzungen Detailprobleme. Durch direkte Verhandlungen mit dem Senat und dem Bezirksamt werden Kompromisse zur Stellplatzfrage erreicht. Die Behinderung des Verfahrens durch die Nachbarn versucht die KapHag durch finanzielle Angebote zu entschärfen. Dabei erreicht sie mit der Klingbeil-Gruppe reibungslos eine Lösung. Die an die Nachbarin Zapp gemachten Angebote (Bereitstellung eines S-Bahn-Bogens, finanzieller Ausgleich) werden zurückgewiesen, wobei die Bewertung der Angemessenheit dieser Angebote unter Beteiligten unterschiedlich ist (G039).

Weiterentwicklung im Prozeß: Ausgelöst durch die Entwicklungen auf dem benachbarten Victoria-Grundstück versucht die KapHag, eine höhere Dichte beim Bezirk einzufordern, stößt aber auf Ablehnung, worauf sie ihr Gebäude statisch für eine spätere Aufstockung auslegt. Erst mit deutlichem zeitlichem Abstand versucht sie erneut, angesichts an der öffentlichen Kritik am „zu kurzen“ Gebäude die Genehmigungsfähigkeit zu eruieren, nun beim Senat.

Durchsetzungsgrad: Gegen die verfestigte Planung kommt die KapHag kaum an. Das Nutzungskonzept wird von ihr weitgehend aufgegeben, als Interessenten sich für andere Standorte entscheiden und die Krise auf dem Büroflächenmarkt eine Vermietung erschwert. Insofern erscheint die öffentliche Resonanz auf das Gebäude und sein markantes „Segel“ als unverzichtbares Element einer Marketingstrategie.

2.24 Berater

2.241 GUTACHTER

Unter den Gutachtern sind sowohl die Teilnehmer des Fasanenstraßenwettbewerbs als auch die Jurys der verschiedenen Wettbewerbsstufen bis hin zum Bauträgerwettbewerb zu nennen. Darüber hinaus spielen aber ebenfalls die bezirklichen Gutachter eine Rolle, die im Vorfeld mit der Erarbeitung von Strategien für Teilbereiche der City-West beauftragt sind. Eine Untersuchung des Wirkens der Jurys kann ihre Einzelposition nur unzureichend aufklären, so daß hier lediglich eine Einschätzung des Wettbewerbsergebnisses gegeben wird.

BEP-Gutachter: Kohlbrenner formuliert für den Mittelbereich Anfang der 1980er Jahre in der Bereichsentwicklungsplanung die Aufwertungsstrategie im öffentlichen Raum, die das Kantdreieck als Stadtplatz freihalten will. Zwar wird dieses Ziel vom Bezirk und einigen Akteuren immer wieder aufgegriffen, doch muß es hinter der Grundstücksverwertung zurückstehen, obwohl es sich um ein öffentliches Grundstück handelt. Dies wird erstmals bereits im Fasanenstraßenwettbewerb deutlich, der sich mit der Betrachtung des Kantdreiecks als Schlüsselgrundstück klar gegen die BEP stellt. Über die Bereichsentwicklungsplanung hinaus bestehen für Kohlbrenner kaum Möglichkeiten, die Planung auf dem Grundstück zu beeinflussen. Im Fasanenstraßenwettbewerb ist er immerhin Sachverständiger. Die BEP wird vom Bezirk insofern übernommen, als die freiflächenbezogenen Ziele zum planerischen Konsens für das nun zu bebau-

ende Grundstück werden. Sie machen die Idee einer Hochhausbebauung in den 1980er Jahren erst vertretbar und lassen sie als vielversprechende Möglichkeit erscheinen, Bebauung und Freiflächengestaltung miteinander zu vereinbaren. Der schwierige Zuschnitt, die Eigentumssituation und die verkehrsbelastete Lage vereiteln später die Realisierung eines Stadtplatzes mit hoher Qualität und einen durchschlagenden Erfolg der Läden in den S-Bahn-Bögen.

Teilnehmer an den Wettbewerben im Umfeld der Fasanenstraße: Auf die gesamte Teilnehmerschaft einzugehen, würde den Rahmen hier sprengen. In der ersten Stufe des Wettbewerbs dominieren unter den Preisträgern diejenigen, die eine Blockrandbebauung vorsehen. Die Position des späteren Hochhauses wird allerdings bereits von Herms/Sawitzky vorweggenommen. Interessant ist die Wandlung des Wettbewerbssiegerteams Müller/Rhode, die im Nachgang zum Wettbewerb in Testentwürfen für den Senat Form und Begriff des Campanile entwickeln und damit sowohl der Postmoderne mit ihrer der Vergangenheit offen entlehnten Form Rechnung tragen als auch die Platzidee umzusetzen versuchen. Die Höhe liegt dabei ursprünglich weit über der schließlich realisierten Fassung, um trotz des „schlanken“ und wenig wirtschaftlichen Turms auf eine Fußbebauung verzichten zu können. Im weiteren Verfahren sind Müller/Rhode zwar als Teilnehmer an Vertiefungswettbewerben beteiligt (G031), können aber ihren Erfolg aus dem städtebaulichen Wettbewerb nicht anknüpfen und verlieren so die Möglichkeit, den Campanile im späteren Verfahren aktiv zu vertreten. Die Idee des Campanile setzt sich nur in äußerst abgespeckter Weise durch. Früh wird der Begriff wegen seiner eindeutigen Architektursprache auf Drängen von Kleihues entfernt (G031). In der II. Stufe des Wettbewerbs bildet sich bereits ein Wettstreit um die beste Interpretation der Hochhausidee, der die stärker von der Grundform abweichenden Typologien ausgrenzt. Müller/Rhode selbst können zwar durch ihre Testentwürfe in der Umgebung auch die Entwicklung des gesamten Bereichs mit beeinflussen und spielen auf dem Victoria-Gelände eine gewisse Rolle, setzen sich aber gegen Zamp Kelp und Kleihues am Kant-Dreieck nicht mehr durch, die den Testentwurf „moderner“ umsetzen und auf ein Schrägdach verzichten. Mit der späteren Vergrößerung des Gebäudegrundrisses und der Ergänzung der Fußbebauung wird der Testentwurf von Müller/Rhode stark modifiziert, doch ihre Grundidee ansatzweise realisiert.

Zamp Kelp wird mit Kleihues zusammen zur Überarbeitung aufgefordert. Die innovative Idee einer an das Hochhaus gelehnten Stange erregt zwar Aufmerksamkeit, wird aber von der Jury sogleich hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit kritisch gesehen. Im weiteren Verlauf gelingt es dem Düsseldorfer Zamp Kelp offenbar nicht wie Kleihues, durch gut entwickelte Kontakte für sein Projekt zu werben, und er unterliegt dem „Lokalmatador“ (G031). Die stark von der Auslobung eingeschränkte städtebauliche Gestaltungsfreiheit läßt die beiden Entwürfe verwandt erscheinen, auch wenn der Entwurf von Kleihues stärker gegliedert ist und durch seinen modularen Aufbau lange Zeit später zwanglos „gekürzt“ werden kann.

Wettbewerbe und Juries: In den verschiedenen Wettbewerbsstufen sind neben den verantwortlichen Politikern und Verwaltungsmitarbeitern als Berater der öffentlichen Hand bekannte Architekten und Planer der 1980er wie Edvard Jahn und Jan Rave sowie freie Architekten vertreten. Die von ihnen produzierten Resultate geben im wesentlichen architektonische Auffassungen wieder, während die städtebaulichen Unterschiede der eingereichten Arbeiten aufgrund der geringen Grundstücksgröße nicht so stark ins Gewicht fallen. Damit kommt den Phasen zwischen den Wettbewerbsstufen eine besondere Bedeutung für die Bestimmung der städtebaulichen Merkmale zu, wobei Höhe, Baumassenanordnung und Proportionen vor der zweiten Wettbewerbsstufe und in der Auseinandersetzung mit möglichen Investoren entsteht, der Nutzungsmix erst im Vorfeld des Investorenauswahlverfahrens vorentschieden und durch die Marktsituation schließlich auf andere Weise festgelegt wird. Beachtenswert ist im Investorenauswahlverfahren die dominante Rolle von Fachgutachtern in der Jury, die die Tragfähigkeit der angebotenen Konzepte identifizieren sollen.

2.242 ENTWURFSARCHITEKT

Genese der Ziele: Kleihues erreicht im Fasanenstraßenwettbewerb mit einem auf Blockrandschließung an der Fasanenstraße ausgerichteten Entwurf lediglich einen Ankauf. In den frühen 1980er Jahren ist er an anderer Stelle in Berlin Pionier bei der Renaissance der Blockrandbebauung, und als Koordinator der Neubau-IBA prägt er die Strategie der „Kritischen Rekonstruktion“. In diesem Zusammenhang erscheint sein Entwurf, der auf Hochhäuser verzichtet und die Baukörper an der Fasanenstraße in würfelförmige Abschnitte gliedert, als folgerichtige Reaktion auf die Rudimente einer dort überkommenen Villenstruktur.

Verfolgung der Ziele: Zunächst ist Kleihues als gewöhnlicher Wettbewerbsteilnehmer nicht in der Lage, auf besondere Weise seine Ideen zu vertreten. Erst als der gesetzte Bauträgerwettbewerb bevorsteht, der die Entscheidung zwischen seinem Entwurf und dem von Günter Zamp Kelp bringen soll, kann er durch die Kenntnis der Szene vor Ort Einfluß geltend machen. In den nachfolgenden Schritten, als sich die Entscheidungsträger auf seinen Entwurf bereits festgelegt haben, zeigt er sich in der Verwaltung durch verschiedene Varianten flexibel (Blockrand, Höhenreduzierung). Erst gegen Ende des Verfahrens beginnt er, seinen Entwurf durch die Aufsetzung des Segels stärker zu individualisieren und die „verlorene“ Höhe für die Proportion des Gebäudes zurückzugewinnen. Das nachdrückliche Eintreten für einen „Fuß“ - entgegen der ursprünglichen Linie des Senats - setzt seinen Entwurf von seinem Hauptkonkurrenten, aber vor allem auch von der postmodernen Position der Testentwürfe ab.

Weiterentwicklung im Prozeß: Kleihues muß sich an die sich wandelnden Rahmenbedingungen erheblich anpassen, um überhaupt eine Durchsetzungschance zu haben. Zwischen seinem Blockrandkonzept und dem Hochhausentwurf kann er offenbar ohne Probleme wechseln, ohne die eigene Position aufzugeben. Dagegen wird die Realisierung des Segels und der Versuch, die Gebäudehöhe noch über den Wettbewerbsentwurf hinaus anzuheben, als Indiz dafür angesehen, daß er die Höhenreduzierung nur widerwillig hinnimmt (G039).

Durchsetzungsgrad: Gegen die hochpolitisierte Entscheidung kann sich selbst Kleihues nicht durchsetzen. Dagegen gelingt es ihm, zunächst den mitfavorisierten Zamp Kelp aus dem Rennen zu schlagen, die Veränderung der Baumassenverteilung zu bewirken, das Segel auf das Gebäude zu setzen und die Freiflächen nach seinen Prinzipien zu gestalten. Eine weitere Verwässerung seines Entwurfs durch ein mögliches Bauvorhaben auf dem Nachbargrundstück kann er mit verhindern. Für Kleihues ist das Bauvorhaben - auch durch die Zuerkennung des Berliner Architekturpreises - ein beachtlicher Teilerfolg.

2.25 Öffentlichkeit

2.251 BEWOHNER, NACHBARN, BÜRGER

Die Bürger spielen im Zusammenhang mit dem Kantdreieck kaum eine Rolle. Sie stellen für die Politiker eine wenig bekannte Residualgröße dar, die in die Auseinandersetzung um die Gebäudehöhe nicht wirklich eingreift. Der vorsichtige Umgang mit der Hochhausbebauung deutet zunächst darauf hin, daß die tendenziell eher als ablehnend gegenüber Hochhäusern wahrgenommenen Charlottenburger²⁴⁷ wenigstens vor dem Fall der Mauer eine Bezugsgröße der politischen Entscheidung sind, doch steht dies im Widerspruch beispielsweise mit Wohnhochhäusern der IBA in Kreuzberg oder der Entwicklung auf dem Victoria-Gelände. Lediglich die Nachbarin ist für das Projekt von entscheidender Bedeutung und soll hier näher betrachtet werden.

Genese der Ziele: Die Nachbarin wird in die Entscheidungsfindung auf dem Kantdreieck nicht einbezogen. Ihre Ablehnung gegen das Projekt richtet sich naheliegenderweise gegen den unterstellten Zwang zur Aufgabe des eigenen Grundstücks. Die Nutzung kleiner Nachkriegsbauten erscheint ihr dabei angesichts ihrer langen Ansässigkeit vor Ort sinnvoller als ein Arrangement mit dem Projekt, das ihr evtl. eine „Aufwertung“ der eigenen Ladenlokale durch Verlegung beispielsweise in die S-Bahn-Bögen erlaubt. Die Nachbarin ist zu einer reaktiven Haltung allein schon deshalb gezwungen, weil ihr Grundstück von der öffentlichen Hand ohne vorherige Kommunikation für den Stadtplatz in Anspruch genommen wird und sie daher erst spät von den Plänen erfährt.

Verfolgung der Ziele: Die Nachbarin beauftragt nacheinander drei verschiedene Anwälte, die ihre Ziele vertreten sollen (verschiedene Briefe und Vermerke). Dies deutet auf die von Beobachtern konstatierte Irrationalität der Herangehensweise (informelle Gespräche im Stadtplanungsamt Charlottenburg), die sich an Gebäude zu klammern scheint, die von der gesamten Fachwelt in stillschweigendem Konsens als Rest einer überwundenen Epoche überplant werden. Die Blockadehaltung hat schließlich gerichtliche Auseinandersetzungen zur Folge.

²⁴⁷ Vergleiche dazu beispielsweise die vielfältigen Aktivitäten, die auch aus Initiativen im Bezirk im Rahmen der Fallstudie Kranzler-Eck entstehen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Frau Zapp verändert ihre inhaltliche Position und gibt an, selber bauen zu wollen, als die Bebauung des Kantendreiecks vorbereitet wird. Damit versucht sie, für das eigene Grundstück eine höhere Verwertungsmöglichkeit zu erzielen, die aber wegen des ungünstigen Grundstückschnitts stark eingeschränkt ist und vom Bezirk abgelehnt wird. Die Verhandlungsposition wird dadurch nicht gestärkt.

Durchsetzungsgrad: Die eigentumsrechtliche Position und die schwache Begründung des Enteignungswunsches durch die öffentliche Hand „retten“ der Nachbarin die Weiternutzung ihres Grundstücks, erlauben ihr aber keine weitergehende Verwertung. Sie wird von verschiedenen Akteuren aus Politik und Verwaltung als Blockiererin angesehen und stößt auf Unverständnis. Damit setzt sie zwar den status quo ante auf ihrem Grundstück voll durch, doch kann darin zumindest ohne genauere Informationen keine strategische Absicht eines gewerblichen Nutzers gesehen werden.

2.252 FACHÖFFENTLICHKEIT

Auch die Fachöffentlichkeit greift kaum in den Prozeß ein. Beinahe einhellig wird der Höhenkompromiß abgelehnt, der den Proportionen des Gebäudes abträglich sei. Interessanterweise gibt es eine große Anzahl von Akteuren, die ein höheres Hochhaus durchaus befürworten, insbesondere Architekten (verschiedene Gespräche). Durch die Verleihung des Architekturpreises wird der Bau nachträglich damit von Teilen der Fachöffentlichkeit „geadelt“, auch wenn die Entscheidung umstritten bleibt (G027, G045).

2.3 Konflikte und ihre Bewältigung

2.31 Konflikte

2.311 STÄDTEBAULICHE KOMPOSITION

Entstehung: Die mehrstufige Entscheidungsfindung über Wettbewerbsverfahren erhöht die Anzahl der grundsätzlich diskutierten Nutzungsalternativen für das Grundstück auf mindestens drei, erstens die bereits vorher diskutierte des Stadtplatzes, zweitens die Blockrandlösung, mit der Müller/Rhode die erste Stufe des Fasanenstraßenwettbewerbs gewinnen und die Turmhauslösung, die sie in der Überarbeitung vorschlagen. Die mehrfache Überlagerung unvereinbarer Ziele trägt zu diesem Variantenreichtum bei, ohne daß sich früh eine konsensfähige Lösung abzeichnen würde. Grundsätzlich kollidieren hierbei die Absicht, das Grundstück überbauen zu lassen, und das Ziel der Schaffung eines Stadtplatzes. Im späteren Verlauf vermengt sich die Debatte hierüber zwar mit der über die angemessene Höhe einer Bebauung, doch stehen die Blockrand- und die Turmhauslösung auch für ein unterschiedliches Verständnis von dem Ort, der seit seiner Erschließung nach dem Hobrecht-Plan selbst nie mit klassisch-kaiserzeitlicher Blockrandbebauung überbaut war, aber in der Umgebung eines intakten und im Übergang zu einem durch Kriegsschäden und die Nachkriegszeit überformten kaiserzeitlichen Quartier liegt. Gleichzeitig befindet sich das Grundstück in einem Bezirk mit starkem links-alternativem Milieu und auf der anderen Seite in unmittelbarer Nähe der City-West, so daß wiederum völlig unterschiedliche Anforderungen an seine Rolle im städtischen Nutzungsgefüge gestellt werden.

Austragung: Der Status als landeseigenes Grundstück erlaubt eine äußerst behutsame Vorgehensweise bei der Überplanung, so daß zu den unterschiedlichsten Zeitpunkten noch die Äußerung grundsätzlich von der zum jeweiligen Zeitpunkt herrschenden planerischen Beschlußlage abweichenden Positionen möglich ist. Die Auskopplung der verschiedenen Verfahrensschritte - städtebaulicher Wettbewerb, Bauwettbewerb, Investorenauswahlverfahren, Bebauungsplanverfahren - gibt überdies den Vertretern der verschiedenen Positionen mehrere Gelegenheiten, diese deutlich zu machen. Trotzdem gerät das bezirkliche Ziel, einen Stadtplatz zu verwirklichen, gegenüber dem Wettbewerb ins Hintertreffen. Die Verzahnung der Ziele Platz und Bebauung zur Turmhauslösung erfolgt behördenintern, während der Übergang zur Blockrandlösung Ausdruck politischer Auseinandersetzungen ist. Die schließlich gefundene Kompromißlösung wird erneut durch Wettbewerbsverfahren mit Legitimation abgesichert, so daß das gesamte Verfahren eine offene und zum jeweiligen Zeitpunkt schwer vorhersagbare Auseinandersetzung zahlreicher Akteure in der Stadt ist, für die das Projekt zum Testfall der Stadtentwicklungspolitik wird.

Bewältigung: Die Auseinandersetzungen werden auf unterschiedliche Weise überwunden, lassen aber Änderungen im Konzept aufgrund der geringen Handlungsnotwendigkeit jeweils zu. Jedenfalls werden neue Konzepte durch wettbewerbsähnliche Verfahren nachträglich mit Legitimation ausgestattet.

2.312 GEBÄUDEHÖHE

Entstehung: Die mit den obigen Entwicklungen gekoppelte Auseinandersetzung hat ihren Ursprung außer in den bisher erwähnten Gründen auch in der Interpretation des Kantdreieck-Grundstücks als Scharnier zwischen den Bereichen der Charlottenburger Innenstadt, das es zu akzentuieren gelte. Die Umstrittenheit von Hochhausbauten wie die geringe Wirtschaftlichkeit des ersten Campanile-Entwurfs von Müller-Rhode stärken zunächst die grundsätzlichen Gegner einer Hochhausbebauung. Der Druck der möglichen Investoren und des Architekten Kleihues sowie die Haltung der Stadtentwicklungsverwaltung bringen schließlich doch ein Wiederaufgreifen der Auseinandersetzung in Gang.

Austragung: Die stark polarisierten Positionen gehen auf die Problematik der Alternativen zurück. Die Platzlösung erhält durch die Verzahnung zum Victoria-Gelände Auftrieb, so daß sich innerhalb der politischen Parteien, insbesondere der CDU, ein Stimmungswandel abzeichnet. Die Möglichkeit der Einigung auf einen Kompromiß entsteht durch den modularen Aufbau der Fassadengliederung bei Kleihues und die Orientierung an Gebäudehöhen in der Umgebung. Schließlich fällt die Entscheidung auf Senatsebene, auch wenn zahlreiche weitere Akteure sich einschalten.

Bewältigung: Der Kompromiß stellt den Versuch dar, alle vorhandenen Interessen ein Stück weit zufriedenzustellen. Angesichts des Fehlens einer Gesamtplanung für die Umgebung fällt dieser aber reaktiv aus, als sich auf dem Victoria-Gelände Veränderungen abzeichnen. Auf diese Weise sind Gegner der Hochhausbebauung wie Befürworter gleichermaßen unzufrieden, wobei sich die Hochhausbefürworter auf die Proportionen des „zu kurzen“ Gebäudes und den entstandenen „Fuß“ berufen.

2.313 NUTZUNGSART

Entstehung: Während der Standort bereits früh durch Otremba für Wohnungen in Aussicht genommen wird, scheidet eine Wohnnutzung in der sich stabilisierenden Planung aus, schließlich befördert durch die städtebauliche Konzeption, die Rückzugsbereiche nicht aufweist. Die Konkretisierung der Nutzungsarten spiegelt die Hoffnungen der Investoren und der Stadtentwicklungspolitik der 1980er Jahre wider, das Zentrum attraktiver und wirtschaftlich dynamischer zu gestalten. Die Unterschiedlichkeit der vorgeschlagenen Nutzungen resultiert dabei zunächst aus der ausstehenden Investorenauswahlentscheidung und der langen Zurückhaltung der öffentlichen Hand in bezug auf mögliche Nutzungskonzepte, die erst nach Festlegung der städtebaulichen Hülle bestimmt werden sollen.

Austragung: Die zunächst informell vorgeschlagenen Nutzungen werden zur Kenntnis genommen, und mit dem Aufkommen von Hotelplanungen auf benachbarten Grundstücken mit besseren Zuschnitten sowie aufgrund des Ausschlusses von Wohnen stabilisiert sich eine zunächst nicht genau definierte Kombination von Büros, Einzelhandel und Gastronomie praktisch von selbst. Die Hoffnung auf eine Vorherbestimmbarkeit des künftigen Nutzerprofils prägt wiederum das Investorenauswahlverfahren.

Bewältigung: Die Konflikte können vom Eigentümer Land Berlin aus den oben geschilderten Plausibilitätserwägungen heraus im Alleingang durch die Setzung eigener Prämissen ausgeräumt werden. Die wettbewerbsartige Auswahl des Nutzungskonzepts scheint eine gewisse urbane Vielfalt sicherzustellen, wird durch die Vereinigung aber schnell obsolet. Dennoch ist durch eine Reihe von planungsrechtlichen Vorkehrungen zumindest die grundsätzliche Linie gewahrt geblieben, wenngleich der Standort bei weitem nicht die ihm zugemessene Bedeutung erlangt hat²⁴⁸.

²⁴⁸ Es bleibt fraglich, ob er sie jemals selbst in der westlichen Halbstadt hätte erlangen können. Auch unter den Rahmenbedingungen der Teilung hätte die im Vergleich zum Breitscheidplatz bescheidene Baumasse diesem wohl kaum ernsthaft Konkurrenz gemacht. Angesichts der Fußgängerströme wäre sogar zu bezweifeln gewesen, ob dann der Standort für den damaligen Interessenten Hugendubel überhaupt günstig gewesen wäre.

2.314 BEBAUBARKEIT VON TEILFLÄCHEN

Entstehung: Die beiden Teilflächen westlich und östlich des schließlich geplanten Hochhauskomplexes werden unterschiedlich behandelt. Früh findet konfliktfrei und anhand von historischen Bezügen wie Fluchtlinien eine Einigung auf die Aufnahme der „Hobrecht-Tasche“ an der Fasanenstraße statt²⁴⁹. Dagegen bleibt der Umfang der freizuhaltenden Fläche östlich des Komplexes lange ungeklärt. Hierfür sind sowohl die Größe des Hochhausfußes als auch die Frage nach dem Stadtplatz ausschlaggebend, die beide maßgeblich von den Investoren bzw. Eigentümern mitbestimmt werden und im Rahmen der Realisierungsvorbereitung erforderliche Präzisierungen darstellen.

Austragung: Die Verbreiterung des Fußes ist ein Resultat der Herbeiführung eines Bebauungskompromisses und drückt den Versuch aus, trotz kleinflächigen Turmgrundrisses ein wirtschaftliches Gebäude zu planen. Die Bestimmung findet wohl maßgeblich im Kontakt zwischen Senatsverwaltungen und Kleinhues statt, dringt jedenfalls nicht an die Öffentlichkeit, auch wenn die Bekundung, ein möglichst großer Stadtplatz werde angestrebt, stets in aller Munde ist. Die Bebaubarkeit der eigentlichen Platzfläche findet ihre Zuspitzung bis zum Rechtsstreit zwischen der Eigentümerin und dem Land Berlin, offenbart ein Verfahrensversäumnis, auch wenn nach den Recherchen des Autors zu keinem Zeitpunkt irgendein Akteur außer der Nachbarin Zapp jemals einen Sinn in der eigenständigen Bebauung von deren Grundstück sieht.

Bewältigung: Der Konflikt wird teilweise stellvertretend durch den Senat im Rahmen seiner Kompromißlösung, die sich aus der Teilbefriedigung der verschiedensten Ansprüche ergibt, aufgelöst, während er in bezug auf die Nachbarin zwar gerichtlich klar gegen die Bebaubarkeit entschieden wird, dies aber den Bestandsschutz für die auf der anvisierten Platzfläche liegenden Gebäude nicht aufhebt. Kleinere Abstimmungsnotwendigkeiten über die Breiten von Abständen und die genaue Lage des Gebäudekomplexes werden entweder durch Sachzwänge oder durch Beharren auf der beschlossenen städtebaulichen Lösung zur Entscheidung gebracht.

2.315 FREIFLÄCHENNUTZUNG UND -GESTALTUNG

Entstehung: Die Nutzung und Gestaltung der Freiflächen am Bahnviadukt und in der „Hobrecht-Tasche“ werden in der Konkretisierung des Projekts thematisiert. Dabei lösen die Nutzungsvorstellungen des Investors und die Gestaltungsziele des Architekten Veränderungen aus, während die Gestaltung der Fläche am Bahnviadukt durch die übergeordneten Entwicklungen bestimmt ist.

Austragung: Die Fußwegeverbindung am Bahnviadukt, wenngleich zunächst unvollständig realisiert, wird in Abstimmung über die technischen Anforderungen der Bahn ausgebildet. Über die „städtische“ Gestaltung kommt es zu keinem ernsthaften Konflikt. Die Gestaltung der Fläche an der Fasanenstraße stößt wegen ihrer geringen Nutzbarkeit und ihrer „Zweckentfremdung“ als Erschließungsfläche auf Widerspruch. Dieser wird im Lauf des Verfahrens lediglich zur Kenntnis genommen, entschärft sich allerdings durch den Verzicht auf eine Tiefgarageneinfahrt erheblich.

Bewältigung: Die Lösung ist eine Umsetzung der konzeptionellen Anforderungen (Belichtung des Untergeschosses) durch den Architekten. Daß dabei eine Schmucklösung und keine nutzbare Freifläche entsteht, wird angesichts der innerstädtischen Lage von den Entscheidungsträgern in Kauf genommen oder gar als positiver Umgang mit den Möglichkeiten einer winzigen Freifläche angesehen. Alternative Ideen werden nicht entwickelt, und die Freiflächengestaltung bleibt der Gesamtverantwortung des Architekten anvertraut.

2.316 KONFLIKTE ÜBER STRATEGISCHE ZIELE

Gesamtkonzept für das Umfeld: Die Anmahnung eines Gesamtkonzepts für den Bereich mag auf die negative Haltung des Bezirks gegenüber den anstehenden Veränderungen zurückzuführen sein. Ausschlaggebend erscheint allerdings die Tatsache, daß sich die Rahmenbedingungen in der Umgebung mehrfach ändern und mithin eine städtebauliche Abstimmung der Entwicklung des bedeutendsten Zent-

²⁴⁹ Die weitere Auseinandersetzung über die Fläche soll unten im Zusammenhang mit den Freiflächen angesprochen werden.

rumsbereichs in West-Berlin angebracht ist, wenn nicht Einzelfallentscheidungen die Stadtentwicklung prägen sollen. Das Ziel wird von den Senatsverwaltungen immer nur zögerlich verfolgt, und Initiativen verebben mit dem Wechsel von Senatoren und deren neuer Profilierung. Die vom Victoria-Areal ausgehende Dynamik für Veränderung scheint unter Berufung auf den dort rechtsgültigen Bebauungsplan lange Zeit beherrschbar, und der 1988 entfesselten Vision steht ein Gesamtkonzept ohnehin nur als Hindernis im Wege. Die Begeisterung des Baustadtrats und des Bausenators angesichts der Jahn-Planung oder ihrer Perspektiven nach Überarbeitung sprechen eher dagegen, daß ein Gesamtplan wirklich im Interesse der politischen Akteure ist, die Wirtschaftsförderung zumindest auch als Förderung baulicher Signale verstehen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß sich der Bezirk mit seiner Forderung erst dann durchsetzt, als Senatsbaudirektorin Barbara Jakubeit ab Mitte der 1990er Jahre versucht, sich wiederum gegen ihren Vorgängersenator Nagel von der anderen Partei in der großen Koalition zu profilieren²⁵⁰. Insbesondere Stadtentwicklungssenator Hassemer kommt als Gegner eines Gesamtkonzepts in Frage (G086, G087) und verbindet damit eine investorenfreundliche Haltung am Breitscheidplatz mit einer kulturbürgerlich motivierten Offenheit für innovative Stadtentwicklungsideen, während der Bezirk in stärker empfundener Verantwortung für die Bewahrung des Wohnumfeldes seiner Bürger und aus Furcht vor einer schrittweisen Erosion städtebaulicher Maßstäbe für ein Gesamtkonzept eintritt.

Grundstücksgeschäft: Das Grundstücksgeschäft fällt in einen Zeitraum, der durch starke Verwerfungen auf dem Markt infolge der Vereinigung geprägt ist. Die problematische Handlungsweise des Senats im Falle des Potsdamer Platzes läßt erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob er tatsächlich zum damalige Zeitpunkt an einer betriebswirtschaftlich scharf kalkulierten Grundstücksverwertung interessiert ist. Gleichzeitig macht der Fall Potsdamer Platz ebenso klar, daß die Widerstände aus der Opposition hier vom Senat in der Abwägung der möglichen Folgen seines Handelns komplett ignoriert werden können. Es soll an dieser Stelle allerdings der Hinweis erlaubt sein, daß die starken Grundstückspreisschwankungen und die aus dem Verfahren der Verkehrswertermittlung resultierenden *time-lags* systembedingte Probleme mit sich bringen und sowohl bei steigendem als auch bei sinkendem Preisniveau immer wieder Anlaß zur öffentlichen Kritik sind (G052).

2.317 NEBENKONFLIKTE

Kaum wahrnehmbar sind Auseinandersetzungen über die Unterbringung der Stellplätze im Untergeschoß, die aufgrund der geringen oberirdischen Potentiale entstehen. Eine politische Einschränkung der Stellplatzzahl findet nicht statt, und die Unterbauung des Grundstücks kann aufgrund der Versiegelung des Platzes größere Ausmaße annehmen. Schließlich verzichtet jedoch der Investor auf die zunächst vorgesehene Tiefgarage. Kleinere Abstimmungen über Gebäudedetails spielen für die Gesamteinschätzung keine wesentliche Rolle. Die Durchsetzung des „Segels“ auf dem Gebäude und seine inzwischen stattfindende Nutzung als Werbefläche zeigt den schrittweisen Übergang zu einer individuelleren, investorenfreundlicheren Konzeption, die sich in einem Abgehen vom ursprünglichen städtebaulich-kompositorischen Anspruch eines freistehenden schlanken Turmhauses bereits über einige Anpassungsschritte angedeutet hat. Angesichts der rasanten Umbrüche mit der Vereinigung der beiden Teilstädte und der Büroflächenkrise kann diese neue Haltung der öffentlichen Hand als Zugeständnis an den Investor und Annäherung an Vermarktungsrealitäten aufgrund der geringeren Bedeutung, die dem Grundstück heute zukommt, angesehen werden. Diskussionen über die Fassadenstruktur des Kleihues-Entwurfes geraten schnell in den Hintergrund, obwohl der Architekt die von der Wettbewerbsjury zunächst eingeforderte Ableitung der konstruktiven Bedeutung seiner Gliederungselemente nicht nachliefert. In der Auseinandersetzung zwischen Kleihues und Zamp Kelp spielt die architektonische Bewertung schließlich neben den unterschiedlichen Kommunikationszugängen der beiden Architekten keine entscheidende Rolle mehr.

²⁵⁰ Sie kann dabei einerseits auf die erhebliche Kritik an den in der weiteren Nachbarschaft liegenden Projekten (Zoofenster- und Victoria-Projekt, in dieser Untersuchung ebenfalls Gegenstand von Fallstudien) verweisen und hat andererseits die Möglichkeit, das Gesamtkonzept als - zwar gezähmtes, aber dennoch gegen scheinbare Berliner Tabus verstoßendes - Hochhauskonzept zu initiieren und inszenieren.

2.32 Bündnisse und Gegnerschaften

2.321 BÜNDNISSE

Die starke Zuspitzung, die die Auseinandersetzung genommen hat, macht die Identifikation eindeutiger Bündnisse für die Durchsetzung eines Konzepts schwierig. Selbst einzelne Akteure haben ihre Auffassung im Lauf der Zeit verändert. Es soll daher im folgenden versucht werden, nebeneinander stehende Gruppierungen zu charakterisieren, die jeweils einheitlich oder gar gemeinsam agieren.

Die „Blockrandfraktion“ besteht im wesentlichen aus Politikern, die aus ihrer Abneigung gegen Hochhäuser heraus die Alternative bevorzugen, sowie zahlreichen Teilfraktionen in verschiedenen Verwaltungseinheiten und in der Öffentlichkeit. In der Politik finden sich mindestens in der CDU und in der AL Vertreter dieser Linie, woraus deutlich wird, daß von einem Bündnis hier gar nicht gesprochen werden kann. Gleiches gilt für die Fachöffentlichkeit und die Gutachter, für die stellvertretend Müller/Rhode stehen²⁵¹.

Die „Platzfraktion“ vereinigt vereinzelte Gutachter und Architekten, Bezirkspolitiker und sicherlich - wenn auch kaum in Erscheinung tretend - Bürger und Verwaltungsleute auf sich, die punktuell und unabgestimmt agieren. Sie kann im eigentlichen Sinne nicht als zusammenhängender Kreis von Akteuren betrachtet werden. Auch Nagel macht sich die Auffassung der Platzfraktion eher zur Profilierung zunutze, als daß er sie strategisch vertritt.

Die „Turmhausfraktion“ wiederum besteht aus Architekten, einigen Politikern von CDU über SPD bis zur AL, die sich mit unterschiedlichem Nachdruck für das Projekt stark machen. Auch der Investor ist ihr schließlich zuzurechnen, wobei es fraglich bleibt, ob er je einen freistehenden schlanken „Campanile“ realisiert hätte²⁵². Da die Turmhausvertreter von ihren eigenen politischen wie verwaltungsbezogenen Mitstreitern Widerstand spüren, kann sich selbst unter ihnen keine konsistente Strategie herausbilden. Lediglich die Zusammenarbeit des Investors mit dem Entwurfsarchitekten deutet auf eine enge Paarung hin, da beide eine Realisierung anstreben und dafür durchsetzungsfähige Alternativen entwickeln müssen²⁵³.

2.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Neben diesem Grundkonflikt treten die übrigen Akteure und ihre Teilziele in den Hintergrund. Indifferent bleiben aufgrund ihres Auftrags zwangsläufig die verfahrensdurchführenden Stellen des Bezirksamts und aus dem Spektrum der Gutachter. Ihre Haltung zum Projekt ist uneindeutig und spielt keine Rolle für die städtebauliche Lösung, vielleicht mit Ausnahme der eindeutigen Positionierung von Gutachtern in bezug auf das Nutzungskonzept im Rahmen des Investorenauswahlverfahrens. Das Stadtplanungsamt verhält sich teilweise „antizyklisch“ und ist mitunter durch BVV und Baustadtrat gebunden, so daß auch hier keine explizite Einflußnahme auf die Entscheidungsfindung abzuleiten ist, wenngleich persönliche Vorlieben durchaus existieren (verschiedene Gespräche).

Auch wenn das Verfahren eine besondere Öffentlichkeit erlangt, ist nicht deutlich, daß sich in der Bevölkerung eine eindeutige Position herausbildet und für sie härter gekämpft würde. Damit muß selbst die Öffentlichkeit teilweise als indifferent betrachtet werden. Der Beschluß der BVV gegen jegliche Überbauung des Grundstücks deutet darauf hin, daß mit der Dynamik für die Verwertung Gegner aus der Bevöl-

²⁵¹ Müller/Rhode liefern schließlich ja selbst die Campanile-Entwürfe und zeigen damit, daß sie auf eine eindeutige Fürsprache für die Blockrandlösung nicht festgelegt sind.

²⁵² Vgl. dazu Christian van Lessen: „10 Jahre Kantdreieck: Eine Leidensgeschichte“, in: Tagesspiegel 17.07.1992, wo der KapHag-Geschäftsführer Moegelin die Unwirtschaftlichkeit des Hochhauses explizit zum Ausdruck bringt.

²⁵³ Die vielfach kolportierte Szene, in der Kleihues von seinem Modulsystem einfach einen Oberteil abnimmt und so auf 54 m bzw. 36 m Gesamthöhe kommt, bringt dies exemplarisch zum Ausdruck. Zwar mit „Bauchschmerzen“, aber dennoch in der eigenen Entwurfslogik, hat er die Lösung parat, ohne sich selbst völlig untreu werden zu müssen. Die Bezeichnung des Eingehens auf die niedrigere Gebäudehöhe als „Zugeständnis“ des Investors stellt sich bei Betrachtung der Zeitschiene als Mythos heraus. Zwar kämpft er weiterhin für das höhere Gebäude, doch ist er bereits in das Investorenauswahlverfahren im Wissen um die Einigung auf eine Höhe von 36 m mit Haifischflosse gegangen.

kerung bereits ihren Ansatzpunkt für Kritik verloren haben, als die Auseinandersetzung von den Turm- und Blockrandalternativen dominiert wird.

2.323 GEGNERSCHAFTEN

Klare Gegner des Projekts finden sich verstreut in verschiedenen Akteurszusammenhängen, doch bleibt ihr Beitrag aufgrund ihrer beschränkten Handlungsmöglichkeiten gering. Lediglich die Nachbarin kann ihren Widerstand durch ihren Eigentumstitel massiv äußern. Dieser Widerstand ist jedoch partikularistisch und richtet sich nicht gegen das Bauvorhaben auf ihrem Nachbargrundstück, das sie sogar als Begründung für ihren eigenen Bauwunsch vorbringt. Allerdings macht er deutlich, daß die Voraussetzungen für die Alternativendiskussion falsch eingeschätzt worden sind und dem Traum, einen Stadtplatz und eine Bebauung gleichzeitig realisieren zu können, Prüfschritte hinsichtlich seiner Realisierbarkeit erst dann gefolgt sind, als die interne Entscheidung über die Bebauungsalternative längst gefallen ist.

2.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

2.41 Konstellation

Die Entscheidungsfindung am Kantdreieck ist wesentlich von der Verfügung über Grundstücke, das politisch-planerische Umfeld, das ökonomische Umfeld, die Verwertungsstrategie des Developers und den Zugang von Kleihues zum engeren politischen Entscheidungszirkel geprägt. Da der Hauptteil der Fläche im Eigentum der öffentlichen Hand liegt und diese sich auf eine mittelfristige Bebauung festgelegt hat, kann die Idee eines Stadtplatzes nur noch symbolisch verfolgt werden und scheitert seinerseits an der Fehleinschätzung über eine mögliche Enteignung der Nachbargrundstücke. Die öffentliche Hand stellt vor der Vereinigung die Auswahl eines wegweisenden Konzepts über die schnelle Entscheidungsfindung und überfrachtet dabei das Projekt in nutzungsbezogener wie in städtebaulicher Hinsicht. Im späten West-Berliner Umfeld bedeutet Konfliktbewältigung nach den problematischen Erfahrungen der 1970er Jahre und der Hausbesetzerzeit tendenziell die Verarbeitung verschiedenster Ansprüche an Stadtentwicklung. Die geringe Dynamik erlaubt eine hochrangige Auseinandersetzung mit einem Einzelprojekt und erzwingt damit tendenziell dessen Konfrontation mit „Laienmeinungen“ innerhalb der Politik, die bestimmte Strömungen in der Bevölkerung ansatzweise repräsentieren. Die Einigung auf einen städtebaulichen Kompromiß zeigt sich dabei in allen Facetten des Projekts, scheint aber dem Selbstverständnis der Politik angesichts des hohen selbstgesetzten Legitimationsdrucks am ehesten gerecht zu werden. Ein „schwacher Bausenator“, der ein aus seiner Sicht in sich stimmiges Projekt nicht konsequent durchsetzt, ist dabei nicht allein einer, der nicht zu einer Durchsetzung in der Lage wäre, sondern einer, in dessen Entscheidungsdomäne aufgrund des starken innerpolitischen Echos auf das Projekt erheblich hineinregiert wird. Der Versuch einer ökonomischen Positionierung der Stadt durch ein überörtlich vorzeigbares Projekt bringt beinahe zwangsläufig die Vergabe an die unkonventionelle KapHag, die zwar im Detail in der Lage ist, den Entwurf weiter zu verfeinern, aber die im Investorenauswahlverfahren aufgemachten Ansprüche aufgrund der Marktsituation und der ohne ernsthafte Auseinandersetzung mit der Funktionalität des Gebäudes entwickelten baulichen Konfiguration schnell aufgeben muß. Wie die KapHag offensichtlich ideal zum hohen Nutzungsanspruch der öffentlichen Hand paßt, so dient sich Kleihues in der Entscheidungsphase als derjenige an, der durch seinen Zugang zu den Entscheidungsträgern und die begriffliche Umdeutung des komplexen städtebaulichen Kompromisses am besten in der Lage scheint, auch dem überarbeiteten Projekt einen städtebaulichen Qualitätsanspruch zu verleihen (ein eigentlich verpönter „Hochhausfuß“ wird zur formal wichtigen „Haifischflosse“, die Modulstruktur erlaubt die sinnfällige Ableitung einer Kompromißhöhe, ein „Stadtplatz“ bleibt trotz vermeintlich vermarktbarer Nutzflächen mit markanter Form erhalten).

2.42 Bewertung

Das Projekt stellt das erste Paradebeispiel für den Versuch dar, Freifläche auf (mittelfristig) privatwirtschaftlich genutzten Grundstücken über Höhenentwicklung zu gewinnen. Dabei wird die Turmhauslösung aufgrund der ungeklärten Abgrenzungen zwischen „City“ und „kaiserzeitlichem Charlottenburg“ modifiziert. Diese aus Unsicherheit innerhalb des politischen Raums gefällte Entscheidung kann, wie gezeigt

worden ist, nur ansatzweise mit einem Hochhaus-Tabu erklärt werden²⁵⁴. Wichtig sind überdies das Gegenüber des Theaters des Westens, die nachwirkende Auseinandersetzung über die kleinteilige Struktur der aufzuwertenden Fasanenstraße und der symbolische Respekt vor der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche in der noch geteilten Stadt, in der die historischen Bezugspunkte von Berlin-Mitte als identitätsstiftende Orte nicht verfügbar sind. Gewissermaßen „unter Laborbedingungen“ des landeseigenen Grundstücks entsteht ein erster tastender Versuch der Politik, die von der Architektenschaft gemachten formalen Angebote für eine Überwindung der Blockrandtypologie zu erproben und dabei einen Ort neu zu definieren, der ohnehin aufgrund seines Umfelds und seines Grundstückszuschnitts für ein städtebauliches Experiment in Frage zu kommen scheint. Es entsteht ein Kompromiß, der beinahe alle Beteiligten unzufrieden macht, auch wegen der Unterschätzung der Blockadewirkung des benachbarten Bestands. Die Unzufriedenheit ist wohl mit auf die geringe Größe des Projekts zurückzuführen, bei dem Kompromisse stets das ganze Grundstück betreffen und mithin in sich stimmige, voneinander unabhängige Teillösungen auf Grundstücksteilen nicht möglich sind. Das lange Zögern der Politik und das vorläufige Scheitern sowohl des Stadtplatzes als auch der Vermittelbarkeit einer Kompromißlösung kann als Wegbereiter für die spätere Stadtentwicklungspolitik gesehen werden, die wieder bewußt gegen Widerstände Projekte durchsetzt, die zumindest aus Sicht des engsten Kerns von Entscheidungsbeteiligten (Investor, Entwurfsarchitekt, Senatoren, oberste Ebene der Fachverwaltungen) aus einem Guß entwickelt scheinen. Ähnlich wie auf dem benachbarten Kranzler-Gelände scheinen sich die alternativen Entscheidungsmöglichkeiten aufgrund der durch den Bestand vorgegebenen komplexen Rahmenbedingungen gegenseitig zu blockieren. Die autonom durch das Land bestimmbare Kompromißformel läßt allerdings mit gewollter Integration vielfältiger Ansprüche eine „bescheidene“ Lösung zu, die nicht im Laufe des Verfahrens von einer steten Zunahme der realisierten Dichte geprägt ist.

²⁵⁴ Vgl. die parallel in der Südlichen Friedrichstadt im Rahmen der IBA geplanten „Wohnhochhäuser“.

3. FALLSTUDIE KRANZLER-ECK (VICTORIA-AREAL)

3.1 Chronologie

3.11 Lage und Vorgeschichte

3.111 SITUATION UND LAGE IM STADTRAUM

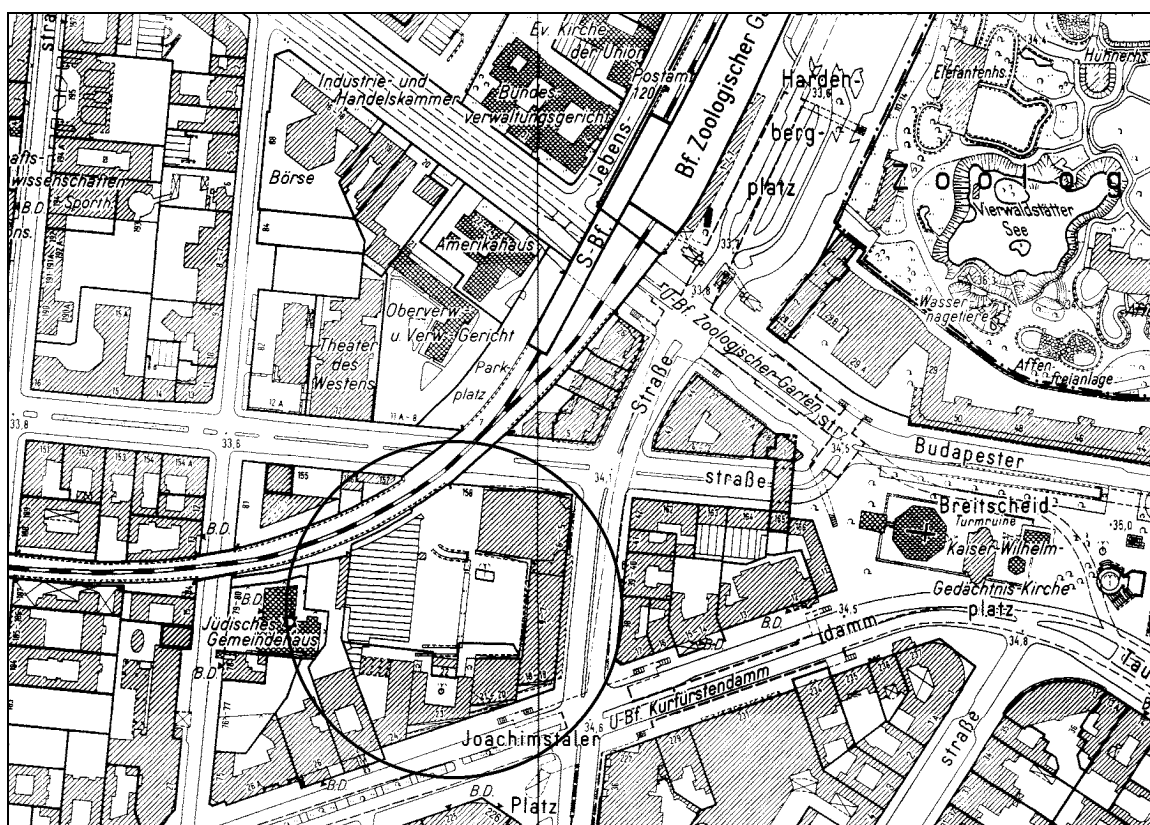


Abbildung:
Die Lage des Kranzler-Ecks in Charlottenburg. Maßstab 1 : 5.000, Stand 1998.

Das Grundstück der Victoria-Versicherungen grenzt im Norden an die Kantstraße, im Osten an die Joachimstaler Straße und im Süden an den Kurfürstendamm. Es nimmt den gesamten östlichen Teil des Baublocks ein, der im Westen bis an die Fasanenstraße reicht. Der Baublock wird von der S-Bahn-Trasse durchschnitten und weist gewissermaßen als Nachbarn des Victoria-Areals unter anderem das Hotel am Zoo, später den Neubau des Bankhauses Löbbecke und das jüdische Gemeindezentrum in der Fasanenstraße auf.

Nach der Zerstörung des westlichen Stadtzentrums im Krieg entstand in den 1950er Jahren durch mehrere Wettbewerbe und ihre teilweise Realisierung nordwestlich der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche ein 1950er-Jahre-Ensemble, das u.a. den vom Hausvogteiplatz in Berlin-Mitte abgewanderten Bekleidungsherstellern ein neues Zentrum bieten sollte (AG Zentrum Berlin 1997, SenBauWohnVerk 1998a). Das für das Victoria-Gelände vorgesehene Konzept des bereits im III. Reich tätigen 1950er-Jahre-Architekten Dustmann wurde bis auf ein Hochhaus im Blockinnenbereich realisiert und über Baukörperfestsetzungen im Bebauungsplan VII-55 festgesetzt. Das legendäre „Café Kranzler“ fand an der Ecke Kurfürstendamm / Joachimstaler Straße in einem Rundbau seine dritte Bleibe und wurde für den Standort prägender als die Versicherungsbauten der Victoria oder das im Volksmund wegen seiner Form und Fassade sowie seines Warenangebots „Groschenmoschee“ genannte Kaufhaus. Bei einer Grundstücksgröße von 19.961 m² erreicht die Bebauung schließlich mit dem Kaufhaus Bilka eine BGF von 7.962 m², mit Ladenzeilen an

Joachimstaler Straße und Kurfürstendamm eine BGF von 7.680 m², mit dem Bürogebäude der Victoria-Versicherungen eine BGF von 9.260 m² und dem Parkhaus eine BGF von 6.636 m² und damit eine Gesamt-Bruttogeschoßfläche von 31.538 m². Dies entspricht einer GFZ von 1,58 und unterschreitet die im Bebauungsplan VII-55/A/B zulässige GFZ von 2,4 insbesondere wegen des fehlenden Hochhauses deutlich. Es hat in den vergangenen Jahrzehnten dann auch immer wieder Versuche gegeben, den Blockinnenbereich nachzuverdichten.

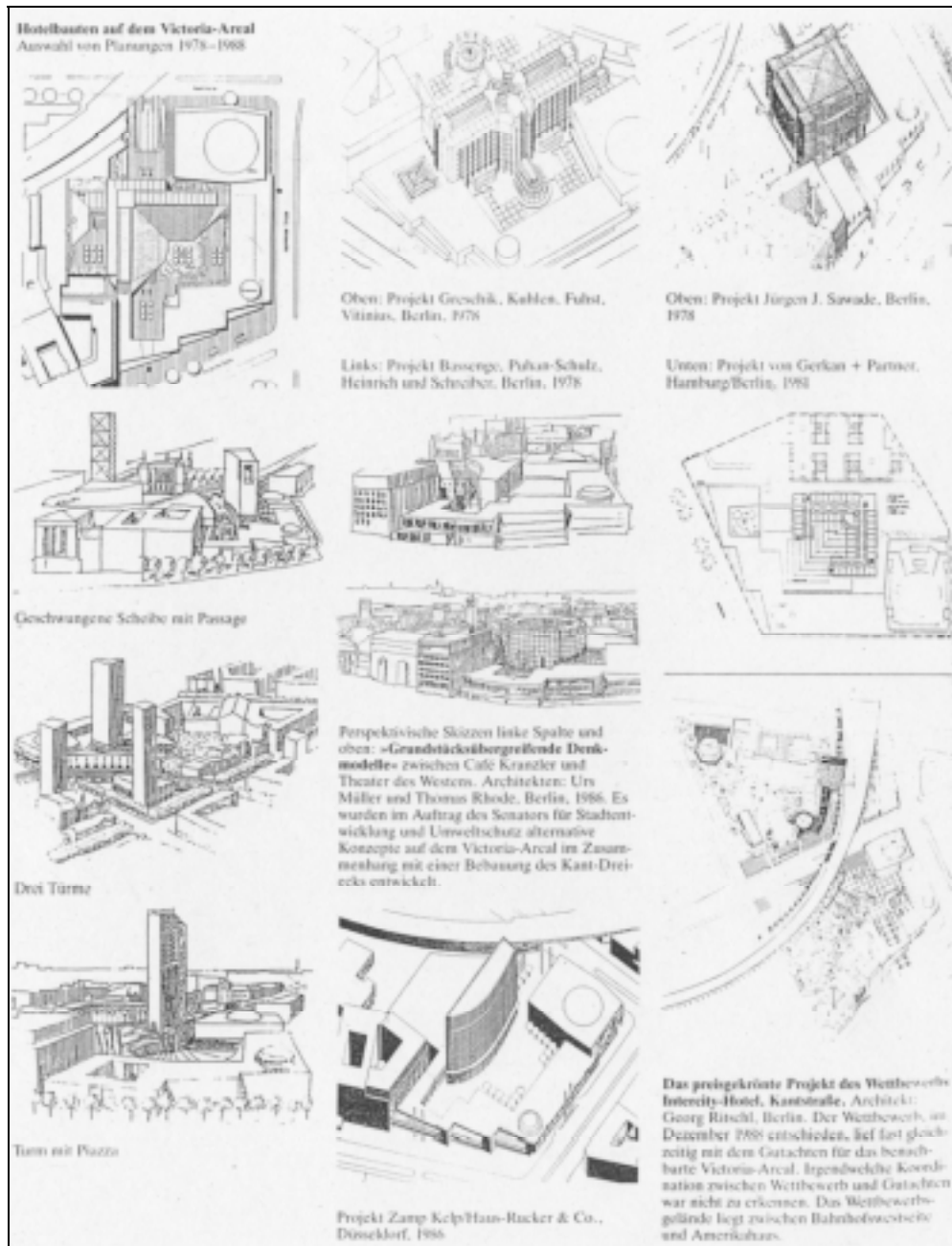


Abbildung:

Frühe Verfahrensergebnisse zum Victoria-Areal. Quelle: Baumeister 8/1983, S. 64.

3.112 HOTELS FÜR DIE 750-JAHR-FEIER? - DIE VORGESCHICHTE DES PLANUNGSVERFAHRENS BIS IN DIE 1980ER JAHRE

Die lange Vorgeschichte der Wettbewerbsverfahren auf dem Victoria-Areal kann nicht unmittelbar mit dem derzeitigen Planungsgeschehen in Zusammenhang gebracht werden, da verschiedene Investoren in der Regel an der Realisierung eines Hotels interessiert waren und sämtlich von ihren Absichten später

zurücktraten. Diese frühen Verfahren nahmen im wesentlichen 1978 mit einem Gutachterverfahren aus Anlaß eines Auftrags der Sheraton-Kette ihren Ausgang, in dem zwar ein Entwurf des Berliner Architekten Sawade favorisiert, aber der Hamburger Meinhard von Gerkan mit der Planung für einen Bauvorbescheidsantrag betraut wurde. Er sah einen würfelförmigen Neubau im Blockinnenbereich (heutige Freifläche) mit schmalen verbleibenden Fußgängerbereichen vor (vgl. Abbildung). Der Neubau, der einen offenen verglasten Innenbereich aufweisen sollte, hätte bei einer geringen Nutzungstiefe und elf Vollgeschossen eine BGF von 23.000 m² bzw. 300 Hotelzimmer realisieren können. Drei Jahre später kam es zu einer Weiterentwicklung des Würfels durch von Gerkan, der nunmehr bei gleicher Geschossigkeit eine höhere Nutzungstiefe und eine Öffnung des Gebäudes nach Südosten vorsah (QV01).

Im gleichen Jahr wurden im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz „grundstückübergreifende Denkmodelle“ durch das junge Berliner Architekturbüro Müller/Rhode erarbeitet, die die Entwicklung in der Umgebung aufeinander abstimmen helfen sollte. Alle gingen von einer Akzentuierung der Vertikale aus. Im Extremfall „Drei Türme“ wurden für das Kant-Dreieck, das Victoria-Gelände und den Parkplatz am „Theater des Westens“ Hochhäuser mit jeweils etwa 20-25 Geschossen vorgeschlagen. Der „Städtebauliche Wettbewerb Fasanenstraße“²⁵⁵ in den Jahren 1983-85 ließ in seiner zweiten Stufe das Victoria-Areal unberücksichtigt. Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz legten Müller/Rhode 1984 erneut einen „Testentwurf“ vor, der am nördlichen Ende des bestehenden Parkhauses ein Hochhaus mit niedriger Fortsetzung nach Süden vorsah und den übrigen Bestand auf dem Gelände erhalten wollte. Auf dem Kant-Dreieck sollte zunächst eine traditionelle Bebauung realisiert werden (QV01).

Im Jahre 1985 kam es unter einem privaten Auftraggeber erneut zu der Planung eines Hotelneubaus, in deren Rahmen das Berliner Architekturbüro Nielebock&Partner ein Scheibenhochhaus bzw. Zwillingstürme vor oder auf dem Parkhausgelände entwarfen. Weitere von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz in Auftrag gegebene „grundstücksübergreifende Denkmodelle“ des Büros Müller/Rhode zwischen dem Café Kranzler und dem Theater des Westens favorisierten einen an das Kolosseum in Rom erinnernden Rundbau auf dem Hof des Victoria-Geländes mit erneut einer BGF von 23.000 m², dessen Höhe knapp über der des Victoria-Verwaltungsgebäudes liegen sollte (QV01).

Die Hans Karl Herr GmbH beabsichtigte 1986 den Bau eines „Großhotels auf dem Victoriagelände“. Die Architekten Zamp Kelp / Haus Rucker & Co. entwarfen hierfür eine geschwungene 16-geschossige Scheibe, die dem Parkhaus vorgelagert werden sollte. Das Bauvolumen sollte den früher vorgesehenen Rahmen beibehalten (QV01).

Erst durch eine von dem Architekturbüro Novotny/Mähner 1987 entworfene Hochhausscheibe mit einer Höhe von 21 Vollgeschossen bzw. 70 m für ein Projekt „5-Sterne Hotel de Luxe“ der Interconti-Gruppe wurde dieser Rahmen auf eine BGF von etwa 31.000 m² zuzüglich der Überbauung des Parkhausgeländes und damit 510 Hotelzimmer sowie 430 Wageneinstellplätze erhöht. Die im September 1987 gestellte Bauvoranfrage beabsichtigte eine Überschreitung der planungsrechtlich festgesetzten Baugrenzen sowie des Maßes der baulichen Nutzung und beantragte hierfür eine Befreiung vom Bebauungsplan VII-55-B.

Im Herbst 1987 eruierten die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen und der Bezirk die Genehmigungsfähigkeit des Projekts. Dabei wurde deutlich, daß die deutliche Überschreitung der Geschossigkeit aus dem festgesetzten Bebauungsplan die Frage nach der städtebaulichen Vertretbarkeit aufwarf. Die Beurteilungsgrundlage hierfür wurde in Kriterien der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz sowie einem noch nicht existierenden City-Konzept gesehen, über das „auch in der Öffentlichkeit möglichst weitgehender Konsens bestehen sollte“. Konsequenterweise wurde dem Projekt eine Überschreitung des durch den Bebauungsplan gegebenen Befreiungsrahmens und damit zunächst ein Planungserfordernis gefolgert. (QV02) Die Möglichkeit der Befreiung blieb allerdings im Winter 1987/88 heftig umstritten, bis im März 1988 die Interconti von dem Vorhaben zurücktrat (QV01). Mitte April 1988 bestand die Victoria dennoch auf einer weiteren Prüfung der Bauvoranfrage (QV03). Im Mai 1988 versuchte die Burg-Lux-Gruppe im Einvernehmen mit der Victoria die Gründung einer neuen Bauträger- und Hotelbetreibergesellschaft. Der damalige Bausenator Wittwer wies darauf hin, daß das Vorbescheidsver-

²⁵⁵ Vgl. Fallstudie „Kant-Dreieck“

fahren nur bei Einvernehmen zwischen einer Bauträgersgesellschaft und der Victoria über eine schnelle Realisierung weiterlaufen könne und ansonsten ein vereinfachtes Planänderungsverfahren geeigneter sei (QV04). Zwischen Wittwer und der Victoria-Spitze wurde nicht zuletzt angesichts der gestalterischen Ablehnung des Novotny-Mähner-Entwurfs u.a. durch Wittwer (G053) jedoch bald Einvernehmen erzielt, daß „sowohl die Victoria als auch Berlin eine Optimierung hinsichtlich der Gestaltung und der Gesamtnutzung dieses wichtigsten City-Grundstücks wünschen.“ (QV05) Damit wurde das Vorbescheidsverfahren obsolet und eine Bescheidung unterblieb.

3.12 Das Gutachterverfahren aus dem Jahre 1988 und sein Scheitern

3.121 HOCH HINAUS – HELMUT JAHNS ERSTER VORSCHLAG FÜR BERLIN

Für den Zeitraum von August bis Ende Oktober 1988 wird deshalb ein einstufiges konkurrierendes Gutachterverfahren durch die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen vorbereitet. Als Anlaß und Ziel des Verfahrens wird die „städtebaulich attraktiv[e] und anspruchsvoll[e]“ Gestaltung gemäß den „Leitlinien zur Entwicklung der City“ des Senats angegeben (QV06, S. 1). Anspruch ist, daß der „bauliche[n] Bestand ... in sinnvoller Weise ergänzt und eingebunden werden“ soll. (S. 1) Allerdings läßt die Ausschreibung offen, „ob und inwieweit die bestehende Gebäudesubstanz auf dem Victoria Areal (Café Kranzler, Kaufhaus Bilka, Flachbauten von Hans Dustmann und das Parkhaus) sinnvoll einbezogen werden“ (S. 4) können. Ausdrücklich wird festgehalten, daß das Planungsrecht bisher keine dem Ort angemessene baulich verdichtete und möglichst exklusive Nutzung zugelassen habe und eine Änderung des rechtsgültigen Bebauungsplans Bedingung für die „optimale Gesamtnutzung“ des Grundstücks sei, für die der Wettbewerb die Grundlage schaffe (S. 2). Erwartet würden dabei „alternative Konzepte zum Neubau eines ... Hotels ... mit 510 Zimmern oder eines Gebäudes in entsprechender Größe für Büro- und Dienstleistungen.“ (S. 3) Mindestens 740 Parkplätze seien im Gebiet nachzuweisen (S. 3).

Die Ausschreibung für das Gutachterverfahren geht über die Interessen des Bezirks hinweg und hat „wesentliche Forderungen aus der BVV [Charlottenburg] ... nicht erfüllt“ (QV07). Ziel der BVV ist es, zunächst eine städtebauliche Gesamtkonzeption zum engeren Citybereich zwischen Kurfürstendamm und Hardenbergstraße erstellen zu lassen. „Die jetzt sich abzeichnende Situation, Einzelprojekte isoliert auszuloben, widerspricht entschieden einer umfassenden städtebaulichen Lösung“ (ebd.) Infolgedessen bleibt die Abteilung Bau- und Wohnungswesen des Bezirks dem Ausgabekolloquium fern. Lediglich der Bezirksbürgermeister Baldur Ubbelohde wohnt ihm bei (QV08). Schließlich wird der Baustadtrat Laschinski allerdings als Mitauslober und Sachverständiger in das Verfahren integriert.

Im Gutachterverfahren sollen u. a. folgende Grundsätze für die Beurteilung der Arbeiten angewandt werden:

„Das Victoria Gelände ist ein außerordentlich wichtiger Bereich in der Innenstadt Berlins, von dessen Bebauung wichtige Impulse auf andere Bereiche ausgehen können. Bei der Beurteilung ... muß mitbedacht werden, welche Auswirkungen und Vorbildwirkungen der Vorschlag ... haben würde. Das bezieht sich sowohl auf äußere Merkmale, wie auf die Grundmuster der Bebauung und ihre Höhe[,] ... auf die Bebauungsdichte und die Forderung nach notwendigen Stellplätzen. ... Das Grundmuster der Blockbebauung in Charlottenburg wird nicht in Frage gestellt. Es geht heute im Bereich des Gutachtengeländes in mehr oder weniger geregelte Solitärbebauung über. Es ist von großer Wichtigkeit, klare Abgrenzungen zu finden. Es ist kritisch abzuwägen, ob den bestehenden Grundmustern der Bebauung weitere hinzugefügt werden sollten. ... Sofern Hochhausbebauung vorgeschlagen wird, sollte diese nicht in der 'zweiten Reihe' versteckt werden und damit nur der Erhöhung der GFZ dienen, sondern sie sollte unmittelbare städtebauliche Wirkung entfalten können. ... Eine Durchwegung des Grundstückes in Nord-Süd-Richtung wird für sinnvoll gehalten, um die Bereiche an der Nordwest-Seite des Bahnhofs Zoo besser anzuschließen, und Beziehungen zum Theater des Westens und zu den geplanten Neubauten an der Kantstraße herzustellen. ... Die Haupterschließung für Kraftfahrzeuge ... sollte von der Kantstraße her so geführt werden, daß Fußgängerströme möglichst gering gestört werden. ... Die Kontinuität des Kurfürstendamms darf nicht gestört werden.“ (QV06, Grundsätze 1-6)²⁵⁶

²⁵⁶ Inwiefern der Auslobungstext als Ermunterung zum Entwurf von Hochhäusern zu verstehen ist, kann nicht eindeutig erlassen werden. Dies wird deutlich im Leserbrief von Kurt Schentke, einem der Verfahrensbeteiligten, an die Bauwelt, in dem er folgendes Zitat aus dem Auslobungstext in den Mittelpunkt stellt: „Ein Einstieg in neue Maßstäbe, der die Umwandlung weiterer Bereiche zur Folge hat, ist zu vermeiden.“ (zitiert in Bauwelt 1989,

Als „besonders interessante Prototypen“ werden die Entwürfe von Müller/Rhode, Nielebock&Partner, Sawade und Murphy/Jahn bezeichnet, die sich untereinander deutlich unterscheiden (QV13). Während Müller/Rhode ein freistehendes Turmhochhaus in den Blockinnenbereich postieren, entwerfen Nielebock&Partner ein niedrigeres Zwillingshochhaus. Sawade gestaltet wie Jahn die Straßenfront zur Joachimstaler Straße komplett neu, wobei Jahn durch eine bis 136 m hohe Hochhauskomposition einen noch wesentlich stärkeren Kontrast zum Bestand in der Umgebung liefert (vgl. Abbildung).

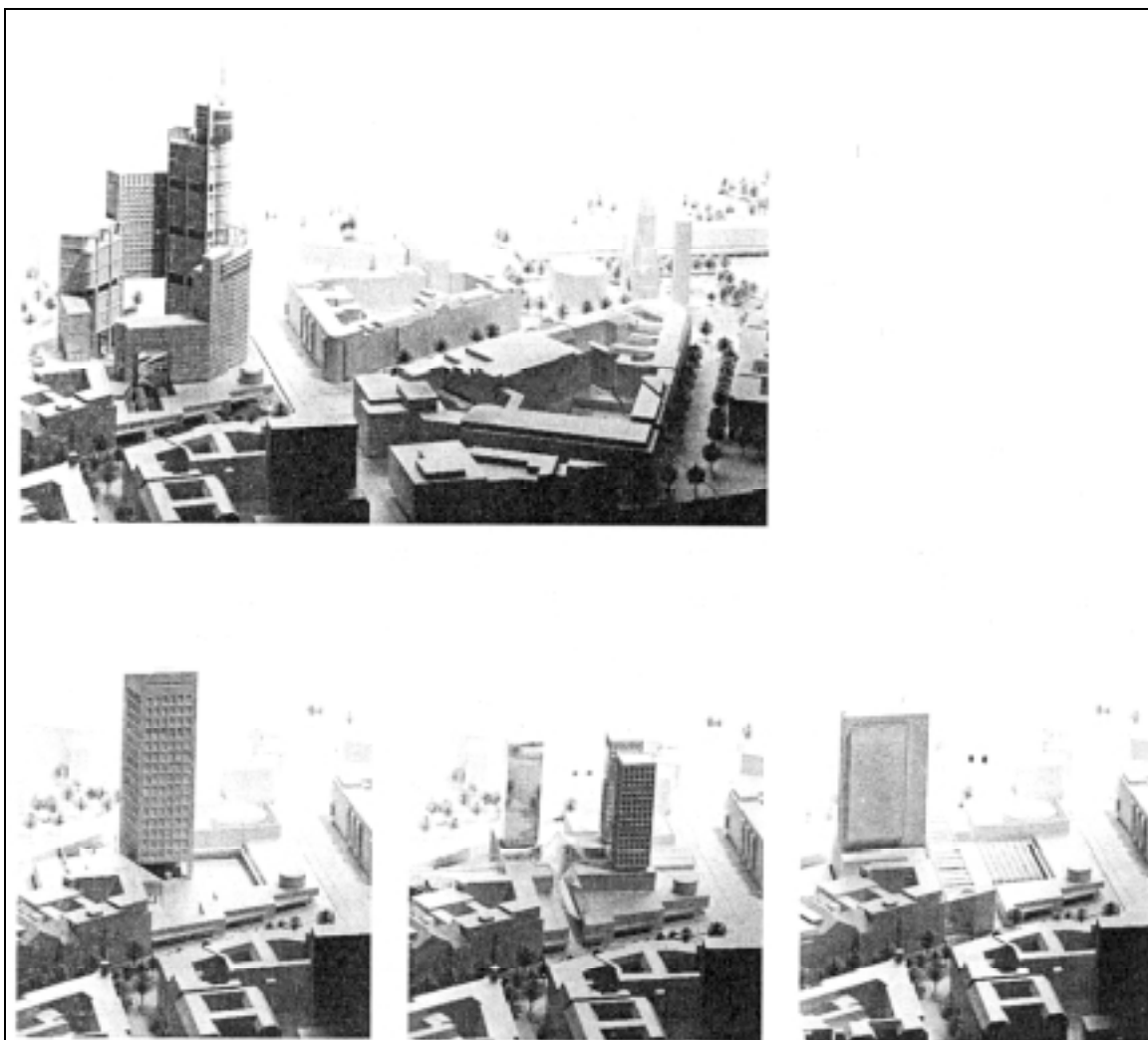


Abbildung:

Das Ergebnis des Gutachterverfahrens. Oben der Entwurf von Helmut Jahn, unten von links nach rechts Müller/Rhode, Nielebock, Sawade. Quelle: Bauwelt 1988, S. 2008.

Das Obergutachtergremium, in dem neben den Vertretern der Victoria-Versicherung und Bausenator Wittwer renommierte Städtebauer und Architekten aus dem Beraterumfeld Wittwers in den 1980er Jahren sitzen, kann sich nicht auf einen eindeutigen Sieger festlegen. Insbesondere der spektakuläre Entwurf von Jahn erscheint einigen vielversprechend, wird aber in seiner Höhe und Formensprache von den „Fachpreisrichtern“ abgelehnt (G038, G053). Das Gremium versucht in seiner Beurteilung, der schwierigen Lage durch salomonische Formulierungen gerecht zu werden, die aber einen Konsens für eine über den Dustmann-Entwurf hinausgehende Verdichtung und Höhenentwicklung verdeutlichen²⁵⁷:

Heft 8, S. 261). Georg Wittwer widerspricht der Darstellung, er habe den Maßstabssprung selbst befürwortet (Gespräch Wittwer).

²⁵⁷ Auch Wittwer kritisiert nach eigener Aussage bereits früh die Höhe, nicht aber die grundsätzliche Aussage des Entwurfs. Da es sich formal um ein „Gutachterverfahren“ handelt, ist der Begriff Fachpreisrichter in Anführungs-

„Das Grundstück ist für hohe Bebauung geeignet. Hochhäuser sollten nicht als Solitär entwickelt, sondern in eine umgebende Struktur eingebunden werden. Hochhausensembles sind dominanten Gebäuden vorzuziehen. Ein Anstieg in neue Maßstäbe, der die Umwandlung weiterer Bereiche zur Folge hat, ist zu vermeiden. Der Anspruch der Bebauung soll Ort und Funktion entsprechen. Die GFZ soll bei durchaus möglicher hoher Dichte das im weiteren Bereich übliche Maß nicht überschreiten. ... Straßenräume sollen durch Blockdurchgänge nicht entwertet werden. Eine Fußwegverbindung vom Kurfürstendamm zum Kant-Dreieck ist zwar erwünscht, sollte jedoch den tatsächlichen Übergangsmöglichkeiten gerecht werden. Ein gegebenenfalls wettergeschützter, straßenähnlicher, offener Durchgang ist einer Ladenpassage vorzuziehen. ... Die überforderten Straßenräume zwingen zu einer Begrenzung der Einstellplatzverpflichtung. ... Die Planungen für die Nachbargrundstücke sind zu überprüfen (z. B. Kant-Dreieck).“ (QV13, Empfehlungen 1-4)

Darüber hinaus wird ein Bekenntnis zur Mischnutzung formuliert und vor einer Torsowirkung bei Bebauung in Abschnitten gewarnt. Zu den einzelnen Arbeiten wird festgehalten, daß diejenige von Müller/Rhode die einzige sei, „die die vorhandene Bebauung von Dustmann vollständig respektiert und ohne jeden Abriß (außer des Parkhauses) auskommt.“ Das Turmhochhaus sei „sensibel placiert“. An der Arbeit von Murphy/Jahn wird die „konsequente Zukunftsorientierung“ als das „Leitmotiv“ herausgestellt, weswegen „[f]olgerichtig ... die Bewahrung vorhandener Bausubstanz und des historischen Maßstabes als sekundäres Problem bewertet“ werde.

„Durch die Schaffung eines überhöhten Akzents soll vielmehr die Chance einer neuen Dimension und damit neuer kommerzieller Impulse für Berlin eröffnet werden. Nur die Dustmann-Gebäude am Kurfürstendamm einschließlich des Café Kranzler bleiben erhalten, als Zugeständnis an gewachsene Affinitäten der Berliner Bürger. ... Das Projekt erhebt den Anspruch, zum neuen Symbol Berlins zu werden. Eine Rechtfertigung für diesen Anspruch begründet der Verfasser mit der Notwendigkeit nach größtmöglicher Ausnutzung des Grundstückes. Sie findet ihren baulichen Niederschlag in einer Höhenentwicklung ..., die alle bisherigen Dimensionen sprengt. Die Gutachterkommission vermag die Konsequenz dieser extremen Höhenentwicklung nicht nachzuvollziehen. Die Bedürfnisse des Kommerzes können zwar in verdichteter Bebauung ihren Niederschlag finden, hingegen sollten sie nicht dazu dienen, neue städtische Symbole zu schaffen.“ Die Bedeutung der Arbeit von Niebock & Partner liege „in dem Versuch, die große notwendige Baumasse für diese Nutzungen (Hotel, Büros, Wohnungen) in mehreren Einzelbaukörpern unterzubringen.“

Trotz des „'Down-Town'-Charakters“ schätzt die Jury die „Türme [als] zu kleinmaßstäblich“ ein und zweifelt, ob „diese Bescheidenheit ausreicht, um die Bedeutung des Standortes zu betonen“ Die Arbeit von Sawade besticht offenbar durch ihre passagenartige Blockdurchwegung:

„Unter den zahlreichen Beiträgen, die eine Passage anbieten, ist diese die konsequenteste. Im Sinne des Verfassers, der sie eher als eine überdachte Straße verstanden wissen will, bildet sie eine Ordnungslinie, die die Ostkante des Victoriahauses aufnimmt und damit (etwas unglücklich) vor das Brückenwiderlager an der Kantstraße führt.“

Unter den kritischen Einschätzungen sind die Beurteilung der Blockrandbebauung, die die Dustmann-Bauten ersetzen soll, und die zweite Hochhauscheibe als Pendant auf der Längsachse: „Hier lassen sich auch spannungsreichere Lösungen vorstellen.“

Die Reaktion der Öffentlichkeit auf das Ergebnis des Gutachterverfahrens ist in der Mehrheit ablehnend gegenüber der Idee von Murphy/Jahn, anstelle der Kranzler-Bebauung einen abgestuften und beinahe 150 m hohen Neubau an der Joachimstaler Straße zu realisieren. Während die Presse die Äußerungen der politisch Verantwortlichen Bausenator Wittwer und Baustadtrat Laschinski verhalten positiv kommentiert²⁵⁸, fallen die Leserbriefe drastischer aus: „Über ihren Bericht war ich wie vom Donner gerührt. Schon wieder ein Schlag ins Gesicht des Berliner Bürgers, der Größenwahn des Senats scheint keine Grenzen mehr zu kennen.“ „Bürotürme (Paris, Frankfurt) oder Wohntürme (Madrid) bleiben deshalb in europäi-

zeichen gesetzt. Gemeint sind die freien Architekten in der Jury. Wegen dem aus dem alten Bebauungsplan resultierenden Baurecht mit erhöhter Dichte ist auch für die hochhauskeptischen Fachpreisrichter angesichts der angebotenen Alternativen ein Hochhaus unausweichlich (G050).

²⁵⁸ Vgl. z.B. Berliner Morgenpost 22.11.1988 und positiver in einem Artikel von Jan Rave, einem der Obergutachter, am 15.01.1989, Tagesspiegel 22.11.1988.

schen Städten auch formal, was sie funktional sind: Fremdkörper.“ „Mit Schrecken habe ich von der geplanten Neubebauung gelesen. ... [D]ie Erfahrung lehrt, wo erst einmal so ein Monster angesiedelt wurde, wachsen sehr schnell andere nach.“ (alle Tagesspiegel) Dagegen schreibt Dieter Blümmel in „Das Grundeigentum“: „Die Verwirklichung dieser Pläne würde das Ende des Wilhelminischen Kurfürstendamms bedeuten. Warum auch nicht?“ (24/1988, S. 1238/39)

Obwohl die Obergutachter eine Überarbeitung der vier oben als „interessante Prototypen“ bezeichneten Arbeiten für den Anfang des Jahres 1989 vorsehen (vgl. z. B. Berliner Morgenpost 22.11.1988, Tagesspiegel 22.11.1988) und damit ihrem ursprünglichen Auftrag gerecht werden, keine Rangfolge festzulegen, macht die Victoria-Versicherung bereits am 28.12.1988 deutlich, daß für die Änderung des Bebauungsplans VII-55 „Grundlage ... der im Gutachter-Verfahren eingereichte Entwurf des Büros Murphy/Jahn, Chicago, sein“ (QV09) soll und beantragt die Einleitung des Änderungsverfahrens im Januar 1989²⁵⁹. Beinahe parallel dazu äußert sich der Vorsitzende des Obergutachtergremiums, Prof. Adrian, kritisch zu dem in der Presse verbreiteten „fehlerhaften“ Eindruck, das Gutachtergremium habe eine Weiterverfolgung des Entwurfes Jahn vorgeschlagen. Er macht deutlich, daß der Verlauf der Obergutachtersitzung der ursprünglich zgedachten Aufgabe, die Entwürfe als Empfehlung für die Senatsvertreter Diepgen, Wittwer und Starnick sowie den Vertretern der Victoria-Versicherung zu diskutieren und zu kommentieren, ohne eine Rangfolge festzulegen, widersprochen habe. Adrian habe „mindestens zweimal mit dem Niederlegen des Vorsitizes“ gedroht. Er sei sich sehr sicher,

„daß die Fachleute im Gutachtergremium auf gar keinen Fall eine Weiterverfolgung des Entwurfes Jahn vorgeschlagen hätten. ... Er würde an dieser Stelle alle Maßstäbe sprengen - nicht nur durch die Höhe der Gebäude, sondern auch durch die gewählten Maßstäbe im einzelnen, z. B. der ‚Tore‘. Er könnte einen neuen Schub der Stadtzerstörung auslösen. ... Er ... beginnt mit einer neuen, nicht integrierbaren Struktur. Er arbeitet mit einer Fülle architektonisch überaus trivialer Details.“ (QV10)

Damit bleibt zunächst der weitere Verlauf des Verfahrens unklar, da sich zwei voneinander abweichende Positionen gegenüberstehen und eine Realisierung ohne Bebauungsplanänderungsverfahren nicht möglich ist.

In einem Gespräch zwischen Vertretern von SenBauWohn, dem Bezirk und der Victoria-Versicherung in Anwesenheit von Architekt Jahn wird in Frage gestellt, ob die anderen drei Architektenteams ihre Entwürfe überhaupt überarbeiten wollen und der Wille von Senator Wittwer mitgeteilt, Jahn mit einer „Überarbeitung seines Entwurfs hinsichtlich der Höhenentwicklung ... aufzufordern“ (QV11). Es wird deutlich, daß SenStadtUm „mit einer Umgebungsuntersuchung ... die Stadtraumverträglichkeit testen lassen“ will und darüber hinaus Bauschutzbereiche der Flughäfen, die Windverhältnisse sowie die Erschließung gutachterlich geprüft werden sollen (QV11), wie dies insbesondere wegen der genehmigungsrechtlichen Probleme von Hochhäusern üblich ist. Diese Untersuchungen seien Voraussetzung für das Bebauungsplanänderungsverfahren.

²⁵⁹ Ein Beobachter behauptet, daß die Victoria und Helmut Jahn bereits vor dem Gutachterverfahren in Kontakt gestanden hätten. Demnach sei die Plazierung des Jahnschen Hochhauses auf der Fläche des unter Denkmalschutz stehenden Bilka-Kaufhauses von der Victoria veranlaßt worden, da dies die am einfachsten durchsetzbare Möglichkeit eines Teilabrisses der unterausgenutzten Blockrandbebauung aus den 1950er Jahren gewesen sei (G031).

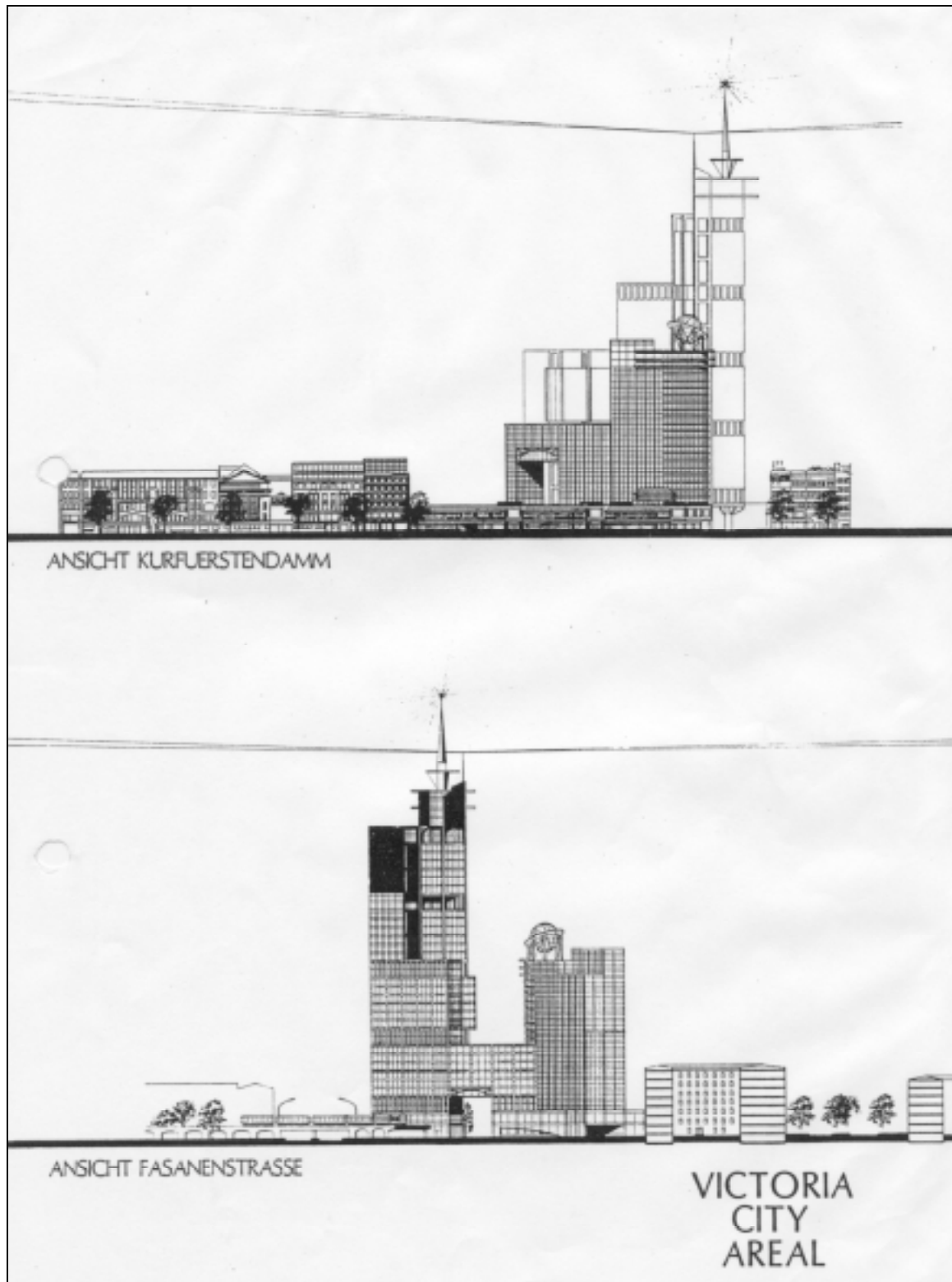


Abbildung:
Der Entwurf von Helmut Jahn im Aufriß. Quelle: G040.

3.122 ROT-GRÜN UND DAS ENDE DER HOCHHAUSPLÄNE

Die am 29.01.1989 stattfindende Wahl zum Abgeordnetenhaus bringt eine Niederlage der regierenden CDU/FDP-Koalition, so daß ein Machtverlust der im Verfahren beteiligten Senatoren und des Baustadt-

rats bevorsteht und SPD-Politiker an ihre Stelle treten²⁶⁰. Obwohl der alte Senat noch amtiert, ist mit einem Abschluß des Verfahrens unter seiner Ägide nicht zu rechnen.

Nichtsdestoweniger wird schließlich ein Überarbeitsverfahren eingeleitet, das alle vier erwähnten Architektenteams einbezieht, um „Einvernehmen über ... [den] Inhalt“ des Bebauungsplans zu erzielen (QV12). Im Rahmen der Überarbeitung soll erst grundsätzlich über Art und Maß der künftigen Nutzung sowie den evtl. Abriß der Kranzler-Bebauung entschieden werden (Berliner Morgenpost 15.01.1989).

Am 27.05.1989 wird das Gutachterverfahren mit einer Vorstellung der Überarbeitungen vor zahlreichen Angehörigen der Verwaltung und einem Vertreter der Victoria-Versicherung zum Abschluß gebracht. Die überarbeiteten Entwürfe lassen teilweise bereits erkennen, daß die Architekten dem Verfahren keine größere Bedeutung mehr zumessen (G031). Die Obergutachter sind in die Beurteilung nicht mehr einbezogen (QV13). Müller/Rhode bringen zum Ausdruck, daß ein Hochhaus im Blockinnenbereich aufgrund der Heterogenität der umgebenden Bebauung vertretbar, seine Höhe und seine Grundrißausdehnung allerdings Resultat des Raumprogramms sei. Bedeutsamer als die Höhe wird die Erhaltung und Gestaltung des Freiraums angesehen, in Zusammenhang mit dem Hochhaus „Garant für die Erhaltung der Bauten der 50er Jahre und der Raumbildung des öffentlichen Platzes“. Murphy/Jahn präsentieren einen höhenreduzierten Entwurf. Nielebock&Partner orientieren sich in ihrer „Entwurfsgrenze“ an der Höhe der umgebenden Bebauung aus den 1960er und 1970er Jahren, die deutlich die alte Traufgrenze überschreitet. Sawade will mittels zweier Hochhausseiben eine „Komplettierung der 50er Bebauung“ erreichen, die sich ähnlich wie das Hochhaus von Müller/Rhode an den Sichtbeziehungen der Umgebung ausrichten. Die Überarbeitung bringt eine Verlagerung der Bebauung nach Osten und eine Neuformulierung der vorhandenen Hochhausstruktur.

In der anschließenden Erörterung ist der neue Bausenator Nagel von keiner der Lösungen überzeugt und erwägt, weitere Entwürfe aus der ersten Stufe des Wettbewerbs für eine Entscheidung heranzuziehen. Letztere wird von ihm grundsätzlich in Frage gestellt, da der „Entscheidungsdruck nicht mehr so groß“ wie am Ende der vorausgehenden Legislaturperiode sei, will aber, daß Berlin sich auf einen Entwicklungsschub vorbereitet. Deutlicher Widerstand gegen den als „völlig auswechselbar“ bezeichneten Entwurf von Jahn kommt auch von Faskel, einem Vertreter von SenStadtUm, der eine Arbeitsgruppe mit Architekten für eine weitere Diskussion vorschlägt. Auch andere Vertreter der Senatsverwaltungen äußern sich kritisch. Der Vertreter der Stadtentwicklungsverwaltung befürchtet „negative strukturelle und städtebauliche Auswirkungen“ durch eine nicht mehr steuerbare Hochhausentwicklung am Kurfürstendamm und plädiert für höchste „Subtilität“. Er befürwortet eine Diskussion des Verfahrens in der Öffentlichkeit, deren Problem darin liege, daß es keine feste Bauabsicht mit einem Programm gebe. Weiter setzt er sich für eine möglichst geringe Zahl von Stellplätzen ein und kritisiert die schlechte Wegführung durch die S-Bahn-Bögen. Ein Mitarbeiter der Senatsbauverwaltung zweifelt an der Sinnfälligkeit einer Cityentwicklung am bereits seit 1920 fertiggebauten Kurfürstendamm, auch wenn die Entwürfe die Realisierbarkeit eines Hochhaus unter Beweis stellten. Alternativen zum Raumprogramm seien von den Gutachtern nicht hinreichend entwickelt worden, u.a. da der alte Senat hierzu „jedoch ... nicht ausreichend präzise Angaben gemacht“ hat. Er regt eine Untersuchung über eine Entwicklung in moderater Höhe an. Vertreter aus dem Bezirk fordern erneut ein Gesamtkonzept für den Bereich. Schließlich benennt Nagel die Kriterien des neuen Senats, die das alte Verfahren angesichts der Umstrittenheit der Entwürfe völlig in Frage stellen, nämlich eine Entwicklung auch unter ökonomischen Gesichtspunkten bei einer GFZ von maximal 3,5 und einer Respektierung der 1950er-Jahre-Bebauung, die von den gewachsenen Strukturen bestimmt sei und eine öffentliche Nutzung des Freiraums zulasse. Dazu werde ein neues Gutachterverfahren schnellstmöglich eingeleitet.

In einer Abstimmungssitzung über das weitere Verfahren am 07.07.1989 wird deutliche Kritik am bis dahin abgelaufenen planerischen Verfahren laut (QV14). Insbesondere die mangelnde Beteiligung des Bezirks und die Überhastung einzelner Schritte werden dem alten Senat angelastet. Die Bezirksvertreter bemängeln, daß keine Gesamtplanung einschließlich kulturpolitischer und sozialer Ziele entwickelt worden sei und Nutzungsstrukturverbesserungen für das Zooviertel nicht deutlich genug geworden seien. Die Vertreter der Stadtentwicklungsverwaltung schließen sich dieser Kritik weitgehend an, die nicht zuletzt

²⁶⁰ Ergänzt um die AL-Senatorin Schreyer, die aber im Verfahren keine wesentliche Rolle spielt.

darauf beruht, daß die Ballung mehrerer Einzelprojekte wie das Kantdreieck eine planerische Unsicherheit ausgelöst hätten, aber bei einer Verträglichkeit mit den Prämissen dieser Senatsverwaltung (Freiraumbildung, Durchwegung) offenbar für vertretbar gehalten wird. Staatssekretär Görler warnt für die Senatsbauverwaltung vor dem „negativen öffentlichen Fanal“, das eine Vollbremsung der Planung darstelle, und plädiert dafür, „daß nicht ständig alles neu in Frage gestellt [wird], sondern konstruktiv die mit der Fachöffentlichkeit und der Wirtschaft fair und transparent entwickelten Planungsverfahren vernünftig zu Ende gebracht werden.“ Er schlägt die Ausarbeitung eines von SenStadtUm beauftragten und an Müller/Rhode zu vergebenden Rahmenplans innerhalb von sechs bis acht Wochen vor, das eine Entscheidungsgrundlage für die anstehenden Einzelprojekte sein solle. In die weiteren Planungsschritte solle die Öffentlichkeit besser einbezogen werden. Ein eigenes Gutachten für das Victoria-Gelände müsse folgen.

3.13 Kritische Rekonstruktion? - Der Senat als Initiator von Planungskonzepten

Während die Victoria-Versicherung zunächst nach der Vereinigung der beiden Stadthälften anderen Projekten Vorrang einräumt²⁶¹ und die Bebauung des Kranzler-Ecks nicht mit Nachdruck betreibt, beauftragt die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen Ende 1991 die Berliner Architekten Barbara Benzmüller und Wolfgang Wörner mit der Ausarbeitung eines Bebauungsvorschlags für das Grundstück im Sinne des an anderer Stelle in der Stadt, insbesondere in der Friedrichstadt, verfolgten Ansatzes der „Kritischen Rekonstruktion“²⁶², um dem „wahren Hochhaus-Horrorszenario“ (Luther 1992, S. 964) aus dem Gutacherverfahren von 1988 eine Idee entgegenzusetzen, mit der „ein Stück Stadt wiederhergestellt werden“ kann (ebd.). Das Konzept formuliert als städtebauliche Ziele die „Aufnahme der historisch gewachsenen Nutzungsmischung“, „Respekt vor dem Stadtgrundriß“, eine „Berücksichtigung der großen Neubauvorhaben an der Kantstraße“²⁶³, eine öffentliche Durchwegung in Nord-Süd-Richtung und die Realisierbarkeit in mehreren Abschnitten.

Diese Ziele versuchen die Gutachter in einem Testentwurf umzusetzen, der den Komplex an der Joachimstaler Straße mit Kranzler und Bilka-Kaufhaus unangetastet läßt, aber den Westteil des Grundstücks im Blockinnern dicht überbaut. Dabei nehmen sie die am Kurfürstendamm vorhandene Traufhöhe auf und setzen sie nach Norden fort, akzentuieren aber an der Kantstraße den nördlichen Gebäudeabschluß mit einem als Merkzeichen gedachten Turmhaus, der sich in seiner Höhe auf das Projekt auf dem Kant-Dreieck bezieht. Durch die Öffnung des Blocks am Kurfürstendamm mit Abbruch eines Teils der dort vorhandenen Bebauung soll die Passage realisiert werden, so daß de facto aus einem alten zwei neue Baublöcke entstehen. Das Gutachten wird zwar öffentlich vorgestellt, doch bleibt es zunächst folgenlos (Luther 1992, S. 964 f). Insbesondere Helmut Jahn fürchtet um den Geist seines Entwurfs und sperrt sich wie die Victoria-Versicherung zunächst vehement gegen die Idee des Gutachtens (G021, G089).



Abbildung:
Das Konzept von Benzmüller-Wörner. Anstelle des Bilka-Gebäudes ist ein Neubau vorgesehen.
Quelle: Bauwelt 17/1992, S. 965.

Mit der neuerlichen Beauftragung von Helmut Jahn durch die Victoria-Versicherung geht das Projekt schließlich in seine Realisierungsphase. In der schließlich am im Mai 1993 vorgestellten Überarbeitung ist

²⁶¹ Offenbar wird Helmut Jahn aber bereits 1991 mit einer Wiederaufnahme der Entwurfstätigkeit beauftragt, vgl. Bauwelt 1993, Heft 48, S. 2572.

²⁶² Vgl. u. a. die Fallstudie zum Pariser Platz.

²⁶³ Gemeint sind das Kant-Dreieck und das zu diesem Zeitpunkt ebenfalls geplante IC-Hotel, das zwischen dem Theater des Westens und der Stadtbahntrasse vorgesehen ist.

der öffentlichen Kritik Rechnung getragen, die sich gegen die Hochhäuser an der Joachimstaler Straße und den Abriß des Kranzler-Ensembles wendet. Der Entwurf bezieht nun in seiner Grundstruktur doch Anleihen aus dem Benzmüller-Wörner-Gutachten ein, so die Beibehaltung der Straßenrandbebauung an der Joachimstaler Straße und die Höhenakzentuierung direkt neben dem Kreuzungspunkt von Kantstraße und S-Bahn-Viadukt. Er sieht - aus Sicht des Kurfürstendamms - die Errichtung eines im Blockinnenbereich leicht nach Westen abgewinkelten Baukörpers vor, der senkrecht zum Kurfürstendamm steht. Westlich von ihm sind weitere parallel verlaufende Gebäude vorgesehen, die das vorherige Parkhaus ersetzen sollen und eine Passage durch den Block bilden. Die Traufhöhe der neuen Gebäude ist - bei Abstufungen - mit 53 m angesetzt. Bei einem Abriß von etwa 10.000 m² BGF und einem Neubau im Umfang von etwa 88.000 m² sieht der Entwurf eine Erhöhung der GFZ auf 5,4 vor. Damit übersteigen Höhe und Dichte bei weitem die Aussagen des vom Senat eineinhalb Jahre zuvor initiierten Gutachtens. Aber auch dessen Idee, in Anlehnung an die „Methode“ der „Kritischen Rekonstruktion“ die Traufhöhe des Kurfürstendamms aufzunehmen und die Gestaltungsvorschriften des „Geschützten Baubereichs“²⁶⁴ zu berücksichtigen, wird durch einen zum südlichen Grundstücksrand spitz zulaufenden gläsernen Baukörper mit einer Höhe von 15 Geschossen verlassen. (QV15)

Dem als „Planungsstudie 6“ bezeichneten Vorschlag, der die bereits im Mai präsentierten Merkmale aufweist, stimmen die Senatoren Nagel und Hassemer im Juni 1993 trotz der geschilderten Abweichungen von den Vorschriften des „Geschützten Baubereichs“ zu. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 28)

3.14 Zähes Ringen - Die Auseinandersetzung mit dem Bezirk

Der neue Entwurf stößt in der Bezirksverwaltung immer noch nicht auf Zustimmung. Der Charlottenburger Baustadtrat Dyckhoff gibt als Ergänzungen zum Protokoll der Besprechung des Entwurfs an, das Bauvolumen sei zu groß und das vorgeschlagene Gebäude zu hoch und zu dominant. Kritisiert wird im wesentlichen das über 50 m hohe querstehende Gebäude und seine Länge, seine Verbindung mit der im Süden vorgesehenen scheibenförmigen Bebauung und die „Eckausbildung“ am Kurfürstendamm, mit der die Randbebauung dort durchbrochen wird. Das Projekt verletze die City-Leitlinien²⁶⁵ und die Gestaltungsziele des geschützten Baubereichs und sei daher unakzeptabel. Die Höhe des vorgesehenen Wohngebäudes im Blockinnenbereich müsse auf die westlich benachbarte Bebauung des jüdischen Gemeindehauses Rücksicht nehmen, wenn auch Wohnen als Nutzung begrüßt werde. Interessant erscheint, daß das Projekt trotzdem grundsätzlich akzeptiert und die zügige Vorbereitung eines Bebauungsplanänderungsverfahrens in Aussicht gestellt wird. (QV16)

Die Kritikpunkte werden am 08.06.1993 zwischen Vertretern des Bezirks, der Victoria-Versicherung und dem Architekten Helmut Jahn erörtert. Dabei wird von Dyckhoff deutlich gemacht, daß er das Projekt wegen seiner Details ablehnt, wobei er die unmaßstäblichen Dimensionen und die Riegelwirkung des im Blockinnenbereich stehenden Gebäudes, „die das städtebauliche Gefüge der Nachbarschaft empfindlich stören“, und die „stadtbildzerstörende“ Wirkung einer dreieckigen Skulptur, die in einer Höhe von über 50 m über dem Kurfürstendamm die Neubauten von Jahn krönen soll, besonders hervorhebt. Vom Architekten wird dagegen der „künstlerische Charakter“ der Gebäudespitze am Kurfürstendamm betont, der mit Laserlicht, Transparenz und Verglasung sowie Stahlarchitektur erreicht werden soll. Die Kontrahenten vereinbaren eine Überarbeitung, die außerdem die Fußgängerpassage stärker herausarbeiten soll. (QV17)

Bausenator Nagel räumt dem Bezirk im folgenden einen Verhandlungsspielraum in Gesprächen mit der Victoria-Versicherung über „Details“ wie die Randbebauung am Kurfürstendamm ein. Er macht deutlich,

²⁶⁴ Der westlich an das Untersuchungsgebiet angrenzende Bereich des Kurfürstendamms ist am 01.07.1977 als „Geschützter Baubereich“ festgesetzt worden. Bauvorhaben, die sich gestalterisch dort nicht einfügen, können abgelehnt werden.

²⁶⁵ Zu der Erarbeitung der City-Leitlinien vgl. die Fallstudie zum Zoofenster-Block. Die Leitlinien des Bezirks Charlottenburg, von Dyckhoff nach der sich dort abzeichnenden Hochhaus-Entwicklung auf den Weg gebracht, sehen eine an der morphologischen wie nutzungsstrukturellen Weiterentwicklung des Bestands orientierte Strategie für den kaiserzeitlichen Bereich Charlottenburg vor, wohingegen das unmittelbare Umfeld des Breitscheidplatzes als „Umstrukturierungsgebiet“ im Rahmen von genaueren Untersuchungen für City-Entwicklung „freigegeben“ wird.

daß er eine zügige Einigung anstrebt und dabei besonderen Wert auf eine verbesserte Freiflächengestaltung legt. Der klare, städtische Charakter des Entwurfs dürfe jedoch nicht verspielt werden. (QV18)

Die von Jahn vorgelegte Überarbeitung („Studie 7“) wird am 08.07.1993 im Bezirk mit Vertretern der Victoria-Versicherung und dem Architekten Jahn erörtert. Dieser liefert nun fünf Alternativen. Die erste bietet eine hohe, völlig verglaste Gebäudekante am Kurfürstendamm in Dreiecksform. Auf dem querstehenden Riegel werden drei Geschosse gegenüber dem vorherigen Entwurf aufgesetzt. Die zweite Alternative verzichtet auf das verglaste Dreieck und zieht die transparente Gestaltung als Glaswand bis in das Hauptgebäude hinein. Die drei weiteren Alternativen machen unterschiedliche Angebote für den Bereich um die Kantstraße und die Bahntrasse. Die erste nimmt die Schräge der Grundstücksgrenze in der Gebäudekante auf, weist aber keine Höhenstaffelung auf. Die zweite gliedert und strukturiert die Fassade dort horizontal in ihrem unteren Teil, während die dritte im oberen Bereich einen Fassadenversatz aufweist. Es stellt sich heraus, daß die zweite Alternative als architektonisch unbefriedigend angesehen wird, aber den Vorstellungen des Bezirks nahekommt. Eine Aufstockung des querstehenden Riegels wird vehement abgelehnt. Der Architekt und der Investor „verteidigen energisch ihre Vorzugsvariante“ und berufen sich dabei auf Gespräche mit Nagel und Hassemer, die diese ebenfalls befürworten. Die Situation spitzt sich zu, es „entwickelt sich eine kontroverse Diskussionsrunde, an deren Ende die Investoren und der Architekt keine Einlenkungsbereitschaft signalisieren und betonen, unter diesen Umständen von eventuellen Investitionsabsichten Abstand zu nehmen.“ Trotz Vermittlungsversuch des Baustadtrats, der auf den BVV-Beschluß über die City-Entwicklung hinweist, ergibt sich kein Konsens. Der Investor sucht eine sofortige Entscheidung, doch es kommt zu einem neuen Gesprächstermin, der für den August vereinbart wird. (QV19)

In einer am 15.07.1993 stattfindenden Abstimmungsrunde zwischen der Senatsbauverwaltung und der Bezirksvertretern beharren letztere auf ihrer bereits im Mai gegenüber der Victoria geäußerten Position. Verstärkt wird nun die Auseinandersetzung am Widerspruch des Entwurfs zu den Festlegungen des geschützten Baubereichs festgemacht. Die gründerzeitliche Bebauung, die sich dort durch die Berliner Traufhöhe, die geschlossene Bauweise, eine parzellenweise Bebauung, eine GFZ zwischen 2,4 und 3,5 sowie eine Betonung der Blockecken auszeichnet, mache eine Einfügung des neuen Projekts erforderlich, doch selbst nach Überarbeitung bleiben die „schon geäußerten Kritikpunkte ... bestehen“, was sich vor allem auf die 50 m hohe Skulptur über dem Kurfürstendamm bezieht. Das Entwicklungspotential des Grundstücks wird von den Bezirksvertretern im wesentlichen in seinem wenig genutzten Hofbereich gesehen. Die unterschiedliche Charakteristik der westlich bzw. östlich angrenzenden Bereiche stelle besondere Anforderungen an die Veränderungen auf dem Grundstück, wenn auch dem Projekt erneut in seinen Grundzügen zugestimmt wird. Zum Kern des Konflikts entwickelt sich überdies die Massivität des Hauptgebäudes im Jahn-Projekt, das als „stadträumliche Barriere“ bezeichnet wird. Seine „gebietsfremden Proportionen“ berücksichtigen, so die Position, nicht die „für den City-Bereich charakteristischen Baustrukturen. ... Aus dem bestehenden Stadtgefüge nicht ableitbar und völlig gebietsfremd ist auch die nach Westen abgewinkelte Form des neuen Verwaltungsgebäudes.“ Das an der Kantstraße geplante Gebäude stelle „durch Höhe und Volumen einen Bruch innerhalb des bestehenden Stadtgefüges dar, die benachbarten Bereiche werden durch die Baumassen förmlich erdrückt“. Die Gegenposition wird allerdings nicht recht deutlich dargelegt: „Zur Vermeidung einer stadträumlichen Barriere sollte sich der Gebäudehaupttrakt an den für den City-Bereich charakteristischen Proportionen bei hohen Gebäuden - filigrane Scheibe - orientieren.“ (QV20)

Dyckhoff weist vor allem darauf hin, daß offenbar weder der Architekt noch der Bauherr eine Überarbeitung im Hinblick auf die Barriere vorzunehmen bereit sind, die die „City-West an dieser Stelle zerteilt.“ Die Konsensbereitschaft des Bezirks wird in diesem Zusammenhang unter die Voraussetzung gestellt, daß die Traufhöhe aufgenommen wird, das Bauvolumen auf ein „verträgliches Maß“ verringert, die Barrierewirkung des Hauptgebäudes „entschieden abgebaut“ und die Wirkung des Bestands „nicht nachhaltig beeinträchtigt“ wird. Dyckhoff wendet sich an Nagel und Luther und erwirkt dort eine Fortsetzung der Verhandlungen. (QV21, QV22)

Die Konfliktpunkte werden auch gegenüber der Victoria-Versicherung ein weiteres Mal schriftlich bekundet. Verwiesen wird dabei auf die Position, daß das Kranzler-Eck nicht „zu einer karikaturhaften Erschei-

nung der Vergangenheit gemacht werden“ dürfe. Die hohe GFZ von etwa 5,0 stehe im Widerspruch zu der von Nagel mündlich eingebrachten Größe von etwa 3,5. (QV23)

Die Victoria-Versicherung erklärt sich offenbar bereit, Jahn mit der Entwicklung weiterer Alternativen zu beauftragen (QV24, QV25). Schützenhilfe gegen die vorliegenden Entwürfe erhält der Bezirk durch den Unterschutzstellungsprozeß der Denkmalschutzbehörde bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, die in ihrer Denkmalsbegründung vom Oktober 1993 darauf hinweist, daß sich die Victoria-Versicherung im Vorfeld des Wettbewerbs von 1955 „ihrer produktiven Aufgaben und Verpflichtung als Bauherr bewußt war und sich nicht ausschließlich auf die maximale wirtschaftliche Verwertung des Besitzes konzentrierte.“ Nach geschichtlichen, wissenschaftlichen und künstlerischen Kriterien sei die Anlage denkmalwert, die „durch einen reizvollen und einprägsamen Akzent“ die westliche City betone. Das (neue) Kranzler sei heute ein Wahrzeichen der Stadt. Die künstlerische Qualität liege „in der vielgestaltigen städtebaulichen Anlage und Baumassendisposition, die mit der einige Jahre vorher realisierten Allianz-Bebauung [südlich des Kurfürstendamms, U. A.] korrespondiert und den städtebaulichen Raum im Kreuzungspunkt vom Kurfürstendamm und Joachimstaler Straße in großzügigen Dimensionen weitet.“ (QV26).

Die von Jahn überarbeiteten Alternativen werden Mitte September vorgestellt („Studie 8“). Darin wird der Glaserker 10 m vom Kurfürstendamm zurückgenommen und die Trauflinie dort nicht unterbrochen. Im Entwurf wird an das bestehende Gebäude der Victoria-Versicherungen am Kurfürstendamm angebaut und ein zurückliegendes, achtgeschossiges Apartmenthaus ergänzt. Im Bezirksamt erscheint diese Variante als akzeptable weitere Verhandlungsgrundlage. (QV27) Schließlich geraten die Abstimmungen mit dem Bezirk dennoch in eine Sackgasse und werden von der Victoria vorläufig beendet. Im Oktober macht die Senatsbauverwaltung deutlich, daß die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens schneller und unproblematischer durchgeführt werden solle, als es sich durch die Tatsache abzeichnet, daß der Bezirk nur auf Weisung des Senats einen Aufstellungsbeschluß fassen will. (QV28, QV29)



Abbildung:

Das von den Senatoren favorisierte Projekt von Helmut Jahn für das Kranzler-Eck. Quelle: SenBau-Wohn 1995, o. S. (Nr. 11).

Im November beschließt die BVV Charlottenburg die Ablehnung des „von Senator Nagel und Senator Hassemer unterstützte[n] Projekt[s] für das Victoria-Areal. Diese Ablehnung gilt sowohl für die Art und Weise der Entscheidung ohne Einbeziehung des Bezirks als auch für die ... Überschreitung der üblichen Bauhöhe an der Bauflucht Kurfürstendamm und der Baumasse in querliegender Riegelform.“ (Beschuß Nr. 519 vom 18.11.1993)

3.15 Durchsetzung und rechtliche Absicherung

3.151 DAS MACHTWORT - WEISUNG UND EINTRITT DES SENATS IN DAS VERFAHREN

Schließlich kommt es daraufhin am 07.01.1994 zur Weisung durch SenBauWohn, den Bebauungsplan VII-55 in Anpassung an die „Studie 7 der Architekten Murphy und Jahn“ (vom 08.07.1993) zu ändern. Motivation für die Senatsverwaltung ist nach eigener Aussage, daß „dabei das Denkmalschutz-Ensemble rund um das Kranzler-Eck fast vollständig erhalten bleiben kann.“ Das Bezirksamt beschließt am 08.02.1994 ohne Gegenstimmen, dem nicht zu folgen (Beschluß Nr. 198). Ein umfangreicher Vermerk von Baustadtrat Dyckhoff erläutert die Haltung des Bezirksamts, die er noch am selben Tag an Nagel sendet. Der Bezirk weist darauf hin, daß die Befolgung der Weisung zu einem rechtswidrigen Bebauungsplan führen würde, da die Studie 7 zum Inhalt des Aufstellungsbeschlusses gemacht werden solle. Neben diesen formalen Problemen wird auf den Bebauungsplan von 1957 hingewiesen, der ein 16-geschossiges (und damit etwa 5 m hohes) Hochhaus erst 3 m hinter der Straßenbegrenzungslinie des Kurfürstendamms und in einer Länge von etwa 90 m vorsieht. Dagegen will die Victoria-Versicherung eine dichtere Bebauung, die bis an den Kurfürstendamm heranreicht. Zur Realisierung dieser Lösung, auf die sich die Versicherung mit SenStadtUm und SenBauWohn verständigen konnte, ist der Abbruch der Straßenrandbebauung am Kurfürstendamm in einer Breite von 40 m erforderlich. Das dort zu errichtende Hochhaus soll bei einer Höhe von 54 m in einer Länge von 160 m bis zur Kantstraße durchlaufen, am Kurfürstendamm bekrönt von der umstrittenen 17 m hohen Lichtskulptur. Ein nach Osten reichender Anbau reicht dreigeschossig über das Bilka-Kaufhaus. Das Projekt wird vom Bezirk unter Verweis auf § 1 (5) 4 BauGB abgelehnt. Im Gegensatz dazu stehe die in den 1950er Jahren geplante Hochhaus-scheibe „mit ihrer Gestalt ... und ihrer freien Stellung im Blockinnern parallel zur Joachimstaler Straße in harmonischer Beziehung zu den genannten Hochbauten“. Das zu lange und zu tiefe sowie diagonal angeordnete Hochhaus von Murphy/Jahn wirke „nicht wie eine Akzentuierung der Umgebungsbebauung ..., sondern [gleich] einem Querriegel.“ Eine Bezugnahme auf das zu diesem Zeitpunkt bereits von der Senatsbauverwaltung positiv beschiedene „Zoofenster“-Projekt²⁶⁶ wird zurückgewiesen, da

„seine stadträumliche und rechtliche Zulässigkeit ... in keinem Bebauungsplanverfahren geklärt und festgestellt worden [ist], so daß es als positives Vergleichsobjekt nicht herangezogen werden darf. Wegen seiner Höhe und Dominanz für die Umgebung dürfte aber der Schluß naheliegend sein, daß in der Umgebung nur Bauten mit der traditionellen Traufhöhe städtebaulich vertretbar sind.“

Als weitere Gründe gegen das Projekt werden angeführt: die Verletzung des Denkmalschutzes (Abbruch eines 40 m langen Abschnittes der Substanz am Kurfürstendamm und schwere Beeinträchtigung des verbleibenden Ensembles: „Die denkmalwerten Bauten werden durch die Hochhauswand zu einem unscheinbaren und unproportionierten Vorbau herabgedrückt“), der geschützte Baubereich (Verteilung der Baumassen, Dachausbildung, Traufhöhe, architektonische Gliederung im Bruch zur vormodernen Bebauung am Kurfürstendamm: „Die Forderungen der Verordnungen werden nicht nur mißachtet, sondern auf den Kopf gestellt“) und die Mißhandlung des Gleichbehandlungsgrundsatzes dadurch, daß andere Bauherrn in der Umgebung trotz ihres Wunsches nach höherer Bebauung keine Genehmigung dafür erhalten hätten. Interessanterweise wird dargelegt, daß die „Studie 8“ von Victoria und Jahn als besser angesehen worden sei und vom Bezirk zur Grundlage eines Bebauungsplan-Aufstellungsbeschlusses gemacht hätte werden können, aber dies „von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen ... abgelehnt und durch die Weisung ausdrücklich als Grundlage für ein Bebauungsplanverfahren ausgeschlossen worden“ sei, ja SenStadtUm und SenBauWohn hätten gar „eine Darlegung ihrer [Studie 8] Vorteile verweigert“. Darauf wird die Vermutung geäußert, daß damit eine bereits im Februar 1993 gefallene Entscheidung durchgesetzt werden solle²⁶⁷. (QV30)

²⁶⁶ Vgl. die betreffende Fallstudie.

²⁶⁷ Als die wesentlichen Vorteile der Studie 8 werden das Zurücktreten des Hochhauses hinter die Straße, die Freistellung seiner Spitze und damit die Verzichtbarkeit der Lichtskulptur sowie die weitgehende Anknüpfung an den festgesetzten Bebauungsplan angesehen, während an der Kantstraße kaum eine Änderung gegenüber Studie 7 auszumachen ist. Erkauft wird das Zurücktreten des Gebäudes im Entwurf mit einem Abriß weiterer denkmalgeschützter Substanz am Kurfürstendamm. Lediglich die Straßenrandbebauung an der Joachimstaler Straße einschließlich des Kranzlers würde erhalten, doch die Erhaltung eines „Stumpfes“ am Kurfürstendamm wie in Studie 7 sei ohnehin „nicht konsequent“.

Erwartungsgemäß zieht die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen darauf Ende Februar 1994 das Bebauungsplanverfahren an sich (QV31). Die Bürgerinitiative „Charlottenburger Modell“ leitet parallel mit einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung den Widerstand in der Öffentlichkeit ein. Während die beiden relevanten Senatsverwaltungen nicht hochrangig vertreten sind, entsendet die Victoria-Versicherung einen Vertreter aus der Zentrale in Düsseldorf. Sowohl Bürger als auch die Fachöffentlichkeit lehnen den Murphy/Jahn-Entwurf völlig ab. Dyckhoff kündigt darauf ein Hearing mit den Jurymitgliedern von 1988 an (Presseerklärung BA Charlottenburg vom 23.02.1994).

3.152 DIE ERSTEN FORMALEN SCHRITTE DES BEBAUUNGSPLANVERFAHRENS UND DIE DETAILABSTIMMUNG

Am 15.04.1994 faßt SenBauWohn den Beschluß zur Aufstellung des Bebauungsplans VII-55-1. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung wird im Frühsommer 1994 durchgeführt²⁶⁸ und bringt Einwendungen zur städtebaulichen Struktur und Gestaltung, zum Denkmalschutz, zum Maß der baulichen Nutzung und zum Verkehr. Erneut stehen die bereits in der vorangegangenen Auseinandersetzung erwähnten Kritikpunkte im Mittelpunkt, so die Höhe und Massivität des Riegels im Blockinnenbereich, der Glasvorbau am Kurfürstendamm und die bauliche Dichte, die über die GFZ-Obergrenze für Kerngebiete von 3,0 hinausgeht. Tatsächlich weist der schließlich festgesetzte Entwurf eine GFZ von 3,89 auf und liegt damit zumindest gegenüber dem ersten Jahn-Konzept von 1988 mit einer GFZ von 4,4 etwas niedriger²⁶⁹. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 2 ff)

In der Zwischenzeit hatte sich auch die Fachöffentlichkeit erneut in die Debatte eingeschaltet und darauf hingewiesen, daß Jahn 1988 nicht Wettbewerbssieger gewesen sei. Vielmehr sollten damals vier Architekten zur Weiterbearbeitung aufgefordert werden. Diese späte Einlassung bleibt zunächst ohne Folgen (QV32). Im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung melden sich jedoch auch der AIV und der Deutsche Werkbund zu Wort. Letzterer spricht im Zusammenhang mit dem Projekt von „rigoroser Belanglosigkeit“:

„Die Bemühungen ..., gegen x-beliebige Investoren-Architektur, Identitätsverlust und Unangemessenheit anzukämpfen, werden ... desavouiert. ... [Das] Ergebnis ...[steht] in totalem Widerspruch zu allen Ihren erklärten Zielen und Maßstäben, die auf diese Weise an Glaubwürdigkeit verlieren.“ (QV33)

Parallel zum Verfahren ergeht am 25.07.1994 die Anordnung der Fachabteilung Baudenkmalpflege bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz zur Eintragung des Komplexes in das Baudenkmalbuch von Berlin wegen seiner Bedeutung für das Stadtbild. Die Klage der Victoria-Versicherung gegen die Anordnung wird durch das neue Denkmalschutzgesetz Berlin vom 07.05.1995 praktisch gegenstandslos, und das Ensemble wird in die Denkmalliste des Landes aufgenommen²⁷⁰. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 26)

Nach Abschluß der frühzeitigen Bürgerbeteiligung findet im Oktober 1994 eine Detailabstimmung des Entwurfs mit dem Bausenator im Beisein des Charlottenburger Baustadtrats und des Landeskonservators statt. Der hierfür vorgelegte Entwurf sieht eine GFZ von 4,0, die Einrichtung einer Verbindung auch durch das S-Bahn-Viadukt zum Kant-Dreieck und die Realisierung von Wohnungen in den Obergeschossen eines achtgeschossigen Baukörpers im Nordwesten des Grundstücks vor. In der Abstimmung wird u.a. beschlossen, das Baudenkmal um das Café Kranzler nicht an seiner Rückseite anzubauen und die Höhe der Neubauten mit Ausnahme des Hochhausriegels auf die Höhe des Victoria-Verwaltungsgebäudes aus den frühen 1960er Jahren am Kurfürstendamm zu begrenzen. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 28 f)

²⁶⁸ Ausstellung 25.05.-24.06.1994, Erörterungsveranstaltung 14.06.1994.

²⁶⁹ Über die tatsächlichen Dichtewerte liegen teilweise widersprüchliche Aussagen vor. Aus den vorliegenden Informationen läßt sich folgendes Bild rekonstruieren: GFZ 1988: 4,4, GFZ 1993 Studie 6: 5,4, GFZ Bebauungsplan: 3,89. Inwiefern der Wert der Studie 6 korrekt berechnet ist, läßt sich nicht ermitteln.

²⁷⁰ Vgl. dazu die Rechtsgrundlagen im Anhang.

3.153 DIE AUSEINANDERSETZUNG IM ABGEORDNETENHAUS

Aufgrund der Kritik der Fachöffentlichkeit schaltet sich schließlich das Abgeordnetenhaus ein, das aufgrund der Bearbeitung des Verfahrens durch den Senat zuständig für die Festsetzung des Bebauungsplans ist. Dort beantragt die Fraktion der FDP, den Senat zu erneuten Verhandlungen mit dem Grundstückseigentümer zu bewegen. Es wird auf ein Konzept abgezielt, „das sich in das städtebauliche Erscheinungsbild des Kurfürstendamms einfügt“ und den „Denkmalschutz für die in den fünfziger Jahren errichteten Flachbauten ... aufzuheben, um die Voraussetzungen für eine geordnete städtebauliche Entwicklung ... zu schaffen“ (Abgh.Drs. 12/4796 vom 21.09.1994) Die FDP-Vertreter werfen dem Senat vor, trotz veränderter Rahmenbedingungen an einem Erhalt des Kranzler-Ecks festzuhalten und damit die Verdichtung auf dem Grundstück nur über einen Teilabriss erzielen zu können. Auf den „städtebaulich besonders sensiblen Standort“ werde sich dies sehr ungünstig auswirken.

Der Antrag wird im Ausschuß für Bau- und Wohnungswesen behandelt, wo Gerhard Schiela für die FDP präzisiert, daß er die „Billigbauten der Nachkriegszeit, ... die dort eigentlich auch nichts zu suchen haben“, entfernen möchte. Die von Seiten der Denkmalbehörde bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz durch deren langjährigen Leiter Prof. Engel vorgebrachte Denkmalbegründung wird zwar auch durch die Vertreter der Fachöffentlichkeit relativiert, doch drückten die Bauten den „bescheidenen Wunsch nach großstädtischer Eleganz“ aus, die durch eine nicht denkmalgerechte Neuplanung der Lächerlichkeit preisgegeben werde. Helga Schmidt-Thomsen spitzt die wiederholte Kritik der Architektenkammer und des Werkbundes zu und bezeichnet die Architektur von Helmut Jahn als „geltungssüchtig und vordergründig“. Der geplante Riegel werde in den Block „hineingeschlagen“ und trenne den Block in „merkwürdiger Richtung“, die nichts mit der Struktur Charlottenburgs zu tun habe. Deutlicher äußert sich AIV-Vertreter Stockhaus, der wie die FDP von einem „Abrutschen“ der städtebaulichen Qualität durch die zweigeschossige Nachkriegsbebauung spricht, eine Wiederherstellung der kaiserzeitlichen Ecke fordert und vor einer Überprägung der Gründerzeitstruktur durch neue Bauten warnt. Für den Bezirk weist Baustadtrat Dyckhoff auf die gutachterliche und durch Beschlüsse abgesicherte Ablehnung des Neubauvorhabens wegen seiner Dachausbildung, Baumasse, Gliederung, Höhe und der Tatsache hin, daß das neue Gebäude das Kranzler-Gebäude „an die Wand“ drücke. Auch er fordert, der Denkmalschutz solle besser oder gar nicht berücksichtigt werden. Der SPD-Abgeordnete Edel spricht sich gegen eine städtebauliche Dominante aus „egoistischen Motiven des Architekten“ aus, die dem geschützten Baubereich widerspreche, und befürchtet angesichts des Projekts Zoofenster einen „Wettlauf der Dominanten“. Pewestorff (PDS) bekennt sich dazu, daß er den Konflikt „im Zweifelsfalle im Sinne der Stadt entscheiden“ will. Zwar ist sich die CDU-Fraktion noch nicht im klaren über ihre Position, doch ihr (Charlottenburger) Abgeordneter Goetze äußert sich kritisch gegenüber dem Projekt und hält die östlich angrenzende Joachimstaler Straße für eine sinnfällige Grenze für die Genehmigung von Hochhäusern. Das Projekt selbst orientiere sich in der Breite nicht an dem Vorläufer der 1950er Jahre, so daß er für ein höheres Gebäude plädiert, um die gleiche Ausnutzung bei geringerer Länge zu erreichen. (63. Sitzung A-BauWohn, 19.10.1994)

Bausenator Nagel verweist darauf, daß der Entwurf „weitgehendst“ dem Bestandsensemble Rechnung trage und daher die Zustimmung der Denkmalpflege habe. Im Gegensatz zur „Kritischen Rekonstruktion“ in der Friedrichstadt biete sich aufgrund der baulichen Struktur im Zooumfeld eine Solitärbebauung zur Weiterentwicklung des Bestands an. Der Entwurf von Jahn vermittele zwischen der Gründerzeitbebauung westlich des Grundstücks und der 1950er-Jahre-Bebauung im Ostteil des Grundstücks. (QV34)

Stadtentwicklungssenator Hassemer verteidigt im Stadtentwicklungsausschuß das Projekt damit, daß zehn Entwürfe bereits verworfen worden seien, es aber „jetzt stark“ sei und dem Denkmalschutz am besten gerecht werde, so daß das Denkmal unter dem modernen Partner nicht leiden müsse. „Es tue dem Kranzler gut, daß es nicht einen 'labberigen' und es imitierenden Partner bekomme.“ Mit der Architektur von Helmut Jahn werde dem Kurfürstendamm durch einen „bemerkenswerten Akzent“ zu stärkerer Attraktivität verholfen, der im Senat „einhellig begrüßt“ worden sei. Die von ihm abgelehnte Überschreitung der Traufhöhe betreffe lediglich eine „Skulptur“. (Protokoll 60. Sitzung AStadt vom 02.11.1994, S. 1 f)

In der Sitzung des Stadtentwicklungsausschusses ist die Meinungsbildung bereits weit vorangeschritten, so daß der FDP-Antrag an Bedeutung verliert. Senator Hassemer wirft ein, für die Erhaltung des Kranz-

ler-Ecks sei der Jahn-Entwurf mehrfach überarbeitet worden. Der Antrag wird schließlich dort abgelehnt. (68. Sitzung AStadt, 31.05.1995)

Erst etwa ein halbes Jahr später wird der FDP-Antrag abschließend im Bauausschuß behandelt. Während Schiela für die FDP darauf hinweist, daß wegen der Durchwegung des Blocks nach Norden die ursprüngliche Konzeption aus den 1950er Jahren nicht mehr angemessen sei und das Neubauvorhaben, einen „Beginn der Zerstörung der Charlottenburger Strukturen“, als direkte Konsequenz eines Erhalts der Nachkriegs-Bauten ansieht, stimmt Elisabeth Ziemer (Bündnis90/Grüne) zwar der Zerstörungsthese zu, spricht sich aber gegen einen Abriß aus. Sie will dem Bebauungsplan nicht zustimmen und setzt eher auf eine Verdichtung im Innern des Blocks. Edel hält trotz einer Mehrheit der SPD für die Zustimmung zum Bebauungsplan persönlich das Projekt für eine Verletzung des geschützten Baubereichs, während sein Fraktionskollege Kliche dem Entwurf als „interessante und für Berlin neue Architektur“ zustimmt. Bause-nator Nagel gibt an, die Riegelwirkung sei nur unwesentlich größer als im Konzept der 1950er Jahre, und der Denkmalpfleger halte das Projekt für vertretbar. Er wiederum erachte es - als interessante Architektur - für die Magnetwirkung des Kurfürstendamms als sinnvoll. Schließlich wird der Antrag der FDP abgelehnt. (75. Sitzung ABauWohn, 07.06.1995)

3.154 DIE TRÄGERBETEILIGUNG

Im Frühjahr 1995 wird die Trägerbeteiligung von SenBauWohn auf Grundlage des Planungsstands vom 07.04.1995 durchgeführt²⁷¹. Auch die Träger öffentlicher Belange greifen die Kritik der frühzeitigen Bürgerbeteiligung wieder auf und beziehen sich dabei im wesentlichen auf die Art der Nutzung, die Gebäudestellung, Baumasse, Höhe und Baustruktur, den Denkmalschutz, Ökologie und Freiraumgestaltung sowie den Verkehr. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 3 ff).

In bezug auf die Nutzungsverteilung werden vom Bezirk Charlottenburg und den Bereichsplanern der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz 30 % Wohnanteil gefordert (Abgh.Drs. 12/5863, S. 35). Aufgrund der schwierigen Abstandsflächensituation im Block unterbleibt jedoch eine Mindestfestsetzung. Kritik am Maß der Nutzung und der riegelartigen Anordnung der Baumasse wird mit dem Hinweis auf den geltenden Bebauungsplan zurückgewiesen, der im Blockinnenbereich - wenn auch auf geringerer Grundfläche - eine Gebäudehöhe von über 50 m zugelassen hätte. Überdies bestreitet die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen die stadträumliche Unverträglichkeit des Komplexes (Abgh.Drs. 12/5863, S. 13). Weiter wird darauf verwiesen, daß der Komplex bewußt den „städtebauhistorischen Bruch“ und die neugeschaffene Passage - nicht zuletzt durch den umstrittenen gläsernen Vorbau am Kurfürstendamm - akzentuiere. Auch die Eingriffe in denkmalwerte Substanz und die Veränderung des Mikroklimas, die vom Planungsträger als marginal angesehen werden, führen zu keiner Änderung des Planentwurfs (Abgh.Drs. 12/5863, S. 3 f, S. 40 ff). Lediglich auf die vollständige Unterbaubarkeit der Grundstücke verzichtet der Senat aufgrund einer Forderung des bezirklichen Amtes für Umwelt und Gesundheit und regelt die Zulässigkeit von Tiefgaragen daraufhin textlich. Damit werden unterirdische Aufenthaltsräume ausgeschlossen. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 38) Wegen einer unzumutbaren Lärmbelastung der einseitig zur Stadtbahntrasse ausgerichteten Wohnungen werden diese bis zu einem Abstand von 20 m ausgeschlossen, als die Immissionsschutzabteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz aktiven Lärmschutz fordert (Abgh.Drs. 12/5863, S. 43 f, S. 49).

Die bezirkliche Forderung nach Begrenzung des Individualverkehrs (BVV-Beschluß Nr. 376 vom 07.11.1994) wird durch Begrenzung der Stellplatzzahl auf die im Bestand vorhandenen 600 berücksichtigt (Abgh.Drs. 12/5863, S. 44 f). Eine Veränderung der Passage, die der Bezirk und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz anregen, um Fußgänger- und Lieferverkehr zu entflechten, wird zunächst zurückgewiesen (Abgh.Drs. 12/5863, S. 46).

3.155 DIE ÖFFENTLICHE AUSLEGUNG

Die Auslegung des Planentwurfs durch die Abteilung III der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen wird im Juli 1995 durchgeführt²⁷². Lediglich vom Bezirk Charlottenburg und von zwei Bürgern so-

²⁷¹ 17.04.-19.05.1995, Erörterungstermin 17.05.1995

²⁷² 03.07.-04.08.1995, Planungsstand vom 23.06.1995

wie dem Architekten- und Ingenieurverein, der sich bereits vorher gegen das Vorhaben eingesetzt hatte²⁷³, gehen schriftliche Stellungnahmen ein, die im wesentlichen die bereits zuvor gebrachten Einwände wiederholen (Abgh.Drs. 12/5863, S. 8).

In ihrer Abwägung weist die Senatsverwaltung erneut die Kritikpunkte zurück²⁷⁴. Insbesondere bekräftigt sie, daß der inzwischen beachtlich angestiegene Büroflächenleerstand in der Stadt kein Argument gegen die hohe bauliche Dichte des Projekts sei, da dieses durch die Eigentümerin, die Victoria-Versicherung, selbst genutzt werde (Abgh.Drs. 12/5863, S. 9 ff)²⁷⁵.

Der Idee einer Akzentuierung an der Ecke Kurfürstendamm / Joachimstaler Straße erteilt die Senatsverwaltung mit Bezug auf die identitätsstiftende Wirkung des Kranzler-Gebäudes aus den 1950er Jahren eine Absage. Ebenso hält sie die Mischstruktur Charlottenburgs durch das Projekt für nicht gefährdet, das inzwischen u. a. aufgrund der Abstandsflächen- und Lärmprobleme kaum für Wohnen geeignete Geschossflächen enthält. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 11 ff, S. 24)

Mit der Aufnahme vorgeschlagener Ausgleichsmaßnahmen (Begrünung des Innenhofs mit Bäumen und einer an der östlichen Grundstücksgrenze gelegenen Freifläche mit Hecken) zieht das Naturschutz- und Grünflächenamt Charlottenburg seine Bedenken gegen den Planentwurf zurück. Dagegen kommt die Forderung des bezirklichen Amtes für Gesundheit und Umwelt nach Dach- und Fassadenbegrünung nicht zum Tragen, nicht zuletzt, da die Technikaufbauten entgegenstehen. (Abgh.Drs. 12/5863, S. 17 f)

3.156 FESTSETZUNG DES BEBAUUNGSPLANS, VERKAUF DES GRUNDSTÜCKS UND DIE DEBATTE IM ABGEORDNETENHAUS

Der Entwurf zum Bebauungsplan wird erneut im September 1995 im Bauausschuß des Abgeordnetenhauses verhandelt. Die Sitzung gerät zu einem letzten Austausch der verfestigten Positionen. Während sich die SPD mit dem Entwurf versöhnt hat und sogar das Arbeitsplatzargument zur Rechtfertigung benutzt, vergießt die CDU ein letztes Mal Krokodilstränen, um sogleich ihre Zustimmung zum Bebauungsplanentwurf anzukündigen, da sie die Investition nicht verhindern wolle. Die FDP zweifelt an einer Aufwertung der City-West durch das Projekt und kritisiert die Überschreitung der Traufhöhe wie den „vermeintlichen“ Denkmalschutz. Die Bündnisgrünen weisen auf alternative Möglichkeiten hin, Arbeitsplätze auf dem Grundstück zu schaffen, und äußern sowohl gestalterische (geschützter Baubereich, Dichte) als auch ökonomische Bedenken (Leerstandsbedürfnis). Auch die PDS hält den Entwurf für keine Aufwertung. Gegen seine Fraktion äußert sich lediglich der Charlottenburger CDU-Abgeordnete Goetze, der die Einwände des Bezirks gegen das Projekt wiederholt und explizit darauf hinweist, daß die Höhe des Gebäudes auf den Wunsch von Victoria zurückzuführen ist. Schließlich wird dem Entwurf durch die Koalitionsmehrheit mit Ausnahme einiger CDU-Mitglieder im Ausschuß zugestimmt. (77. Sitzung ABauWohn, 06.09.1995)

Kurze Zeit danach verkauft die Victoria-Versicherung das Grundstück an die Fondsgesellschaft DIFA. Darauf greift die Fraktion der Bündnisgrünen das Thema im Abgeordnetenhaus wieder auf und beantragt eine Änderung des Bebauungsplans (Abgh.Drs. 13/88). Mit der Begründung, daß alle Fraktionen den geplanten Hochhausriegel als problematisch ansähen und die Zustimmung zum Bebauungsplan daher nur aufgrund der Zusicherung der Victoria-Versicherung erfolgt sei, dort ihre Zentrale für die neuen Bun-

²⁷³ Vertreter des AIV regen im Bebauungsplanverfahren unabhängig vom formalen Verfahrensschritt an, auf eine Überschreitung der Traufhöhe zu verzichten und kritisieren die „Störung der Harmonie der Charlottenburger Mischung“, die „zu große und wuchtige Baumasse“, die „städtebauliche und stadträumliche Unverträglichkeit“. Sie plädieren für ein Festhalten an den Leitvorstellungen von 1957, eine Reduzierung des Bauvorhabens auf maximal acht Geschosse und eine differenziertere Gliederung der Baumassen. Im Laufe des Jahres 1995 wendet sich der AIV über das formale Verfahren hinaus an die bau- und stadtentwicklungspolitischen Vertreter des Abgeordnetenhauses mit der Forderung nach einer „Wiederherstellung des Stadtraums in bezug auf die den Kurfürstendamm begrenzenden Gebäude, mit den typischen Ecken und Höhenbegrenzungen“ (QVF1).

²⁷⁴ Zu einer Analyse der in der Abwägung verwendeten Argumente vgl. den Abschnitt über Argumentationslinien.

²⁷⁵ Erstaunlich ist allerdings, daß mit Verweis auf „die privaten Interessen, ... die in der Erhaltung einer Dichte entsprechend des rechtskräftigen Bebauungsplanes ... von 1957 ... bestehen“, eine Erhöhung der damals zulässigen GFZ von 2,4 auf nunmehr etwa 4,0 gerechtfertigt wird (Abgh.Drs. 12/5863, S. 10).

desländer zu errichten und Arbeitsplätze zu schaffen, was in den Zielen des Plans seinen Niederschlag gefunden habe, will die Abgeordnete Schillen über die Ziele des Bebauungsplans, den Denkmalschutz und die bauliche Dichte neu diskutieren. Die SPD fühlt sich angesichts des Grundstücksverkaufs „nicht mehr gebunden“ (2. Sitzung AStadt, 06.03.1996, S. 7) und schließt sich inhaltlich den Bündnisgrünen an, sieht aber noch Abstimmungsbedarf in der Fraktion (3. Sitzung ABauWohn, 13.03.1996). Selbst Staatssekretär Stimmann, inzwischen für den neuen Stadtentwicklungssenator Strieder tätig, räumt ein, daß das Denkmal Café Kranzler „durch die von Helmut Jahn vorgeschlagene Bebauung sehr stark beeinträchtigt werde“ (2. Sitzung AStadt, 06.03.1996, S. 6) und plädiert mit Strieder dafür, „das Projekt in bezug auf eine größere Rücksichtnahme auf die denkmalpflegerischen Eigenschaften ... nochmals zu überprüfen“ (S. 7). Lediglich die CDU hofft auf eine Realisierung des Entwurfs und hält ihn - wie das Projekt „Zoofenster“ - für verträglich (S. 8). Nach drei Monaten wird der Antrag endgültig behandelt und abgelehnt. Die SPD ist zwar inhaltlich gespalten, doch es zeigt sich, daß - gestützt durch einige vorgeschobene Argumente - die Planungssicherheit für den Investor von der Koalitionsmehrheit für am wichtigsten eingeschätzt und eine Verzögerung des Verfahrens nicht mehr akzeptiert wird. (8. Sitzung ABauWohn, 05.06.1996)

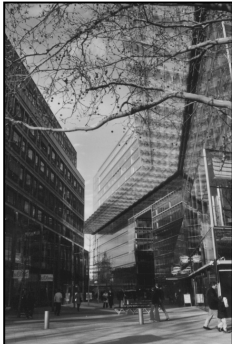
Daran ändern auch mehrfache Bekundungen von Widerstandsgeist durch die BVV Charlottenburg nichts mehr (Drs. Nr. 60 und 182 vom 18.01. und 25.04.1996), die „alle rechtlichen und politischen Möglichkeiten ausgeschöpft“ wissen will, um das Projekt „in der vorliegenden Form ... zu verhindern“ (Drs. Nr. 60). Die Festsetzung erfolgt dessen ungeachtet am 14.06.1996. Die Zurückweisung der Einwände aus der Fachöffentlichkeit bleibt nun lediglich Formsache und hält sich an die auch in der Abwägung des Bebauungsplanentwurfs zum Ausdruck gebrachte Position, die auf die Chancen eines neuen architektonischen Akzents verweist. An den AIV schreibt SenBauWohn, seine „Argumente haben - bedingt durch die stadträumliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte - im Geltungsbereich des Bebauungsplans kein städtebauliches Gewicht mehr.“ Die vorhandene Bebauung werde dem „Leitbild der nutzungsintensiven City zur Zeit nicht gerecht.“ (QV35)²⁷⁶

Ende August 1996 werden die Bauanträge für die Errichtung eines neun- und eines 16-geschossigen Büro- und Geschäftsgebäudes mit Tiefgarage gestellt. In diesem Zusammenhang wird auch ein Abbruch des Parkhauses mit Tiefgarage, Läden und Nebengebäude beantragt. Aufgrund der fortgesetzten Verweigerungshaltung des Bezirks tritt SenBauWohn am 06.11.1996 auch in das Genehmigungsverfahren ein. (Schlußbericht Profé vom 03.12.1996) Bausenator Klemann erteilt die Baugenehmigung, und die DIFA errichtet das Bauvorhaben schließlich in den Jahren 1999/2001 mit kleinen Änderungen im Detail, die die Attraktivität der Anlage weiter erhöhen sollen²⁷⁷. Die städtebauliche Einschätzung bleibt weiter umstritten²⁷⁸.

²⁷⁶ Weitere Unmutsbekundungen der Fachverbände schließen sich an, bleiben jedoch folgenlos.

²⁷⁷ Hierzu zählt beispielsweise die Aufstellung einer Volière im Hof.

²⁷⁸ Vgl. insbesondere die öffentliche Diskussionsveranstaltung „Planen und Bauen im Zoovierteil“ am 13.10.1998, auf der sich u. a. Stimmann von dem Projekt distanziert.



Das Kranzler-Eck (02/2001).

Abbildungen von links oben nach unten:

Die Joachimstaler Straße nach Süden mit dem Kranzler-Eck auf der rechten Seite sowie den beiden den Joachimstaler Platz säumenden Gebäuden neues Kudamm-Eck (links hinten) sowie Allianz-Hochhaus (rechts hinten), der Glaserker am Neubau des Kranzler-Ecks, die Überkragung des ehemaligen Bilka-Kaufhauses durch den „Riegel“ von Jahn, die neu entstandene Nord-Süd-Verbindung durch den Block.

3.2 Akteure und Ziele

3.21 Planende Verwaltung

3.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

Die Nachverdichtung des Victoria-Geländes weist eine lange Vorgeschichte auf, die bis in die 1970er Jahre zurückreicht. Als Grundstück höchster Zentralität in West-Berlin war es stets ein Betätigungsfeld für planerische Gedankenspiele der Senatsverwaltungen. Auch wenn die Durchführung des Bebauungsplanänderungsverfahrens schließlich zunächst in der bezirklichen Zuständigkeit liegt, kommt es aufgrund der starken Konflikte um das letztlich realisierte Projekt und Vorüberlegungen dazu zu einem permanenten Wechselspiel zwischen planerischen Aktivitäten der Senatsverwaltungen und des Bezirksamtes Charlottenburg, das schließlich in der Bearbeitung des Planverfahrens durch den Senat aufgelöst wird. Damit handelt es sich bei dem Verfahren um ein herausragendes Fallbeispiel für das Verhältnis von Senats- und Bezirksverwaltung.

3.212 BEZIRKSAMT

Genese der Ziele: Bei der Analyse der bezirklichen Ziele ist zunächst der festgesetzte Bebauungsplan VII-55 zugrunde zu legen, der von einem ergänzenden 16-geschossigen Scheibenhochhaus im Block ausgeht und dabei eine Dichte von GFZ 2,4 ermöglicht²⁷⁹. Obwohl eine Neuüberplanung des Grundstücks aufgrund des über viele Jahre nicht ausgeschöpften Baurechts der Victoria eine Einschränkung der Verwertung evtl. entschädigungsfrei möglich gemacht hätte, kommt es nicht zuletzt aufgrund des durch die vergleichsweise geringe Dichte im Bestand ausgelösten Konsenses über die grundsätzliche Möglichkeit einer Nachverdichtung nicht hierzu. Die geringe Attraktivität der Innenhofsituation hinter dem Café Kranzler wird früh erkannt und löst das Streben nach einer Belebung und stärkeren Öffnung des Hofes mit aus. In den späten 1970er und den 1980er Jahren geht die Initiative für eine Bebauung von der Victoria-Versicherung aus und wird über die Senatsverwaltungen aufgenommen. Erste Versuche einer konkreteren Zielbestimmung durch die öffentliche Hand im Rahmen des Fasanenstraßen-Wettbewerbs

²⁷⁹ Darüber hinaus sind Textbebauungspläne und die Einbeziehung des Areals in den Geschützten Baubereich Kurfürstendamm mit ausschlaggebend.

gehen vom Senat aus und versuchen eine Aufwertung der Hofffläche durch ihre Umgestaltung zu einem arkadierten, gleichmäßig gefaßten Platzraum, bleiben aber folgenlos (SenStadtUm 1988, S. 34).

Die im Lauf der 1980er Jahre diskutierten Hotelprojekte werden als Abwandlungen des geltenden Bebauungsplans gesehen. Dementsprechend erfolgt die Genese der Ziele des Bezirksamts aus den Projekten heraus im Sinne einer Prüfung der Genehmigungsfähigkeit eines Einzelprojekts. Dies erscheint der ökonomisch wenig dynamischen Situation angemessen, die keine zusammenhängenden Entwicklungsbetrachtungen erfordert. Die Überschreitung der zulässigen Geschoszahl im Hotelprojekt von Novotny/Mähner 1987 (21 statt zulässiger 16 Geschosse) wird von Senat und Bezirksamt als nicht mehr durch Befreiungen genehmigungsfähig angesehen²⁸⁰, und die Frage nach der Vertretbarkeit möglicher Auswirkungen des Projekts auf das gesamte Zentrum verschieben die Einschätzung. Ein städtebauliches Gesamtkonzept für den Citybereich unter Einbeziehung des Kantdreiecks wird eingefordert, das jedoch nicht durch den Bezirk erarbeitet werden soll. In der weiteren Konkretisierung der Positionen stellt sich der Senator für Bau- und Wohnungswesen hinter das Projekt, während im Bezirksamt an mehreren Stellen die Kritik an einer Genehmigung mittels Befreiung laut wird. Der Baustadtrat der CDU wagt schließlich im Alleingang einen Vorstoß für eine Befreiung, wird aber von der SPD-Stadträtin Stahmer, die in Abwesenheit des Bürgermeisters diesen vertritt, gestoppt.

Es ist also festzuhalten, daß das Bezirksamt in dieser Phase keine gemeinsamen Ziele formulieren kann. Während der CDU-Baustadtrat eine Genehmigung per Befreiung für möglich hält, wird er von den Fachbeamten und der SPD-Stadträtin gebremst. Lediglich der Verfahrensweg über eine Genehmigung ist umstritten, so daß die dahinter liegenden Ziele der einzelnen Akteure nicht explizit werden²⁸¹.

Die Vorbereitung des nachfolgend ausgelobten Gutachterverfahrens läuft am Bezirksamt vorbei. Während sich die Jury auf eine Reihe von unumstrittenen Zielen wie eine öffentlich zugängliche Durchwegung des Grundstücks einigt, aber nicht zu einer Einigung über einen Siegerentwurf kommt, kann sich der Baustadtrat für das von der Victoria befürwortete Jahn-Hochhaus begeistern und gibt damit ein Bekenntnis zu einer erheblichen Höhenentwicklung auf dem Grundstück sowie einer Umstrukturierung des gesamten Geländes ab (Berliner Morgenpost 22.11.1988, G040). Die Einleitung eines Bebauungsplanänderungsverfahrens für den Jahn-Entwurf scheitert am Machtwechsel nach den Abgeordnetenhaus- und BVV-Wahlen, die auch zu einer Ablösung des Bezirksstadtrats führen.

Erneut in Reaktion auf die Initiative der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen sowie der Victoria-Versicherung wird angesichts des überarbeiteten Jahn-Projekts eine einhellige Ablehnung im Bezirksamt deutlich, die vom SPD-Stadtrat Dyckhoff auch öffentlich massiv vorgebracht wird. Die vom Bezirksamt negativ formulierten Ziele einer stärkeren Durchlässigkeit der städtebaulichen Struktur in West-Ost-Richtung, seine Begrenzung auf den Grundriß des geltenden Bebauungsplans, das Zurückweichen vom kaiserzeitlichen Kurfürstendamm und der Respekt vor der 1950er-Jahre Bebauung mit Kranzler und Bilka-Kaufhaus gehen dabei zwar von einer Bebaubarkeit des Grundstücks aus, wenden sich in Orientierung am Bestand aus verschiedenen baulichen Epochen aber letztlich gegen eine akzentsetzende Überprägung des Areals, die im Gutachterverfahren von 1988 vom vorausgehenden Bezirksstadtrat noch befürwortet wurde. Die Verhandlungen Dyckhoffs mit Jahn bringen unter dem Druck der Einigung auf Senatsebene erstmals eine wirklich aktive Weiterentwicklung der Ziele des Bezirks mit sich, der sich grundsätzlich auf die Architektur Jahns einlassen muß, aber Kompromisse beim Denkmalschutz (weniger auffälliger Kontrast der Neubebauung zum Bestand, aber Abbruch eines zusätzlichen „Sägezahns“ im Kranzler-Ensemble am Kurfürstendamm) und beim Verhältnis der Bebauung zum Kurfürstendamm ver-

²⁸⁰ Dabei handelt es sich um eine rechtliche Position, während der damalige Baustadtrat Laschinski durch sein Handeln - nicht zuletzt sogar den unten erwähnten Befreiungsvorstoß - deutlich macht, daß er inhaltlich nichts gegen 21 Geschosse einzuwenden hat.

²⁸¹ Verschiedene Akteure behaupten denn auf Rückfrage auch, sie hätten keine Ziele festgelegt, da diese sich erst in Planverfahren hätten ergeben müssen.

handelt (deutliches Zurückweichen der Neubebauung gegenüber den Vorgängerentwürfen in den Block)²⁸².

Verfolgung der Ziele: Während die zwischen den verschiedenen Akteuren der öffentlichen Hand relativ unstrittigen Ziele (insbesondere Aufwertung des Innenraums durch eine offene Durchwegung) kaum expliziert werden müssen, variiert der Einsatz im Hinblick auf die städtebauliche Figur über den Entscheidungszeitraum deutlich. Vor der Vereinigung bleibt das Bezirksamt angesichts der stadtpolitischen Bedeutung des Grundstücks für West-Berlin im Schatten des Senats und kann außer der verfahrensbezogenen Forderung nach Erarbeitung eines Gesamtkonzepts kaum Impulse geben, die über die Beauftragung von unverbindlichen Testentwürfen hinausgehen. Analoges gilt im Gutachterverfahren von 1988, wo die Blockadehaltung der Obergutachter durch die Politiker nicht überwunden werden kann und damit eine Rechtfertigung für neue Akzente durch den neuen Senat vorliegt. Erst unter dem erheblichen Druck eines sich konkretisierenden Projekts schaltet sich das Bezirksamt selbst aktiv in die Qualifizierung des Entwurfsprozesses ein, bleibt aber angesichts der starken Politisierung und erheblichen Konfliktträchtigkeit des Entscheidungsprozesses erfolglos.

Weiterentwicklung im Prozeß: Das Bezirksamt reagiert über lange Zeit auf sich wandelnde äußere Rahmenbedingungen und neue Initiativen des Investors. Dabei scheinen in der Zeit vor der Vereinigung zumindest auf politischer Ebene die Hoffnungen auf eine Attraktivierung des Standorts so groß, daß eigene Positionen zu Dichte, Höhe und Art der Nutzung nicht wirklich entwickelt werden. Die durch den Jahn-Entwurf von 1988 ins Gespräch gebrachte neue Maßstäblichkeit wird sogar auf Seiten des Senats abgelehnt, so daß eine Konkretisierung der bezirklichen Ziele in der Überarbeitungsphase gar nicht stattfinden muß. Die Ablehnungsgründe für das schließlich realisierte Jahn-Projekt fügen sich allerdings nahtlos in die bereits in der Vorwendezeit ansatzweise erkennbare Haltung (keine breite Scheibe, Respekt vor dem Bestand, keine übermäßige Verdichtung), so daß die Verhandlungen mit Jahn lediglich eine Ausdifferenzierung der Ziele widerspiegeln.

Durchsetzungsgrad: Mit dem Eintritt des Senats in das Verfahren wird der geringe Einfluß des Bezirksamts deutlich. Eine Reihe von öffentlichen Veranstaltungen, die das Bezirksamt in der Vorbereitung des Bebauungsplanverfahrens in Charlottenburg durchführt, zeigt dessen Mobilisierungsversuche in der Fachöffentlichkeit und unter den Bürgern, bleibt aber erfolglos. Daß die zunächst von Jahn ins Spiel gebrachte Hochhauslösung in Übereinstimmung mit den Zielen des Bezirksamts nach der Vereinigung abgelehnt wird, ist wohl eher auf die jahrelange Initiativlosigkeit der Victoria-Versicherung und die inzwischen eingeschlagenen Eckpunkte der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen zurückzuführen als auf den Einsatz des Bezirks.

3.213 SENATSV ERWALTUNG FÜR BAUEN, WOHNEN UND VERKEHR

Genese der Ziele: Wie bereits anhand der Haltung des Bezirksamts diskutiert, geht auch die Senatsverwaltung von einer Attraktivierung des Innenhofs und seiner teilweisen Überbauung in Anlehnung an den rechtskräftigen Bebauungsplan aus. Eine Überplanung des Grundstücks im Zusammenhang mit den umliegenden Grundstücken wird im Fasanenstraßenwettbewerb zwar vorbereitet, angesichts von dessen Zuspitzung auf wenige Einzelgrundstücke in späteren Wettbewerbsphasen aber nicht realisiert. Die Initiative für die Weiterbearbeitung liegt bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, während die Konkretisierung im Hotelprojekt von Novotny/Mähner zwar aufgrund ihrer als überholt angesehen Architektursprache vom Bausenat abgelehnt wird, aber grundsätzlich städtebaulich und nutzungsbezogen auf Zuspruch stößt (QV04, G053, Umgang mit der Bauvoranfrage), wobei interessanterweise Bausenator Wittwer den Standort im Blockinnenbereich als weniger geeignet für Büroflächen ansieht. Die Überarbeitung des Entwurfs betrifft im wesentlichen gestalterische und Erschließungsfragen. Die hierin geäußerten Ziele der Senatsverwaltung sind genereller Natur und beziehen sich nur indirekt auf das Projekt selbst (QV36). Da eine Prüfung des Nutzungsmaßes durch die Bauverwaltung offenbar unterbleibt, muß davon ausgegangen werden, daß die Investitionstätigkeit am Standort so hoch eingeschätzt wird, daß verfahrensbezogene Hindernisse unter allen Umständen ausgeschaltet werden sollen (taz

²⁸² Letztlich ist es die BVV, die mit ihrer ablehnenden Haltung die Entmachtung des Bezirks durch Bausenator Nagel mitbefördert. Ob dies taktisch motiviert ist, läßt sich nicht eindeutig rekonstruieren, scheint aber nicht abwegig.

24.02.1988, Volksblatt 20.03.1988, Antworten Wittwer vom 21.04.1987 und 19.05.1988 auf die mündlichen Anfragen von Volker Härtig im Abgeordnetenhaus).

Mit der Einleitung des Gutachterverfahrens von 1988 geht der Bausenat auf die öffentliche Kritik an der Einschätzung ein, das 21-geschossige Hotelprojekt von Novotny/Mähner entspreche den Grundzügen des Bebauungsplans VII-55, der maximal 16 Geschosse zulässt. In der Auslobung formuliert er nun seine Absicht, das Areal zu einem Entwicklungsschwerpunkt zu machen. Angesichts der reservierten Haltung von Bausenator Wittwer zu einer Büronutzung muß die im Gutachterverfahren formulierte Nutzungsalternative zwischen einem 500-Zimmer-Hotel und Büroflächen als Eingehen auf die Investorenziele in Art und Maß angesehen werden. Sie geht aber konform mit dem allgemeiner formulierten Entwicklungsziel des Bauverwaltung, die „eine möglichst exklusive Nutzung“ für geboten hält (QV06). Das Gutachterverfahren stellt den Teilnehmern den Umgang mit der baulichen Substanz frei (QV06) und formuliert damit ausdrücklich eine zurückhaltende Position des Auslobers. Dies ermöglicht erst die städtebauliche Anordnung des Jahn-Entwurfs, auf die Senator Wittwer allerdings mit Ablehnung der Höhenentwicklung und der Aufforderung zu einer Höhenreduzierung reagiert.

Die von Anfang an ablehnende Haltung des neuen SPD-Bausenators Nagel wird erst 1992 mit dem der Kritischen Rekonstruktion verpflichteten Testentwurf von Benzmüller/Wörner in eine neue Position der Bauverwaltung zur Entwicklung auf dem Grundstück umgemünzt. Während sich die Planungstätigkeit des Senats auf Berlin-Mitte konzentriert, stehen mit dem Entwurf für das Zoofenster in unmittelbarer Nachbarschaft neue bauliche Aktivitäten in der City-West bevor, die das Team um Senatsbaudirektor Stimmann in geordnete Bahnen lenken will. So entsteht die Position der Bauverwaltung zwar in Reaktion maßgeblicher Mitarbeiter auf die von ihnen abgelehnte Entwicklung am Zoofenster, doch schafft sie erstmalig aus der Verwaltung heraus einen konkreten städtebaulichen Orientierungsrahmen für das Victoriagelände, der den Verzicht auf eine Höhendominante jedoch mit einer durchgehenden Bebauung der westlichen Grundstückskante bezahlt.

Die neuerliche Initiative der Victoria-Versicherung greift diese Ordnungsvorstellung auf und verknüpft sie mit der auf den gesamten Riegel bezogenen, im rechtsgültigen Bebauungsplan vorgesehenen Gebäudehöhe und den gestalterischen Ideen des Architekten Jahn. Angesichts der Hoffnung auf eine Attraktivierung der West-City, die nun gegenüber den sich in Entwicklung befindlichen Zentren am Potsdamer Platz und in der Friedrichstraße zurückzufallen droht, und auf eine Ansiedlung der Victoria-Regionalverwaltung einigen sich die Senatoren Nagel und Hassemer auf einen Entwurf, der den radikalen Bruch mit der vorhandenen Struktur in freier Anlehnung an das Benzmüller/Wörner-Konzept scheinbar vermeidet. Erneut ist es also die Initiative des Investors, die die Ziele der Bauverwaltung diesmal auf höchster Ebene prägt, allerdings ausgehend von Vorüberlegungen, die im eigenen Hause entwickelt worden sind und eine Legitimationsbasis für die neue Konzeption darstellen.

Verfolgung der Ziele: Sowohl der CDU-Senator vor der Vereinigung als auch der SPD-Senator danach sehen in dem Grundstück ein Schlüsselareal für die Entwicklung der City West und nutzen dabei ihre Möglichkeiten, die Genehmigungsspielräume auszureizen. Der erhebliche Widerstand gegen die Befreiung für ein Hotelhochhaus und der Rückzug des Investors führen zur Auslobung des Wettbewerbs, der die Grundlage für eine Überwindung des alten Bebauungsplans bilden soll. Das Ergebnis erhärtet den Anspruch auf eine Umstrukturierung des Geländes mit deutlicher Verdichtung, wird aber durch den politischen Wechsel und die mit der Vereinigung verschobenen Investitionsschwerpunkte zunächst obsolet. Als sich aus Sicht des Senators eine Gelegenheit zu einem Kompromiß zwischen den Ansprüchen des Investors und den Zielen der Bauverwaltung abzeichnet, die die City-West zumindest als Investitionsstandort aufwertet, trifft der Senator eine Einigung mit dem Stadtentwicklungssenator Hassemer, die angesichts des gestiegenen Drucks des Investors und vor dem Hintergrund der Demonstration von Handlungsfähigkeit gegen massiven Widerstand aus der Fachwelt und dem Bezirk bis zuletzt verteidigt wird. Um die Realisierung des Projekts nicht zu gefährden, werden Veränderungsspielräume im Detail schließlich ausgeblendet und das Bebauungsplanverfahren ohne nennenswerte Veränderungen „durchgezogen“ (G102).

Weiterentwicklung im Prozeß: Reduziert man die Ziele des Bausenats auf die Attraktivierung des Standorts in Verbindung mit dem Grundkonsens über die Durchwegung des Grundstücks, so kann das Eingeh-

hen auf die im Lauf der Jahre vorgebrachten Investorenprojekte als konsequente Verfolgung dieser Ziele betrachtet werden, die eine Weiterentwicklung nicht zulassen und lediglich bei Überschreitung der gestalterisch-funktional als angemessen erscheinenden Bandbreite ein Eingreifen des Senats erfordern. Die Ziele des Bausenats folgen damit nutzungsbezogen weitgehend den sich verändernden Rahmenbedingungen auf dem Immobilienmarkt. Erst in der Konkretisierungsphase ab 1992/93 werden Detailziele (Wohnnutzungsanteil, Sicherung der denkmalwerten Substanz) in den Prozeß eingespeist, deren Realisierung dann aber einer Vereinbarkeit mit dem ausgewählten Entwurf überlassen bleibt. Im Rahmen dieser Konkretisierung distanziert sich die Fachverwaltung von der politischen Spitze. Die Umsetzung erfolgt selbst hausintern durch hierarchische Entscheidung gegen Widerstand (G008, G032, G065, G089, G126).

Durchsetzungsgrad: Die vor der Vereinigung liegenden Phasen können auf die Durchsetzung nur unzureichend untersucht werden, auch wenn der Bausenat gewillt ist, seine Position gegen die Haltung beispielsweise des Bezirks durchzusetzen. In Verbindung mit dem geringen Investoreninteresse werden damals Widerstände von Nachbarn, dem Bezirk und aus der Fachöffentlichkeit teilweise ernst genommen. In der Realisierung des 1993 beschlossenen Konzepts gelingt es durch den Schulterschuß der beiden Senatoren Nagel und Hassemer, eine hinreichende Mehrheit auch im Abgeordnetenhaus zu mobilisieren, wenn diese auch bis zum Schluß angesichts innerparteilicher Gegnerschaften bei der SPD und der CDU unsicher bleibt. Die Durchsetzung des Konzepts gegen die gesamte Fachöffentlichkeit, den Bezirk Charlottenburg auf allen politischen und breiten gesellschaftlichen Ebenen sowie einen Teil der eigenen Abgeordnetenhausfraktionen zeigt den Handlungsspielraum der politischen Spitze der Exekutive in einer breiten Koalition, ist aber ohne die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf der einen Seite (Arbeitsplatzargument mobilisiert den Gewerkschaftsflügel der SPD) und die lange planerische Vorgeschichte auf dem Grundstück (selbstformulierter Entscheidungsdruck der Politik angesichts weitreichender und seit langer Zeit diskutierter Vorwürfe schleppender Entscheidungsverfahren) auf der anderen Seite wohl nur schwerlich denkbar.

3.214 SENATSVORWARTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE

Genese der Ziele: Wie der Bezirk ist auch die Stadtentwicklungsverwaltung von Anfang an an einem Gesamtkonzept für die City West interessiert. Der dazu im Fasanenstraßenwettbewerb gemachte Ansatz wird durch Testentwürfe aus der Mitte der 1980er Jahre erhärtet, die nach einer Kubatur für den Blockinnenbereich suchen und sich mit den Nachbargrundstücken ins Verhältnis setzen („Testentwurf“ 1984, „Grundstücksübergreifende Denkmodelle“ 1986). Angesichts der Planungsüberlegungen der Investoren bringen diese Entwürfe jedoch keine hinreichende Festlegung. Im Gutachterverfahren von 1988 trägt der FDP-Stadtentwicklungssenator Starnick den durch Jahn eingebrachten neuen Maßstab voll mit (Berliner Morgenpost und Tagesspiegel 22.11.1988). In der Überarbeitungsphase wird allerdings die aus fachlicher Sicht geäußerte Position gegen eine unkontrollierte Hochhausentwicklung und deren Festschreibung ohne feste Bauabsicht deutlich. Mit der Konkretisierung des Projekts wird die Denkmalpflege stärker einbezogen, die bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung angesiedelt ist. Ihr gerade in Berlin bekanntermaßen verstärkter Einsatz für das bauliche Erbe der 1950er Jahre mündet unabhängig vom Verlauf der Verhandlungen über die Bebaubarkeit des Grundstücks in eine Position, die möglichst den gesamten Bestand erhalten will. Die Einigung der beiden Senatoren auf den Jahn-Entwurf von 1993 hebt die Mitwirkung der Fachebene an der Zielbestimmung weitgehend aus und generiert eine politisch bestimmte Position der Stadtentwicklungsverwaltung, die in Details zwar noch flexibel scheint, aber angesichts der von Hassemer gesehenen Notwendigkeit eines spektakulären Akzents zur Attraktivitätssteigerung (gläserne Spitze über dem Kurfürstendamm) klar gegen die Kritik aus Bezirk und Fachöffentlichkeit steht. Damit ist es auch hier die Investoreninitiative, die sich mit der stadtentwicklungspolitischen Einschätzung des von einem Zurückfallen gegenüber den neuen Zentren im Osten der Stadt verbindet und auf diese Weise die Ziele des Senators prägt.

Verfolgung der Ziele: Die Versuche, in den 1980er Jahren zur Entwicklung eines Gesamtkonzepts beizutragen, entbehren angesichts starker Interessen, die eine erhebliche Nachverdichtung und Entwicklung des Standorts befürworten, ihrer Zwangsläufigkeit und bleiben Gedankenspiele. Mit der Einigung auf das Gutachterverfahren von 1988 gibt die Stadtentwicklungsverwaltung ihr Plazet zur Erarbeitung völlig neuer Entwicklungsüberlegungen, die den inzwischen bekannt gewordenen Investorenzielen Rechnung tragen. Die politische Spitze, die zusammen mit dem Koalitionspartner auch ohne das Vorhandensein eines In-

vestors einen extremen Maßstabssprung noch vor der Vereinigung für die westliche Halbstadt befürwortet, agiert ohne Rückbindung an die städtebaulich-gutachterlichen Überlegungen, die zuvor angestellt worden waren. Eine Position zur Verträglichkeit von Verdichtungsstrategien existiert nicht wirklich, und in diesem Vakuum kann die Victoria unter Berücksichtigung der über die Jahre im Konsens entwickelten Essentials (Aufwertung der Passage, Orientierung etwa an der Höhe des geltenden Bebauungsplans) für ihre umstrittene Lösung beim Senator und einem Teil der Denkmalpflege werben.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die grundlegenden Ziele der Öffnung und Attraktivierung des Innenbereichs und der Orientierung an der Höhe des Dustmann-Entwurfs bleiben zwar weitgehend unverändert, doch bringen die häufigen Veränderungen an der Spitze der Verwaltung und unter den maßgeblichen Beamten auch unterschiedliche Detailziele ans Licht. Während vor der Vereinigung unter der FDP-Spitze ein Abriß der 1950er-Jahre-Bauten zumindest denkbar scheint, gelingt es der Denkmalpflege schließlich, einen möglichst weitgehenden Erhalt zu erkämpfen, der von Senator Hassemer unterstützt wird. Gegenüber der Unterstützung des Hochhausentwurfs von 1988 durch Senator Starnick erscheint das Eingehen auf die Beeinträchtigung des Kurfürstendamms durch den Entwurf von 1993 vertretbar und für eine Stadtentwicklungsverwaltung unterhalb ihrer eigentlichen Maßstabsebene angesiedelt. Die politische Spitze des Hauses scheint sich nicht zuletzt aufgrund der lange Jahre unbefriedigenden Situation im Innenbereich des Grundstücks und die planungsrechtlichen Gegebenheiten äußerst flexibel an Vorschläge der Victoria anzupassen, während auf der Fachebene einzelne Einwände ohne grundsätzliche Infragestellung eines Projekts eingebracht werden.

Durchsetzungsgrad: Von einer Durchsetzung der originären Stadtentwicklungsziele kann nicht gesprochen werden, da der Blockinnenbereich auch für die anderen Akteure der öffentlichen Hand von großer Bedeutung ist. Ob die Durchwegung die erhoffte Attraktivität aufbringen kann, ist erst nach Inbetriebnahme zu beurteilen, doch ist es immerhin gelungen, die Voraussetzungen für eine Individualität des Standorts zu schaffen, indem sowohl die prägende Architektur des Kranzler-Gebäudes erhalten als auch der neue Glaserker als Merkzeichen für das Jahn-Gebäude durchgesetzt wurde. Ob die Individualität die angemessene Strategie für eine Aufwertung des Zentrums City-West gegen die entstandene Konkurrenz ist, muß vor dem Hintergrund der längerfristigen Akzeptanz bewertet werden. Damit muß sich der Jahn-Entwurf an dem von der Architektenkammer gemachten Banalitätsvorwurf messen lassen, doch steht eine endgültige Einschätzung bis auf weiteres aus. Berücksichtigt man, daß auch der Bezirk Charlottenburg und andere Kritiker des Projekts grundsätzlich für eine Verdichtung des Standorts optierten und die Victoria auf dem Grundstück nicht ihr regionales Hauptquartier errichtet, muß die erhebliche Strukturveränderung in unmittelbarer Nähe des kaiserzeitlichen Kurfürstendamms wohl weiterhin nicht als die einzig mögliche Alternative zur Attraktivierung angesehen werden. Schillernd bleibt eine Bewertung der Durchsetzung denkmalpflegerischer Belange wegen der Verbindung eines vergleichsweise weitreichenden Erhalts mit der Beeinträchtigung des „Geschützten Baubereichs“ Kurfürstendamm und dem zumindest umstrittenen Kontrast zwischen Neu- und Altbauten (S12, S27).

3.22 Politische Gremien

3.221 VORBEMERKUNG

Das Victoria-Projekt stellt einen der seltenen Fälle dar, in denen ein einzelnes Bauvorhaben nach der Vereinigung bis in das Abgeordnetenhaus umstritten ist und wo dort ein wichtiger Entscheidungsbeitrag liegt. Dies ist zwar zunächst auf die konfliktartige Zuspitzung zwischen dem Bezirk und dem Senat einerseits und die Schlüssellage des Grundstücks für die City-West mit dem symbolisch aufgeladenen Kranzler-Gebäude andererseits zurückzuführen, liegt nicht zuletzt aber auch in der inneren Spaltung der Koalitionsfraktionen begründet.

3.222 BEZIRKSVERORDNETENVERSAMMLUNG

Genese der Ziele: Die BVV verfolgt während der gesamten Planungsphase verfahrensbezogene Ziele, die sich darauf richten, den Bezirk stärker in die Entscheidung über das Projekt einzubeziehen²⁸³. Die

²⁸³ Auf die Darstellung der Ziele in den späten 1980er Jahren wird hier verzichtet, da der Prozeß damals kaum von der BVV beeinflußt werden konnte. Das wesentliche Ziel, die Erstellung eines Gesamtkonzepts vor der Geneh-

Befürchtung, eine Entwicklung der City-West durch unabgestimmte Einzelvorhaben hinnehmen zu müssen - angesichts der simultanen Planung für das Kantdreieck, das Victoria-Gelände und das IC-Hotel östlich des Theaters des Westens eine berechtigte Sorge -, führt zu der auch von SPD und CDU im Bezirk unterstützten Aufforderung an das Bezirksamt, ein integrierendes Konzept für den gesamten Bereich zu erarbeiten (QV07, Drs. 1051, 16.05.1991). Konsequenterweise wird schließlich durch die BVV das von Nagel und Hassemer beschlossene Konzept wegen seiner Höhenentwicklung und der Nichtbeteiligung des Bezirks abgelehnt (Drs. 967, 18.11.1993). Diese inhaltliche Haltung spiegelt den breiten Konsens in der BVV über die Weiterentwicklung der Nutzungsgemischten Struktur wider, die sich durch die Traufhöhenbebauung auszeichnet, und die durch die an ihrem östlichen Rand stattfindenden massiven Verdichtungen bedroht scheint. Die bewahrende Haltung wird auch für den Bereich des Kranzler-Ensembles bekräftigt und drückt sich in Textbebauungsplänen zum Erhalt der Wohnnutzung aus (Drs. 1637, 08.12.1994). In Anpassung an die Dynamik um den Breitscheidplatz bekennt sich die BVV im Frühjahr 1994 knapp auf Initiative der FDP und der CDU zu einer Abkehr von der „Traufhöhenideologie“ und beschließt, dort auch Hochhäuser über zehn Geschosse zu erwägen. Aus dieser Entwicklung wird zweierlei deutlich. Einerseits kann die BVV auf einen starken fraktionsübergreifenden Konsens rechnen, wenn es um Nutzungsmischung (insbesondere den Erhalt und die Stärkung des Wohnens in der City-West) und die Rolle des Kurfürstendamms als in seiner Gestalt zu bewahrender aus der Kaiserzeit herrührender Boulevard geht, andererseits ist die Höhenentwicklung in Richtung Breitscheidplatz sowohl zwischen den Fraktionen als auch innerhalb von ihnen umstritten, so daß die zunehmende Auseinandersetzung mit Hochhausprojekten nach der Vereinigung zu einer Art „Realitätsschock“ und schließlich einem Abgehen von der Verteidigung der Traufhöhe bzw. einer Ausdifferenzierung dieser Position kommt.

Verfolgung der Ziele: Die BVV hat während des Verfahrens mehrfach die Gelegenheit ergriffen, das Bezirksamt zu einer offensiven Haltung gegenüber dem Senat aufzufordern. Die Forderung eines Gesamtkonzepts für den Bereich erscheint angesichts der sich ständig wandelnden planerischen Vorstellungen aufgrund der veränderten Investorenpläne angemessen, bleibt aber inhaltlich diffus und entfaltet angesichts der vorsichtigen Aussagen der Charlottenburger City-Leitlinien zum Veränderungsbereich um den Breitscheidplatz keine fundierte Gegenposition. Auch wenn die BVV relativ konsequent auf ihrer Position beharrt, wird spätestens in der Konkretisierungsphase des Projekts im Jahre 1993 deutlich, daß eine verfahrensbezogene Herangehensweise als Verweigerungshaltung interpretiert wird. Vor diesem Hintergrund muß die Ablehnung des Projekts durch die BVV im November 1993 als politisches Signal bewertet werden, das die Verantwortung für die Entscheidung dem Senat zuspielt (der sie de facto auch hat).

Weiterentwicklung im Prozeß: Wie die anderen Akteure außerhalb der unmittelbaren Entscheidungsträger ist auch und insbesondere die BVV zu einem Nachvollzug der sich wandelnden Planungsvorstellungen gezwungen. Daß sie nicht in der Lage ist, dem Bezirksamt eine konkretere inhaltliche Position des Bezirks abzunötigen, zeigt ihre strategische Schwäche, vor allem angesichts der sich mannigfach auf dem Victoria-Grundstück überlagernden planerischen Ansprüche eine konsensfähige Alternative zu entwickeln. Daß sich ihre Ziele nicht weiterentwickeln, kann ihr aber angesichts der schwierigen Ausgangsbedingungen kaum vorgeworfen werden, doch verwirkt damit der Bezirk nichtsdestoweniger letztlich seine Möglichkeit, auf die Entscheidung über das Projekt einzuwirken.

Durchsetzungsgrad: Die verfahrensbezogenen Ziele der BVV sind nur insofern erreicht worden, als die Charlottenburger City-Leitlinien den Versuch machen, das Gebiet im Zusammenhang zu betrachten. Als Nagel das Bebauungsplanverfahren an sich zieht, wird eine reservierte und widersprüchliche Haltung durch hierarchisches Vorgehen der Beteiligungsmöglichkeiten endgültig enthoben. Damit ist der Durchsetzungsgrad der BVV offenbar gering. Die Mobilisierung, die die BVV-Fraktionen in der nachfolgenden Abgeordnetenhausdebatte erreichen, sind dennoch beachtlich, aber letztlich wirkungslos. Der Versuch, die nicht geteilte Entscheidung des Senats über die Aufweichung der Koalition zu erreichen, scheitert angesichts der Entscheidungslogik des Abgeordnetenhauses knapp.

migung von Einzelprojekten, wird von Laschinski an Senator Wittwer herangetragen, doch ohne durchschlagenden Erfolg (QV07).

3.223 ABGEORDNETENHAUS

Genese der Ziele: Erst als das Bebauungsplanverfahren von Bausenator Nagel bearbeitet wird, kommt das Abgeordnetenhaus als Entscheidungsträger inhaltlich ins Spiel. Es wird zu einer Zeit beteiligt, als die Entscheidung im Senat zwischen Hassemer und Nagel längst gefallen ist. Das zuvor gänzlich an der Legislative vorbei gelaufene umstrittene Verfahren zum Zoofenster sensibilisiert die Abgeordneten, ihre Rolle ernst zu nehmen. Die Mobilisierung der Fachöffentlichkeit bringt die Chance und die Notwendigkeit der Profilierung und Positionsbestimmung, von der im Rahmen von Anhörungen im Bauausschuß Gebrauch gemacht wird. Während die FDP konsequent einen Abriß der 1950er-Jahre-Bebauung zugunsten einer Wiederherstellung der kaiserzeitlichen Traufhöhe betreibt, nicht zuletzt wohl beeinflusst durch den ihr nahestehenden Teil der Fachöffentlichkeit und die vehemente Ablehnung der baulichen Zeugnisse der Nachkriegszeit in einer Position, die Modernisierung und Restauration selektiv zu vereinigen versucht - aber letztlich marginalisiert bleibt -, versuchen die Bündnisgrünen und die PDS, ihre ablehnende Haltung gegenüber der nachträglichen Verdichtung, dem Abriß eines Teils der denkmalwerten Substanz und die unverträgliche städtebauliche Gestalt mit Riegelwirkung und Beeinträchtigung des Kurfürstendamms mit den Abtrünnigen der gespaltenen SPD-Fraktion zu einer starken Gegenposition zu bündeln. Die Charlottenburger Abgeordneten aus SPD und CDU stehen mit der Opposition auf der Seite des Bezirks, doch gelingt es Nagel, die Fraktionskollegen weitgehend „auf Kurs“ zu bringen, so daß letztlich Arbeitsplatzargumente hier und die Förderung von Investitionen bei SPD und CDU dem Projekt eine Mehrheit sichern. Die Wiederaufnahme des Verfahrens, die nach dem Verkauf durch die Victoria von der Opposition betrieben wird, kann diese Mehrheit nicht mehr erschüttern, da sich die Befürworter andernfalls vorwerfen hätten lassen müssen, der Plan sei lediglich ein Entgegenkommen gegenüber einem bestimmten Investor und habe keine städtebauliche Begründung²⁸⁴.

In der Bilanz können im Abgeordnetenhaus (neben der marginalisierten FDP) mindestens drei Strömungen nachgewiesen werden: die grundsätzlichen Gegner des Projekts in der Opposition, die zwischen lokaler und gesamtstädtischer Verantwortung schwankenden Mitglieder der Koalitionsfraktionen und die Befürworter in Koalitionstreue. Schließlich sind es alte Loyalitäten, die das Abstimmungsverhalten mit bestimmen: Gewerkschafter klammern sich an Arbeitsplatzargumente und persönliche Gegner des allzu hemdsärmeligen Senators Nagel betrachten das Projekt als Gelegenheit, „mit ihm Kräfte zu messen“.

Verfolgung der Ziele: Die Anhörungen in den Abgeordnetenhausausschüssen zeigen lediglich in der zweiten genannten Gruppe Verunsicherung, während die Befürworter und Gegner versuchen, ihre Argumente deutlich zu vertreten. Zwar geben die unsicheren Kritiker aus der SPD-Fraktion zu Protokoll, daß sie ihre Rolle als Plangeber ernst nähmen, sind aber im weiteren Verlauf nicht aktiv an der Weiterentwicklung des Projekts beteiligt. Das Verfahren ist schließlich so weit fortgeschritten, daß lediglich das Bekenntnis für oder gegen das Projekt als solches - mit allen zu erwartenden Folgen für die Arbeit der Exekutive - in der Entscheidung der Abgeordneten liegt, nicht aber die Veranlassung weiterer Überarbeitungen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die erwähnte Gruppe der verunsicherten Koalitionsabgeordneten ist die einzige Gruppe, die ihre Ziele während des Prozesses noch verändert. Diese Veränderung ist bei einigen als Abwägung für die Handlungsfähigkeit der Exekutive und gegen die Vermeidung möglicher Probleme des Entwurfs anzusehen. Die Entscheidungslogik läßt also zunächst die Kritik am Projekt zu, ohne daraus Konsequenzen ziehen zu müssen, und bringt zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht tatsächlich eine andere inhaltliche Position zum Projekt, sondern die Berücksichtigung zusätzlicher politischer Erwägungen.

Durchsetzungsgrad: Von einer Durchsetzung kann nicht im engeren Sinn gesprochen werden, da die Abgeordneten keine Promotoren des Projekts sind. Die Durchsetzung der Koalitionsfraktionen ist zwar nicht von vornherein gewiß, so daß das Verfahren hinsichtlich seiner medialen Wahrnehmung als Erfolg der Oppositionsfraktionen PDS und Bündnisgrüne angesehen werden kann, doch schwächt er die Mehrheit keineswegs an entscheidender Stelle. Damit stellt die Durchsetzung des Projekts trotzdem einen

²⁸⁴ Auch wenn Anlaß und Ziel des Bebauungsplans genau dies nahelegen und mit der Ansiedlung der Victoria-Regionalverwaltung argumentieren.

Erfolg der Mehrheitsfraktionen dar, wenn auch unter Inkaufnahme der Entfremdung eines bedeutenden Teils der Fachöffentlichkeit von der Politik, die zumindest bis Ende der 1990er Jahre anhält²⁸⁵.

3.23 Investoren

Da bis zum Verkauf des Grundstücks durch die Victoria-Versicherung an die DIFA zu einem Zeitpunkt, da die planerischen Entscheidungen gefällt sind, durchgehend die Victoria selbst Eigentümerin des Grundstücks ist, sollen sich die folgenden Betrachtungen im wesentlichen auf sie beschränken. Es ist jedoch bei der Diskussion der verschiedenen Planungsstände auf die Investoren einzugehen, die gegebenenfalls ein Vorhaben zusammen mit ihr realisieren wollen.

3.231 GENESE DER ZIELE

Der rechtsgültige Bebauungsplan, der den Dustmann-Entwurf festsetzt, geht von einer Hochhausbebauung im Blockinnern aus. Die geringe wirtschaftliche Dynamik der westlichen Teilstadt und wohl auch die geringe Bedeutung, die sie für die Aktivitäten der Victoria-Versicherung hat, sind mit ausschlaggebend dafür, daß der Blockinnenbereich lange nicht seiner Standortqualität entsprechend verwertet wird²⁸⁶. Wohl spielen auch die schlechten Erfahrungen in Berlin mit Hochhäusern im Blockinnenbereich und mit Einkaufspassagen hier eine Rolle²⁸⁷. In den 1980er Jahren scheint sich dann ein Hochhausprojekt für einen Hotelbau zu konkretisieren, da dies eine Nutzung ist, die den zentralen Standort ideal verwertet und dennoch im Blockinnenbereich erfolgreich betrieben werden kann. Die mehrfach verworfenen Entwürfe, wechselnden Investoren und Architekten sowie die Tatsache, daß die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz selbst mehrere Testentwürfe beauftragt, zeigt, daß die Victoria selbst zwar einer Verwertung des Grundstücks nicht abgeneigt ist, aber offenbar unter keinem Verwertungsdruck steht und ihrerseits keine erfolversprechende Nutzungsperspektive entwickeln kann. Mit der Interconti findet sich im Vorfeld der 750-Jahr-Feier und des Kulturhauptstadt-Jahres ein ernsthafter Investor, der aber seinerseits abspringt. Die Konkurrenz, die dem Grundstück durch die Planung eines IC-Hotels in unmittelbarer Nähe erwächst, erschwert die Vermarktung zusätzlich. Nichtsdestoweniger werden im Zuge der Hotelplanungen Eckpunkte für das Nutzungsmaß festgelegt, die bereits deutlich über das geltende Planungsrecht hinausgehen und die Bereitschaft zu deren Veränderung testen. Mit dem Wettbewerbsverfahren 1988 wird dann klar, daß die regierende CDU/FDP-Koalition keine Probleme mit dem Nutzungsmaß hat, zumal die Wettbewerbsauslobung zwar von einem 500-Betten-Hotel ausgeht, aber als Alternative ein ebenso großes Bürogebäude vorsieht. Daraus geht hervor, daß es nicht die betriebswirtschaftliche Rentabilität ist, die die vorgesehene Bruttogeschoßfläche erzwingt.

Die Versicherung ist mit den Vertretern des Landes Berlin auf der Seite des Jahn-Entwurfs, der auf scharfen Widerstand der Architekten in der Jury stößt (G038), wohl nicht allein wegen dessen hoher Baumasse, sondern auch, um das Grundstück durch das Bauwerk eines international anerkannten Architekten besser vermarkten zu können und Durchsetzungshindernisse des Projekts auszuräumen²⁸⁸. Sie versucht bereits zu einem Zeitpunkt, da eine Entscheidung über den Wettbewerbssieger noch gar nicht gefallen ist, Jahn als Projektarchitekten durchzusetzen. Ausschlaggebend scheint das internationale Renommee des Architekten Jahn zu sein, das dem Grundstück eine gewisse Prominenz zu sichern scheint, so daß auch nach längerer Pause, die der Intervention Nagels folgt und während der die Victoria sich auf die Entwicklung ihrer Liegenschaften im alten Zentrum Berlins beschränkt, diese neuerlich Jahn mit der Beplanung beauftragt.

In der letzten Phase hat sich die Victoria auf die zu realisierende Baumasse festgelegt. Die Orientierung des überarbeiteten Entwurfs an dem vorausgehenden Gutachten von Benz Müller/Wörner nimmt die zunächst ablehnende Haltung Nagels zur Kenntnis und versucht erneut, die Vertretbarkeit des Entwurfs durch die politische Ebene zu testen. Die Victoria scheint aber trotz ihrer weiterhin bei den beiden Senatoren hoch angesiedelten Lobby-Arbeit für den Entwurf bereit, um einer schnellen Genehmigung willen auf Verhandlungen mit dem Bezirk einzugehen. Auch die von Jahn entworfene Glasspitze, die als Ver-

²⁸⁵ Vgl. die öffentliche Veranstaltung des BDA zum Zooviertel am 13.10.1998.

²⁸⁶ Die relativ späte Ergänzung des Parkhauses ist hierfür das beste Indiz.

²⁸⁷ Vgl. das Ku-Damm-Karree, das in den 1970er Jahren errichtet wurde.

²⁸⁸ Dies wird zumindest von mehreren Gesprächspartnern so vermutet.

marktungselement für die blockdurchquerende Passage Bedeutung hat, ist dabei nicht tabu (G021). Erst als sich abzeichnet, daß der Widerstand der BVV nicht überwunden werden kann, wird wohl der Versuch gemacht, den Senat stärker unter Druck zu setzen.

Mit dem Verkauf des Grundstücks macht die Victoria klar, daß sie lediglich an einem hohen Verkaufspreis interessiert war und nicht an einer eigenen Verwertung. Da die übrigen beabsichtigten baulichen Aktivitäten in der Stadt bereits vollzogen sind, kann es sich die Versicherung leisten, die Senatoren und Abgeordnetenhausmitglieder, die sich für den umstrittenen Entwurf mit seiner hohen Baumasse eingesetzt haben, zu brüskieren.

3.232 VERFOLGUNG DER ZIELE

Die Eigentümerin verfolgt ihre Ziele in den 1980er Jahren ohne großen Nachdruck. Es ist geradezu auffällig, wie viele Projektideen ohne konkreten Realisierungsdruck kommen und gehen. Eine eigenständige Verwertung des Grundstücks steht wohl in diesem Zeitraum nicht zur Debatte. Erst 1988 scheint die Victoria ihre Ziele ernsthafter zu verfolgen, möglicherweise lediglich, um die Zulässigkeit einer höheren Baumasse auf dem Grundstück zu sichern. Auch nach der Vereinigung und den an sie geknüpften Erwartungen verhält sie sich zunächst abwartend. Als die Senatoren ihr Plazet zum weiterentwickelten Entwurf geben, werden nur noch Änderungen im Detail vorgenommen. Wegen der weiterhin großen Umstrittenheit und des Widerstands hält sich die Victoria jedoch im Hintergrund, während Nagel und Hassemer für die von ihr ins Spiel gebrachte Hoffnung auf die Verlegung der Regionalverwaltung öffentlich eintreten. Der Prozeßverlauf macht allerdings deutlich, daß die Victoria stets in der Lage ist, ihre guten Kontakte zu den Senatoren zur Durchsetzung des umstrittenen Architekten und später des bekämpften Entwurfs einzusetzen.

3.233 WEITERENTWICKLUNG IM PROZEß

Den zunächst wechselnden Initiativen zu einer Bebauung des Grundstücks folgend, paßt sich die Victoria an die Hotelpläne der jeweiligen Investoren an. Im Zuge der West-Berliner Zeit werden dabei die Dichteforderungen angesichts der ohnehin von Senatsseite neu zu bestimmenden planungsrechtlichen Rahmenbedingungen heraufgesetzt. Erst mit dem Rückschlag nach dem Scheitern des Jahn-Hochhausentwurfs ist die Victoria bereit, stärker auf die Vorüberlegungen des Senats einzugehen, beharrt aber auf ihren inzwischen auf einer größeren Grundfläche angeordneten Baumassen, die schließlich dennoch vom Senat wieder reduziert werden. Dementsprechend ist der Glaserker am Kurfürstendamm als Vermarktungselement anzusehen, das die extreme Höhenorientierung ersetzt.

3.234 DURCHSETZUNGSGRAD

Die Victoria kann ihre Ziele vor der Wende nicht durchsetzen, da sie sich selbst zunächst nicht mit dem nötigen Nachdruck für eine Bebauung einsetzt und im Gutachterverfahren 1988 den Bogen des West-Berliner Verträglichkeitskonsenses überspannt. Die lange währende Vorgeschichte des Projektes in Kombination mit der Wahl eines durchsetzbaren „internationalen“ Architekten trifft nach der Vereinigung auf eine große Koalition, die auf Arbeitsplatzversprechungen positiv anspricht, Restriktionen einer Bebauung skeptisch gegenübersteht und an einer „Attraktivierung“ des Standorts City-West brennend interessiert ist. Mit dem teilweisen Eingehen auf die städtebaulichen Überlegungen der Bauverwaltung und der zunächst geäußerten Verhandlungsbereitschaft mit dem Bezirk gelingt es, dem Senat die überarbeitete Lösung von Jahn schmackhaft zu machen und die Senatoren unter Entscheidungsdruck zu setzen. Diese außergewöhnliche Kombination historischer Umstände charakterisiert einen Stimmungswandel, der eine Genehmigung des Projekts gerade in der vor ihrem Abflauen stehenden Büroflächenkonjunktur des Jahres 1993 gegen erhebliche Widerstände möglich macht, der Victoria die anvisierte Baumasse zubilligt und dabei aufgrund der Merkmale des Entwurfs ein Eingehen auf die „Charlottenburger Mischung“ durch einen relevanten Wohnanteil praktisch ausschließt. Mit der letztendlichen Vermarktung der Fläche hat die Victoria einen wesentlichen Teil ihrer Ziele erreichen können.

3.24 Berater

3.241 GUTACHTER

Genese der Ziele: Die Gutachter, zu denen verschiedene Architekten und Planer zählen, die im Auftrag des Bezirks und des Senats Testentwürfe und Wettbewerbsbeiträge produzieren, begleiten den Planungsprozeß in ihrer Mehrzahl über mehrere Jahre hinweg. Sie stammen im wesentlichen aus der West-Berliner „Szene“, zu der neben etablierten Beratern wie Sawade einige damals jüngere Architekten und Planer wie Müller/Rhode und Kohlbrenner gehören. Ausgehend von der dominanten negativen Einschätzung über den Blockinnenbereich des Grundstücks und der Forderung nach einer frei interpretierten Komplettierung des Dustmann-Konzepts mit einem Hochhaus sind von Anfang an die West-Berliner Bedenken der 1980er Jahre gegen Hochhäuser weitgehend bedeutungslos. Lediglich durch die Auswahl eines angemessenen Standorts wird versucht, die anliegenden Straßenräume bis maximal zur Berliner Traufhöhe zu bebauen. Der architektonische Gestaltungswille produziert allerdings bereits in den frühen 1980er Jahren und erst recht in den folgenden Jahren massige und teilweise sogar über die Dustmannsche Höhe von etwa 60 m hinausreichende Entwürfe. Die postmoderne Strömung hinterläßt aber gerade bei den jüngeren Architekten Spuren wie bei dem amphitheater-ähnlichen Entwurf von Müller/Rhode 1986. Dabei bleiben scheibenförmige Hochhäuser die Ausnahme, während die Geschoszahl der Entwürfe im Durchschnitt allmählich steigt.

Als die Entwürfe im Gutachterverfahren 1988 den Charakter von Testentwürfen verlassen, gibt die Auslobung die Baumasse und damit indirekt auch die möglichen Entwurfslösungen vor. Eine größere Höhenentwicklung ist angesichts des Wunsches nach „Betonung“ des Standorts fast zwingend und wird von den bereits vorher in das Verfahren involvierten Architekten in unterschiedlichem Grad nachvollzogen, je nachdem, auf welchen Anteil des Grundstücks ihr Bebauungsvorschlag zugreift²⁸⁹. In der Überarbeitungsphase zeigt sich, wie stark die Bindungen der Auslobung unter Berücksichtigung des Bestandes sind, als die Architekten teilweise nur marginale Änderungen vornehmen.

Das von Benzmüller/Wörner erarbeitete Gutachten interpretiert das Ziel der „Kritischen Rekonstruktion“ insofern, als es die Bebauung der 1950er Jahre erhält und auf eine Rückführung an die kaiserzeitliche Struktur verzichtet, dafür aber eine vorher nie vorhandene Randbebauung weiter westlich vorschlägt. In der planerisch weit fortgeschrittenen und von vielerlei Bindungen geprägten Situation der Vereinigungszeit ist es dennoch der Impuls der auftraggebenden Senatsbauverwaltung, ohne den die Studie nicht zustande gekommen wäre.

Verfolgung der Ziele: Die Gutachter versuchen in der Regel, die Baumassen in einen städtebaulichen Kontext mit der umgebenden Situation und den dort absehbaren Entwicklungen zu stellen. Damit beantworten sie den Auftrag des Bezirks Charlottenburg und des Senats mit kompositorischen Mitteln. Die große Bandbreite der angebotenen Lösungen zeigt, daß diese kompositorische Einordnung keine zwingende oder weitreichend konsensfähigen Ergebnisse bringt. Eine systematische Verträglichkeitsstudie, die Verkehrsbelastung, Bodenpreismechanismus, Erschließung und Tragfähigkeit für bestimmte Nutzungsarten untersucht, wird nicht erarbeitet. Die Architekten prägen also keine eigenständigen Ziele für den Bereich, sondern bieten lediglich raumkompositorische Ausformungen zur Veranschaulichung des Entwurfsspielraums unter bestimmten Rahmenbedingungen an. Im Gutachterverfahren von 1988 beantworten sie die Frage nach der Angemessenheit und Verträglichkeit einer Verdichtung am Ort zwar implizit völlig unterschiedlich, doch erfolgt eine Thematisierung dieser Fragestellung kaum, da die Obergutachter lediglich verschiedene „besonders interessante Prototypen“ aus dem angebotenen Spektrum destillieren.

Weiterentwicklung: Gemäß der bisher gemachten Ausführungen passen die Architekten ihre Ziele den veränderten Rahmenbedingungen an und bringen dabei lediglich implizit ihre stadtentwicklungspolitischen Auffassungen ins Spiel, die von den auswärtigen Architekten wie Jahn in größerer Radikalität vertreten werden. Stabil bleiben die Architekten dabei im Hinblick auf ihre Haltung zur denkmalwerten Substanz, unterscheiden sich untereinander dahingehend aber deutlich, während der Hauptanteil der Weiterentwicklung jeweils durch die veränderten Baumassenvorgaben erzwungen wird.

²⁸⁹ Müller/Rhode gehen bewußt stärker in die Höhe, um den denkmalwerten Bestand weitgehend erhalten zu können, während Sawade einen Abriß vorschlägt.

Durchsetzungsgrad: Angesichts der unterschiedlichen Ziele kann nicht von einer Durchsetzung der Berater gesprochen werden. Die Einführung des deutsch-amerikanischen Architekten Helmut Jahn und dessen Erfolg bei der Victoria wirft die einheimischen Berater trotz des formalen Überarbeitungsauftrags im Gutachterverfahren 1988 aus dem Rennen. Auch ihre städtebaulichen Lösungsansätze werden nicht weiterverfolgt. Es ist ihnen in der entscheidenden Phase gegen den auswärtigen Jahn nicht gelungen, entweder den Bauherren oder die Senatsbauverwaltung zu mobilisieren, für die eine Initialzündung für den Standort zum wichtigeren Kriterium wird als die sensible städtebaulich-kompositorische Einbindung. Einen Sonderfall stellen Benzmüller/Wörner dar, deren Überlegungen, eine Verdichtung am westlichen Grundstücksrand vorzunehmen und dadurch das Kranzler/Bilka-Ensemble weitgehend zu erhalten, teilweise verwirklicht werden.

3.242 „OBERGUTACHTER“

Genese der Ziele: Klare Vorgabe für die Obergutachter sind die in der Auslobung formulierten Ziele, die jedoch nur den Grundkonsens der damaligen Zeit für das Grundstück enthalten. Im Verfahren erarbeiten sie weitere Beurteilungskriterien, die wohl ihr städtebauliches Grundverständnis und die Standorteinschätzung widerspiegeln. Zwar wird die Vorbildwirkung einer Planung auf dem Grundstück für die Umgebung erkannt, aber offenbar unterschiedlich eingeschätzt. Die städtebauliche Übergangssituation, in der sich das Grundstück zwischen kaiserzeitlicher Bebauung und Nachkriegsbauung befindet, ist zumindest ausschlaggebend für die reservierte Haltung gegenüber weiteren „Grundmustern“ der Bebauung. Die Aussagen für die Kantstraße bleiben merkwürdig ambivalent: Einerseits soll sie aufgewertet werden, andererseits dient sie als Erschließungsstraße. Lediglich bei der Frage nach Hochhäusern setzt sich zumindest in den Beurteilungskriterien ein Bekenntnis zu einer städtebaulichen Wirkung von Hochhäusern durch, die in klarem Gegensatz zum Dustmann-Konzept mit seinem von der Straßenkante zurücktretenden Hochhaus steht.

Verfolgung der Ziele: Die Ziele der Obergutachter werden nur ansatzweise verfolgt. Mit der Auswahl von vier Entwürfen ohne Prämierung eines Siegers werden die Meinungsverschiedenheiten im Gremium deutlich, in dem die „Fachpreisrichter“ dem Architekten Helmut Jahn äußerst kritisch gegenüberstehen, der aber bei Politikern und Investor auf Gegenliebe stößt. Dementsprechend sind die gutachterlichen Kommentare zu den vier völlig unterschiedlichen Arbeiten sämtlich verhalten positiv, wenn auch die Kritik an der geringen Höhe der Nielebockschen Türme und den Abstandsproblemen bei Sawade deutlich ist. Ob die Jury sich für oder gegen einen Dimensionssprung ausspricht, bleibt angesichts dieser Kommentare trotz ihrer „Empfehlungen“ unklar, die sich noch für Mischnutzungen, eine Begrenzung der Einstellplatzverpflichtung, einen offenen Durchgang statt einer Ladenpassage und eine begrenzte GFZ aussprechen. Ähnlich sind auch der Artikel von Jan Rave im Nachgang zum Verfahren (Berliner Morgenpost 15.01.1989) und ein Briefwechsel von Adrian mit Wittwer einzuschätzen (QV10, G053). In der Überarbeitungsphase sind die Obergutachter demnach konsequenterweise nicht mehr einbezogen, wohl deshalb, weil von ihnen mit Widerstand gegen die Durchsetzung des Jahn-Entwurfs zu rechnen gewesen ist.

Weiterentwicklung im Prozeß: Von einer Weiterentwicklung kann bei den Obergutachtern nicht explizit gesprochen werden. Lediglich die Reaktion einzelner Personen wie Adrian (aber auch Schentke und Rave) deutet darauf hin, daß durch den deutlichen Widerstand aus der ihnen nahe stehenden Fachöffentlichkeit eine ablehnende Haltung gegenüber dem Jahn-Entwurf später weitaus deutlicher als im Verfahren selbst geäußert worden ist (G053).

Durchsetzungsgrad: Im Rahmen der Überarbeitungsphase und in den späteren Verfahrensschritten sind die Obergutachter nicht mehr einbezogen. Ihre Ziele setzen sie insofern nicht durch, als die von ihnen kritisierte Architektur Jahns später weiterverfolgt wird und die gleichwertige Prämierung von vier Entwürfen keine Folgen für den weiteren Prozeß hat. Indirekt kann ihnen allerdings der Erfolg zugerechnet werden, mit der dezidierten Ablehnung des ersten Jahn-Konzepts dem späteren Bausenator Nagel eine Profilierungsmöglichkeit geboten und damit einen Beitrag zur Abwendung einer noch stärkeren Umstrukturierung des Grundstücks geleistet zu haben.

3.243 ENTWURFSARCHITEKT

Im folgenden soll nur auf Helmut Jahn eingegangen werden. Der Novotny/Mähler-Entwurf mit seiner Entwurfssprache aus den 1950er Jahren ist bereits oben erwähnt worden. Die von Novotny und Mähler über die städtebauliche Figur im Auftrag der Investoren hinausgehenden Ziele haben keinen wesentlichen Einfluß auf das weitere Verfahren, sondern dienen lediglich als Projektionsfläche anderer Akteure für die Ablehnung der zu diesem Zeitpunkt überwundenen 1950er-Jahre-Architektur.

Genese der Ziele: Helmut Jahn als Neuling in Berlin, aber in den USA für Hochhaus-Architektur bekannt, versucht mit einem städtebaulichen Paukenschlag auf sich aufmerksam zu machen und setzt sich deshalb bewußt von einer Bezugnahme auf den Charakter der Umgebung ab. Er postuliert ein „Signal“ für Berlin, das der Berliner „Mauer“ den Rang ablaufen soll. Angesichts dieses hohen selbstgesetzten Anspruchs ist die Radikalität des Entwurfs verständlich. Die von Glasfassaden geprägte Architektur ist durch ihren Materialkontrast zur Umgebung und das sich darin äußernde Bekenntnis zu einer bestimmten Form der Moderne nur dann hinreichend wirksam, wenn sie nicht versucht, eine Anpassung an die Überbleibsel der Kaiserzeit oder einer konservativen Spielart der 1950er-Jahre-Moderne in ihrer städtebaulichen Komposition zu erreichen. Der Entwurf nutzt also die Chance, den von den Auslobern eingeforderten besonderen Stellenwert des City-Grundstücks, die Entwertung des vorher lange auf wenig intensivem Niveau abgelaufenen Planungsprozesses und den expliziten Willen der öffentlichen Hand zur Schaffung von Entwurfsgrundlagen für eine Veränderung des geltenden Planungsrechts in einen vom West-Berliner Mainstream gravierend abweichenden Vorschlag umzumünzen und die Abweichung aus diesen Gesichtspunkten zu legitimieren. Damit stellt der Entwurf eine konsequente Umsetzung des Wunsches, eine andere Auffassung von Stadt und Architektur zu einem dafür besonders günstigen Zeitpunkt an der dafür geeignetsten Stelle in West-Berlin, der City-West, zu realisieren und damit ein neues Marktsegment zu bespielen, in dem der Architekt vorher nicht erfolgreich war.

Verfolgung der Ziele: Jahn nutzt sowohl die „Entwurfssprache“ als auch die Möglichkeiten einer Entwurfsvorstellung, um seine abweichende Auffassung möglichst perfekt darzustellen und damit deren handwerkliche Qualität zu bekunden. In Überarbeitungsphasen und in Verhandlungen mit Akteuren der öffentlichen Hand liefert er eine große Anzahl von Studien, Modellen und Perspektiven, die auf Änderungswünsche eingehen, aber die grundsätzlich andere architektonische Auffassung nicht überwinden²⁹⁰. Die Berliner Akteure werden angesichts der von ihm angebotenen Entwürfe polarisiert in extreme Gegner einer scheinbar nicht kontextuellen Architektur und Anhänger von Versuchen, über die amerikanische zeitgenössische Moderne die Attraktivität Berlins zu steigern, wobei die unversöhnlich nebeneinanderstehenden Meinungen kaum ideologiefrei zu debattieren sind und daher die strategische Position der jeweiligen Akteure darüber entscheidet, welche Seite sich durchsetzt.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die schroffe Ablehnung des ersten Entwurfs durch den neu gewählten Senat zwingt die Victoria und damit letztlich Jahn zu einem Eingehen auf veränderte Rahmenbedingungen. Auch in seinen Studien, die dem Bebauungsplanänderungsverfahren unmittelbar vorangehen, versucht er, durch spektakuläre Elemente, die im Kontrast zur Umgebung stehen - Glaserker und Lichtskulptur -, auf seinen Gebäudekomplex und dessen funktionalen Rahmen - hier die Blockdurchwegung - aufmerksam zu machen. Damit haben sich die eigentlichen Ziele nicht geändert. Obwohl die weiterentwickelten Entwürfe in ihrer Gebäudestellung stärker auf die umgebenden Baukörper Bezug nehmen, ist der Kontrast zu sämtlichen baulichen Zeitschichten zentrales Entwurfselement, das ein Eingehen beispielsweise auf den geschützten Baubereich Kurfürstendamm nicht zuläßt. Die Veränderungen, die Jahn in seinen Studien vornimmt, scheinen auf die grundsätzliche Bereitschaft eines Architekten zu Konzessionen hinzudeuten, der in der Stadt noch keinerlei Aufträge und Erfolge aufweisen kann, doch hat sich durch den Sieg im Sony-Realisierungswettbewerb Mitte 1992 die Position Jahns stark verbessert²⁹¹.

²⁹⁰ So geht sein Überarbeitungsangebot vom 08.02.1989 mit einer Untergrenze bei 112 m Höhe auch nur begrenzt auf die Kritik Wittwers ein.

²⁹¹ Ob der Vermutung zu folgen ist, daß sogar die überstrapazierte Geduld Jahns zu einem Eintritt Nagels in das Verfahren geführt haben könnte, kann hier weder bestätigt noch widerlegt werden, erscheint aber angesichts der Aktenlage unwahrscheinlich. Es ist eher die auf Geschwindigkeit drängende Victoria, die sich mehrfach an den Senat wendet.

Durchsetzungsgrad: Die Durchsetzung einer Architektur, die extrem gegen den kontextorientierten Grundkonsens der West-Berliner Szene widerspricht, muß als Erfolg Jahns angesehen werden, der allerdings ohne das Zusammenwirken der Victoria und der beiden Senatoren Hassemer und Nagel nicht möglich gewesen wäre. Die Victoria, die sich von Jahn einen besonders gut vermarktbareren Entwurf verspricht, ist zwangsläufig bereit, Jahn auf ein durchsetzbares Maß zurückzustutzen. Somit erleidet Jahns Versuch, mit dem Projekt Signalwirkung für die ganze Stadt zu erzielen, Schiffbruch. Bis heute hat sich die Anhängerschaft Jahns innerhalb der Akteure der öffentlichen Hand deutlich verbessert, so daß eine grundsätzliche Ablehnung, wie sie bis heute am Victoria-Gelände in weiten Teilen von Fachöffentlichkeit und Verwaltung besteht, an anderer Stelle nicht mehr zu erwarten ist.

3.25 Öffentlichkeit

3.251 BEWOHNER, NACHBARN, BÜRGER

Genese der Ziele: Die Bewohner in der näheren Umgebung spielen im Planungsverfahren kaum eine Rolle. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß die Entwürfe lange keine hinreichende Konkretetheit annehmen. Dann erfahren die Bürger zunächst aus der Zeitung von den Investitionsvorhaben, die sie - soweit nachvollziehbar - wegen ihrer Dimensionen eher ablehnen²⁹². Im Bebauungsplanverfahren zum überarbeiteten Jahn-Entwurf werden die Einwände wiederholt. Die gesamte Bandbreite von Kritik auch an der Dimension dieses Projektes wird vorgetragen (zu hohe Dichte, Denkmalschutzprobleme, Höhe). Da eine intensive Rückkopplung oder Mobilisierung nicht erkennbar ist, muß davon ausgegangen werden, daß es sich um Grundeinstellungen der Bürger zu den vorgesehenen Verdichtungsmaßnahmen handelt. Von den Nachbarn greift lediglich der Eigentümer des westlich angrenzenden Hotels am Zoo in den Prozeß ein. Seine Kritik orientiert sich an der Verwertbarkeit des eigenen Grundstücks und richtet sich daher gegen eine mögliche Erschließung des Victoria-Areals von Westen und die Unterschreitung von Abstandsflächen nach dort und mögliche Emissionen.

Verfolgung der Ziele: Obwohl die Bewohner erhebliche Kritik an den Plänen äußern, ist zu keinem Zeitpunkt eine über Charlottenburg hinausgehende Mobilisierung wahrnehmbar. Lediglich im Rahmen von Veranstaltungen der Fachöffentlichkeit oder des Bezirksamts ist die öffentliche Kritik als Bestätigung der ablehnenden Haltung des Bezirks von Bedeutung. Während des von der Senatsbauverwaltung durchgeführten Bebauungsplanverfahrens hat sich diese so stark von der Öffentlichkeit abgeschottet, daß die Kritik der Bürger nicht wirkungsvoll ist. Der Eigentümer des Nachbargrundstücks kann mit seiner Nichtzustimmung zur Baugenehmigung drohen und hat damit eine gesicherte Verhandlungsposition.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Haltung der Bewohner bleibt durchgehend ablehnend. Eine eigene Alternative wird nicht angeboten. Ob sich die Bewohner mit der Reduzierung der Höhe und der Veränderung des Projekts überhaupt auseinandersetzen, ist nicht nachvollziehbar.

Durchsetzungsgrad: Die Ablehnung des ersten Jahn-Entwurfs dürfte zwar nicht auf die Bürger Charlottenburgs zurückgehen, doch geht die Profilierung Nagels gegen den Entwurf und den „alten Senat“ mit der negativen Grundstimmung im Bezirk konform. Insofern leisten die Bürger einen Beitrag zur Verhinderung der Hochhauspläne. Bei der später favorisierten Riegel-Bebauung ist diese einfache Ablehnung nicht erneut zur Legitimation politischen Handelns heranzuziehen, da Senator Nagel unter dem Druck steht, einen verbesserten und genehmigungsfähigen Entwurf mitzutragen, um die Victoria nicht von einer Investition abzuhalten. Die Einigung auf einen weitreichenden Erhalt des Kranzler-Ensembles ist insoweit den Bürgern zuzurechnen, als die Senatoren es offenbar nicht wagen, ein für die Identitätsbestimmung West-Berlins in der Nachkriegs- und Wiederaufbauzeit bedeutendes Gebäude abtragen zu lassen. Demnach ist es weniger der Denkmalschutz als die Symbolwirkung des Gebäudes, das sein Überleben sichert.

²⁹² Die Leserbriefe von Ende 1988 stammen zumeist nicht von Bewohnern Charlottenburgs. Die Grundstimmung im Bezirk (vor allem in der „schweigenden Mehrheit“) ist nicht mehr rekonstruierbar.

3.252 FACHÖFFENTLICHKEIT

Genese der Ziele: Auch wenn die Fachöffentlichkeit keineswegs eine monolithische Position vertritt, bildet sich doch als Konsens ein Bekenntnis zur kaiserzeitlichen Bebauungsstruktur mit „Charlottenburger Mischung“ heraus, in der einige der Architekten und Planer selbst ihre Büros und damit ihr Arbeitsumfeld haben. Darüber hinaus versucht die Fachöffentlichkeit, sich als Qualitätswahrer architektonischer Aktivitäten darzustellen. Dies generiert quasi zwangsläufig eine Ablehnung des ersten Jahn-Entwurfs, da dieser nicht als eindeutiger Sieger aus einem Wettbewerbsverfahren hervorgegangen ist. Das Eindringen einer amerikanischen Architekturauffassung, die sich zudem einer kontextuellen Herangehensweise im Sinne des Konsenses der 1980er Jahre verweigert, wird zugleich als Bedrohung der eigenen Stellung und der „Europäischen Stadt“ sowie als „banale“ Architektur, die an „jedem Ort der Welt“ (G045) stehen könnte, gebrandmarkt²⁹³. Die Ziele der Fachöffentlichkeit verbinden sich mit denen der übrigen Charlottenburger Akteure und wenden sich gegen die Riegelwirkung und die Westverschiebung der „Umstrukturierungsgrenze“ in der West-City, die vorher an der Joachimstaler Straße verortet gewesen zu sein scheint²⁹⁴. Kritisch wird auch die Vorbildwirkung des Projekts für die Zukunft der City-West gesehen. Die Herangehensweise ist weitgehend städtebaulich-kompositorisch und setzt sich nur in Einzelfällen mit der Dichte des Projekts, bisweilen auch mit der Nutzungsstruktur auseinander, ohne zu klären, unter welchen Umständen eine Mischnutzung auch auf dem Victoria-Gelände sinnvoll realisierbar wäre. In ihrer Haltung zum Kranzler-Ensemble ist die Fachöffentlichkeit gespalten zwischen den radikalen Befürwortern der kaiserzeitlichen Bebauung, die für eine Wiederherstellung der Blockecke unter Abriß des Kranzlers plädieren, und denen, die die Dustmann-Konzeption als gegeben akzeptieren.

Verfolgung: Die Fachöffentlichkeit spielt 1988 nur eine geringe Rolle und wendet sich erst im Bebauungsplanverfahren massiv gegen den überarbeiteten Jahn-Entwurf. In mehreren Fachveranstaltungen gelingt es, eine stabile Ablehnungsfront mit dem Bezirk aufzubauen, die aber von der Senatsbauverwaltung weitgehend ignoriert wird. Das Eingreifen in das Verfahren nach der Entscheidung der Senatoren (und zumindest teilweise auf Initiative des Charlottenburger Baustadtrats Dyckhoff, der die Fachöffentlichkeit informiert), ist ein Schlüsselproblem für die Wirkung der Fachöffentlichkeit²⁹⁵.

Weiterentwicklung im Verfahren: Da sich die Positionen zum Zeitpunkt des Eingreifens der Fachöffentlichkeit verhärtet haben und keine inhaltliche Auseinandersetzung mehr stattfindet, verändert sich auch die Haltung der Fachöffentlichkeit nicht mehr. Lediglich die Realisierung einzelner Projekte von Helmut Jahn in der Stadt mildert die grundsätzliche Ablehnung durch einige lokale Kollegen.

Durchsetzungsgrad: Die Senatoren stehen unter dem Druck, das Projekt, für das Nagel das Bebauungsplanverfahren an sich gezogen hat und mit dem die Regionalverwaltung der Victoria entstehen soll, angesichts der realen Investitionsabsicht zu Ende zu bringen und ihre Entscheidungsfähigkeit zu beweisen. Gegen die Haltung des Senats ist die Fachöffentlichkeit machtlos, es gelingt ihr jedoch, das Projekt bis heute als einen der zentralen stadtentwicklungspolitischen Fehler des ersten Senats der Großen Koalition herauszustellen, eine Ansicht, der sich ein überwältigender Teil der Fachverwaltung anschließt und die immerhin dazu geführt hat, daß in Zukunft Einzelentscheidungen vermieden werden sollen.

3.3 Konflikte und ihre Bewältigung

3.31 Konflikte

3.311 BEBAUUNGSTYP

Entstehung: Der Konflikt über den Bebauungstyp kann nur über die Aufgabe des 1950er-Jahre-Konzepts für das Grundstück aufbrechen. Dies geschieht schrittweise in den 1980er Jahren durch Abgehen vom festgesetzten Bebauungsplan in bezug auf Höhe und Abmessungen des „fehlenden“ Hochhauses im

²⁹³ Vgl. auch die Kritik an der Politik städtebaulicher Dominanten von Peter Rumpf in *Bauwelt* 1989, Heft 4, S. 117.

²⁹⁴ Aufschlußreich ist diesbezüglich die Haltung der CDU, deren Abgrenzung eines für Hochhausentwicklung geeigneten City-Bereichs sich über die Jahre nach Westen zu verschieben scheint (G053, G112).

²⁹⁵ So sind auch die kritischen Kommentare in der Fachpresse letztlich wirkungslos, vgl. die vehemente Ablehnung Jahns in *Bauwelt* 1993, Heft 48, S. 2572.

Blockinnern, was eine Reihe von alternativen Vorschlägen für die Bebauung des Hofes nach sich zieht, die aber den Bestand zunächst nicht in Frage stellen, den Wettbewerb von 1988, der die gesamte Bebauung mehr oder weniger zur Disposition stellt, und schließlich in der Weiterbearbeitung, die wegen ihrer Grundstücksausnutzung über eine längere Zeit verschiedenste Denkmodelle bis hin zum Abriß des Kranzlers produziert. Dabei sind in den Phasen des Projekts alle Akteure einbezogen, der Konflikt wird sowohl öffentlich als auch politisch.

Austragung: Bis in die 1990er Jahre spielt sich die tatsächliche Auseinandersetzung trotz bekannter negativer Positionen beispielsweise in der Fachöffentlichkeit²⁹⁶ im inneren Entscheidungszirkel um den Baustadtrat und den Bausenator ab. Die Bebauungsmodelle wechseln einander ohne großen Konkretisierungsgrad ab, und die Forcierung des Planverfahrens durch Investoren zwingt jeweils zu einer vorübergehenden Festlegung der öffentlichen Hand, die erst nach dem Wettbewerb 1988 konfliktiv aufgenommen wird. Vor allem durch die Veränderung der politischen Verhältnisse im Bezirk und im Senat entstehen nachhaltige Verwerfungen, die den Bebauungstyp in Frage stellen. Die Promotoren Nagel und Hassemer leisten formal ihren Beitrag zur Konsensfindung, indem das Benzmüller/Wörner-Gutachten die Position des Senats formulieren soll. Die negative Haltung der Öffentlichkeit kann möglicherweise mit einer tendenziellen Ablehnung von als zu erheblich empfundener Verdichtung erklärt werden, doch fußt die der Fachöffentlichkeit in bezug auf den Bebauungstyp in der grundsätzlichen Gegenposition zu den zugunsten von schlanken Türmen als überwunden geglaubten Hochhäusern mit großflächigem Aufriß (z.B. G053), während Teile der Politik auf Abgeordnetenhausbene sich auch abweichende Positionen zur möglichen Wiederherstellung der kaiserzeitlichen Ecke zueigen machen. Die Austragung sowohl im Beteiligungsverfahren als auch im Abgeordnetenhaus ist zwar durch einen erheblichen Aufwand der Gegner gekennzeichnet, faßt aber erst spät Fuß und kann lediglich die Anhänger der eigenen kritischen Position mobilisieren, aber den engen Kreis der Befürworter nicht gefährden.

Bewältigung: Die Konflikte werden durchweg durch Entscheidung auf höchstem Niveau bewältigt. Die lange anhaltende Prozeßphase und die darin aufgrund der wechselnden politischen Rahmenbedingungen angelegte Suchbewegung auf einen inhaltlichen Kompromiß zwischen dem ersten Jahn-Entwurf und gegnerischen Positionen führen zwar letztlich zu einer behutsameren Entwicklung als 1988 vielleicht noch befürchtet, doch ist lediglich im Sommer 1993 mit Baustadtrat Dyckhoff eine intensive und explizite Kompromißfindung versucht worden, die dann aber wiederum durch den Eintritt Nagels in das Verfahren entwertet wurde.

3.312 GEBÄUDEHÖHE

Entstehung: Der Konflikt um die Gebäudehöhe ist eng an die Bestimmung der GFZ und den Bebauungstyp gekoppelt. Während in den frühen Vorentscheidungsphasen eine mögliche Erhöhung ohne Veränderung des Planungsrechts von der öffentlichen Hand geprüft und damit eine Höhenzunahme positiv eingeschätzt wird, ist der Höhengsprung von 1988 wohl ein Hauptanlaß zum Ausbruch des Konflikts, der in den Folgejahren zwischen Senat und anfangs dem CDU-Baustadtrat einerseits sowie der Öffentlichkeit und Opposition andererseits schwelt, aber zusehends auch weite Teile der Mehrheitsfraktionen im Abgeordnetenhaus und die Senatsverwaltungen selbst spaltet.

Austragung: In Reaktion auf die Kritik am ersten Jahn-Entwurf wird die Höhe bis zum Benzmüller/Wörner-Gutachten zurückgeschraubt, durch die Investorin dann aber wieder etwas erhöht, was erneut kritische Reaktionen aus verschiedenen Richtungen hervorruft. Dennoch ist die Problematik der Höhe dadurch entschärft, wengleich die Berufung auf das geltende Planungsrecht nur sehr mittelbar als Rechtfertigung für die Höhensteigerung in Verbindung mit der Verlängerung des Baukörpers angesehen werden kann. Der Konflikt verlagert sich dann in der Endphase allerdings eher hin auf den Bebauungstyp („Riegelwirkung“).

Bewältigung: Die Hochhauslösungen werden zurückgeführt auf eine Gebäudehöhe, die sich in einer offenbar vertretbaren Abweichung gegenüber dem geltenden Planungsrecht bewegen. Die im Laufe des Prozesses bereits „entstandene“ BGF-Zunahme des Projekts macht die erwähnte Auseinandersetzung

²⁹⁶ Vgl. z.B. die negativen Kommentare in *Bauwelt* 47/1988, S. 2008 und 48/1993, S. 2572.

über den Typ dafür umso heftiger, in der sich die Entscheidungsträger allerdings auf die Entschärfung des Höhenkonflikts berufen, wenn sie Kritik am Bebauungstyp abwehren.

3.313 UMGANG MIT BAUDENKMALEN

Entstehung: Die bereits vor der Vereinigung euphorischen Hoffnungen auf ein bauliches Signal stellen das Kranzler-Eck und insbesondere das Bilka-Kaufhaus in den Schatten, so daß ein Abriß zugunsten der neuen Gebäude in Kauf genommen wird. Der Konflikt ist damit in seinen Grundzügen angelegt, erhält aber erst dann neue Nahrung, als die Denkmale ernsthafter bedroht sind. Inhaltlich ist er erst durch ein Zusammentreffen der unter einigen Akteuren negativen Einschätzung der 1950er-Jahre-Architektur mit einer schwach etablierten Tradition des Erhalts von Büro- und Industriegebäuden, einer extrem niedrigen Dichte im Citybereich, der angrenzenden identitätsstiftenden Kurfürstendamm-Bebauung mit kaiserzeitlichem Maßstab, der Umstrittenheit der Bebauungsalternativen für das Grundstück und der Zubilligung einer höheren Dichte durch die öffentliche Hand möglich.

Austragung: Der Konflikt verliert seinen „fachlichen“ und „ermessensfreien“ Charakter, den die Begrifflichkeiten der Denkmalschutzgesetze nahelegen, durch die Organisationsform der Denkmalschutzbehörde (Stadtentwicklungssenator als oberster Entscheidungsträger, Stadtstaatenstatus Berlins), und wird auf der offenen Bühne der Politik verhandelt, wobei die Denkmalschutzbehörde angesichts ihres bereits bekannten und umstrittenen Einsatzes für 1950er-Jahre-Architektur unter Rechtfertigungsdruck gerät. Die tatsächlichen Entscheidungen über den Denkmalschutz werden allerdings davon unabhängig auf Senatsebene gefällt.

Bewältigung: Die gefundene Lösung rettet mehr denkmalwerte Substanz als Alternativkonzepte, die von Kritikern ins Feld geführt werden, seien es die der Traufhöhenbefürworter oder die des Bezirks. Damit vertritt der Senator eine Lösung, die von maßgeblichen Akteuren der Denkmalschutzbehörde mitgetragen werden kann (S27), auch wenn sie schließlich der Legitimation eines umstrittenen Konzepts dient, dessen Einfügung in die historische Umgebung bestritten wird. Der Konflikt um den Denkmalschutz wird also durch die Exekutive zugunsten eines Erhalts, aber mit deutlichen Abstrichen beim Umgebungsschutz beendet, ohne daß die Kritiker dieser Position einen Kompromiß erstreiten könnten.

3.314 EINFÜGUNG AM KURFÜRSTENDAMM

Entstehung: Die Problematik der Einfügung am Kurfürstendamm ist zwar mittelbar eine Konsequenz der Verbreiterung des Gebäudekomplexes im Blockinnenbereich, muß aber wohl eher auf ein Zusammentreffen der schwierigen Problematik, in Berlin eine Passage ohne beachtliche Magneten an den Endpunkten zu beleben, mit dem Gestaltungsanspruch des Architekten Jahn angesehen werden, der den Passageneingang in bewußtem Kontrast zur historischen Architektur des Kurfürstendamms akzentuiert. Die auf den Plan gerufenen Gegner stammen aus dem Lager der Vertreter einer „Charlottenburger Mischung“, die in der kaiserzeitlichen Hülle „urbane“ Nutzungsvielfalt realisiert und in ihrer repräsentativsten Ausprägung, dem Kurfürstendamm, nicht nur von der dazu offenbar nicht passenden „amerikanischen“ Moderne Jahns bedroht ist, sondern sich dabei auch noch mit der Verordnung über den „Geschützten Baubereich“ auf handfeste juristische Grundlagen berufen kann. Da die Architektur der 1950er Jahre auf dem Victoria-Gelände, vor der Ausweisung als geschützter Baubereich errichtet, selbst im gestalterischen Widerspruch zu dessen Gedanken steht, kann die Entstehung des Glasspitzen-Konflikts auch als Folge unterschiedlicher Interpretationen und Auffassungen der Akteure über die Weiterentwicklung eines bereits bestehenden gestalterischen Bruchs aufgefaßt werden.

Austragung: Die verhandlungs- und kompromißorientierte Amtsführung Dyckhoffs bringt den Konflikt erst insofern auf den Punkt, als die Glasspitze als ein von den übrigen architektonischen Elementen des Jahn-Konzepts abtrennbarer und nicht konstitutiver Bestandteil erfaßt und verhandelt wird. Während zunächst die internen Abstimmungsgespräche eine konsensuelle Lösung erwarten lassen, eskaliert der Konflikt erneut mit dem Eintritt Nagels ins Verfahren, der zumindest vordergründig im Sinne Hassemers auf die Unvereinbarkeit eines weitreichenden Denkmalschutzes mit dem Zurückschwenken des Neubaus weg vom Kurfürstendamm zurückgeführt wird. Nur bei Anerkennung der Architektursprache Jahns - wie sie beispielsweise von Hassemer explizit vollzogen wird - und der zugebilligten Dichte des Konzepts kann diese Unvereinbarkeit jedoch ausgemacht werden. Offenbar ist zum damaligen Zeitpunkt die Planungs-

phase des Projekts so weit vorangeschritten und die Identifikation der beiden Senatoren mit ihm so stark, daß Änderungen im hier angeführten Sinne nicht mehr denkbar scheinen. Mithin wird der Konflikt von den erwähnten Gegnern auf allen Bühnen erneut aufgenommen und als ein Hauptaspekt der Ablehnung des ganzen Projekts angeführt, ohne ihn in den Mittelpunkt zu stellen, aber durchaus mit dem Ziel, die „Banalität“ der Jahnschen Architektur vorzuführen und auf den Punkt zu bringen.

Bewältigung: Eine versöhnliche Einigung ist angesichts dieser so stark auseinander driftenden Positionen und der Rahmenbedingungen des Entscheidungsprozesses nicht möglich. Der Konflikt wird durch Entscheidung auf höchster Ebene bewältigt, ohne daß eine Änderung am Konzept vorgenommen würde.

3.315 NUTZUNGSART

Entstehung: In den 1980er Jahren wird die anvisierte Nutzungsart des Projekts an die Investoren angepaßt. Die Hotelprojekte erzeugen dabei keine ernsthafteren Konflikte, zumal sie noch keine hinreichende Realisierungswahrscheinlichkeit erlangen. Wohl hat die Planung Konsequenzen auf die Nachbargrundstücke und trägt zur Verhinderung einer Hotelbebauung auf dem Kant-Dreieck bei, die senatsintern durchgesetzt werden kann. Erst in den 1990er Jahren wird eine Wohnnutzung des konkreteren Projekts angestrebt. Die Vertreter einer Charlottenburger Mischung, also vor allem die bezirklichen Akteure, wenden sich deutlicher als die Senatoren gegen eine Preisgabe des gesamten Areals an eine City-Nutzung. Auch hier zeigt sich also, daß das Vorhandensein konkurrierender Interpretationen eines schwer einzuordnenden Grundstücks einen Konflikt innerhalb der öffentlichen Hand nach sich zieht. Zwar ist es mit Sicherheit Teil der (im Vergleich mit Frankfurt/Main oder anderen Referenzstädten einer wirtschaftsförderungsorientierten Stadtentwicklungspolitik hinsichtlich der Skyline und der Büroflächenagglomeration unterentwickelten) City-West, liegt aber in unmittelbarer Nachbarschaft der kaiserzeitlich-intakten Welt Charlottenburgs, die als „europäisches“ Gegenmodell zu einer Hochhaus-City zumindest so lange als Anspruch aufrecht erhalten werden kann, wie erhebliche Teile der Büroflächen in gemischten Quartieren liegen und argumentatives Futter für die Realitätsnähe des Gegenmodells liefern.

Austragung: Die Wohnnutzung spielt angesichts der fortgeschrittenen Entwurfsplanung kaum eine Rolle. Im Bebauungsplanverfahren gelingt es den Befürwortern verwaltungsintern, die Realisierbarkeit von Wohneinheiten prüfen zu lassen, doch scheiden weite Teile des Komplexes aufgrund der angestrebten Nutzungen bereits aus, ohne daß ein von der öffentlichen Hand aufgemachter quantitativer Anspruch an Wohneinheiten ernsthafter in Erwägung gezogen würde. Die lediglich für den Nordwesten des Grundstücks anvisierten Wohnungen bleiben symbolische Politik, und die Abschwächung der Bebauungsplanfestsetzungen zeigt, daß innerhalb der Senatsbauverwaltung angesichts der dort vorhandenen Lärmbelastung durch die vorbeiführende Bahntrasse ein Spielraum für die „Nachrüstung“ des Konzepts mit Wohnungen gar nicht gesehen wird.

Bewältigung: Der Konflikt wird in der Abwägung durch Unterordnung des Belangs unter die übrigen konzeptionellen Bestandteile des Projekts bewältigt. Die Senatsbauverwaltung kann dabei auf ihre starke Stellung im Verfahren zurückgreifen und muß sich nicht für Charlottenburger Ziele rechtfertigen, sondern steht in der abstrakteren Rechenschaftspflicht vor der gesamtstädtischen Bedeutung des Standorts, so daß der Verzicht auf die Festsetzung von Wohnungen hier nurmehr als marginal dargestellt werden kann.

3.316 NEBENKONFLIKTE

Weiter wird die Zahl der Stellplätze und die Führung der Passage konfliktiv verhandelt. Eine Einigung zugunsten der bezirklichen Ziele erreicht die Senatsbauverwaltung, indem sie die Erhöhung der Stellplatzzahl verhindert. Die Führung der Passage ist angesichts der schwierigen nördlichen Abschlußsituation an der Kantstraße in unmittelbarer Nachbarschaft des Bahnviadukts umstritten, bleibt aber ein nachgeordnetes Problem auf fachlicher Ebene, so daß das vorläufige Scheitern der Stadtplatzplanung auf dem Kant-Dreieck und seine erheblichen Folgen für die Funktionsfähigkeit der Passage auf dem Victoria-Gelände gar nicht stärker thematisiert werden.

3.32 Bündnisse und Gegnerschaften

3.321 BÜNDNISSE

Als bedeutender und exponierter Standort der City-West mit einem potenten Eigentümer stellt das Victoria-Areal seit jeher einen bedeutenden Ort der Stadtentwicklung dar, dem sowohl von der Senats- als auch von der Bezirksebene eine besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht wird. In den Jahren vor der Vereinigung ist dabei insbesondere die Senatsbauverwaltung stets einer Verdichtung des Standorts aufgeschlossen. Die zahlreichen Versuche der Victoria, das Grundstück für eine Hotelnutzung zu verwerten, führen dabei zu einer Art von Zusammenarbeit zwischen ihr und der öffentlichen Hand, die als ein informelles Zweckbündnis insofern betrachtet werden kann, als konkretisierende Planungsschritte von der öffentlichen Hand nicht dazu genutzt werden, die Zukunft des Grundstücksinnern neu zu definieren, sondern lediglich dazu, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Verdichtung und Attraktivierung des Standorts durch zusätzliche Baumassen und in deren Folge zusätzliche Nutzungen auf einer im städtebaulich-fachlichen Sinn abgesicherten Basis zu schaffen. In diesem Sinne ist die Entwicklung vom Novotny/Mähner-Entwurf zum ersten Jahn-Entwurf aufschlußreich. Zwar wird die städtebauliche Seite des Hotelprojekts insbesondere von Bausenator Wittwer abgelehnt, doch eruiert der Charlottenburger CDU-Baustadtrat die Genehmigungsfähigkeit des Projekts, das vom geltenden Planungsrecht in bezug auf Gebäudehöhe und bauliche Dichte nach oben abweicht. Der eingeleitete Planungsprozeß, der schließlich in der spektakulären Entscheidung für Jahn und seine drei Konkurrenten seinen Höhepunkt findet, sanktioniert eine weitere Steigerung der BGF und der Höhe sowie eine Entwertung mit geplantem Abriß des denkmalwerten Bestands aus den 1950er Jahren (insbesondere Bilka-Kaufhaus). Daß er den Vorgängerentwurf und damit die Verwertungsinitiative der Eigentümerin modifiziert, hat zwar mit dem Rückzug der Hotelinvestorin zu tun, spiegelt aber nicht zuletzt die rein architektonisch-fassadenbezogene Ablehnung des Projekts, aber nur hinsichtlich der Aufwertung des desolaten Blockinnenbereichs einen Einfluß auf die Nutzungsziele der Eigentümerin.

Nagel greift als Vertreter von Charlottenburger Interessen diesen Prozeß scharf an und stoppt ihn schließlich. Angesichts der Vereinigung Berlins verändern sich seine Profilierungsschwerpunkte deutlich, und die schließlich erneut auf eine Inwertsetzung des Grundstücks abzielende Eigentümerin kann sich in dem zuvor definierten städtebaulichen Rahmen relativ frei bewegen, muß ihre städtebauliche Komposition allerdings lose auf ihn abstimmen. Zusammen mit Hassemer bildet er ein neues Bündnis, das sich vor die Victoria-Versicherung stellt und erst dann kritische Töne zu akzeptieren bereit ist, als nach dem Verkauf des Grundstücks am Vertrauensbruch durch die Victoria nicht mehr zu deuteln ist.

Offensichtlich gehört der Entwurfsarchitekt in dieses Bündnis, hat aber zum damaligen Zeitpunkt in Berlin noch keinen so starken Stand, als daß er - wie von der Victoria vielleicht beabsichtigt - zu einer unmittelbaren Stärkung der Verhandlungsmacht beiträgt, sondern eher unnötige Angriffsflächen bietet. Damit unterscheidet er sich nicht von den vorherigen Entwurfsarchitekten, die nie einen Stellenwert erlangen können wie beispielsweise Renzo Piano am Potsdamer Platz oder - ansatzweise - Richard Rogers am Zoofenster. Die Arbeitsgrundlage und den gemeinsamen Nenner des Bündnisses bildet vielmehr die stadtentwicklungspolitische Hoffnung auf einen baulichen Impuls, der für die Eigentümerin Selbstdarstellung, Grundstücksaufwertung, vermietbare Fläche und möglicherweise einen selbst zu nutzenden zentralen Standort, für die Senatsseite die Hoffnung auf eine ökonomische Stärkung der City West und Arbeitsplätze bietet.

Dementsprechend schließen sich je nach politischer Konstellation dem Bündnis (bzw. seiner Vorstufe) weitere Akteure wie der CDU-Baustadtrat vor der Vereinigung an, erreichen aber nie die tragende Rolle der oben erwähnten Akteure. Interessanterweise gelingt es nicht einmal, die Legislative hinreichend einzubinden. Vielmehr erfordert die Durchsetzung des Projekts erhebliche Energie, um die eigenen Gefolgsleute zur Loyalität zu bewegen.

3.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Im Verlauf der Jahre sind die beteiligten Gutachter und Architekten wohl als indifferent anzusehen. Zwar stützen sie durch ihre städtebaulichen Vorstellungen nachdrücklich den Entwicklungsprozeß, doch bleiben sie letztlich ohne größeren Einfluß auf die Festlegung der Eckpunkte. Sie lassen sich insofern in

Dienst nehmen, als sie bei der Produktion von Entwurfsalternativen je nach Vorgaben bereit sind, jeden Verdichtungskurs mitzutragen, doch erscheint ihre innere Heterogenität so groß, daß aus ihren angebotenen Varianten keineswegs eine eindeutige Befürwortung der stadtentwicklungspolitischen Herangehensweise beispielsweise des Bausenats hervorgeht. Dies zeigt sowohl die kritische Haltung der Obergutachter 1988, die beinahe einen Eklat provozieren, als auch die Bandbreite der ausgewählten Entwürfe selbst, die z.B. mit Nielebock einen Vertreter einer geringeren Gebäudehöhe aufweisen, der sich durchaus in die Gefahr einer Diffamierung als „kleingeistig“ begibt. Als durchgehende Haltung der beteiligten Architekten ist allerdings festzuhalten, daß die Entwürfe eine äußerst freizügige, städtebaulich-kompositorische Herangehensweise an die zur damaligen Zeit angeblich tabuisierten Hochhäuser aufweisen. Diese wird wohl durch den „Eckpfeiler“ des unvollendeten Dustmann-Entwurfs nahegelegt, auf dessen nicht realisiertes Hochhaus sich sämtliche Akteure berufen können.

Neben diesen Akteuren müssen wohl auch die Mitarbeiter der Senatsverwaltungen als indifferent eingeordnet werden. Sie sind natürlich ob ihrer persönlichen Haltung kaum „über einen Kamm zu scheren“, doch lassen sich in ihrem Wirken sowohl Indizien für eine Befürwortung als auch für Kritik am Projekt in seinen verschiedenen Phasen ausmachen. Zunächst eingebunden in die hierarchisch verordnete Durchführung der Verfahren, bleibt insbesondere in der Bauverwaltung nur ein geringer Spielraum für Modifikationen. Selbst in der Senatsbaudirektion, die bis zum Senatsbaudirektor Hans Stimmann als expliziter Gegner des Jahn-Entwurfs identifiziert werden kann, steht die Entwicklung des Standorts nicht in Frage. Der Versuch einer Ordnung im Sinne der „Kritischen Rekonstruktion“ richtet sich zwar entschieden gegen die Jahn-Vorschläge aus den 1980er Jahren, bieten aber angesichts der starken Verhandlungsposition des Victoria-Konzerns durchaus Spielraum für eine weitere Verdichtung, wie im Nachhinein deutlich wird, aber bei der Entscheidung für ein assoziativ-städtebauliches, also Dichtewerte und Nutzungsarten in den Hintergrund der Betrachtung stellendes Vorgehen bei der Bestimmung der Nutzungsmöglichkeiten bereits hätte vorausgesehen werden können. Damit entsteht zumindest in der Senatsbaudirektion keine Gegenposition, die hinreichend hart formuliert wäre, um die später als Fehler erachteten Modifikationen vermeiden zu können.

Auch die Mitarbeiter der Stadtentwicklungsverwaltung tragen durch Überlegungen zur Aufwertung der City-West, die immer wieder in Auftrag gegeben werden, den grundsätzlichen stadtentwicklungspolitischen Weg mit. Weder entstehen in ihren Reihen Anforderungen an die Entwicklung des Standorts, die für eine Ablehnung des Jahn-Konzepts genutzt werden können, noch bekennen sie sich für das Konzept. Eine Besonderheit stellt die Denkmalpflege dar, die zwar auf der schwer vermittelbaren Position einer Rettung der 1950er-Jahre-Architektur beharrt und diese auch durchsetzen kann, aber hinsichtlich der Beurteilung des Jahn-Entwurfs und seiner Denkmalverträglichkeit gespalten ist.

3.323 GEGNERSCHAFTEN

Insbesondere ab den späten 1980er Jahren, als Jahn ins Spiel kommt und das Verfahren bruchstückhaft an die Öffentlichkeit dringt, formieren sich vehemente Gegner des Projekts. Sie stehen aber in ihrer Gegnerschaft weder in bezug auf ihre Mobilisierung noch auf ihre Ziele als monolithischer Block da, so daß sie unabhängig von einander zu behandeln sind.

Der Bezirk Charlottenburg, der von einem rot-grünen Milieu geprägt ist, das sich spätestens ab den Wahlen 1989 auch in der bezirklichen Baupolitik deutlich widerspiegelt, bildet für sich einen recht geschlossenen Block, der sowohl das Bezirksamt als auch die BVV umfaßt und im Sinne einer Vertretung von Bezirksinteressen sogar CDU-Politiker umfaßt²⁹⁷. Dyckhoff als Stadtrat ist zwar nach dem Scheitern des ersten Jahn-Entwurfs erneut gezwungen, sich mit der Genehmigungsfähigkeit eines Projekts auseinanderzusetzen, doch seine Verhandlungen werden von Nagel von Anfang an in ihrer Reichweite eingeschränkt. Die Versuche zu einer Modifikation des Entwurfs geben einen weitreichenden Konsens innerhalb des Bezirks, der auch die engagierteren Bürger umfassen dürfte, über die Unverträglichkeit von Höhe, Riegelwirkung, Nutzungsspektrum, Einfügung am Kurfürstendamm und Verhältnis zum Kranzler wieder, doch muß betont werden, daß diesem Ablehnungskonsens keineswegs ein Konsens über die Ziele für das Grundstück gegenübersteht. Es bleibt weitgehend spekulativ, davon auszugehen, daß der Bezirk eine Lösung genehmigt hätte, die auf weitergehende Zustimmung bei den Gegnern der inzwischen ge-

²⁹⁷ Beachte das Abstimmungsverhalten des CDU-Abgeordnetenhausmitglieds Goetze aus Charlottenburg.

nehmigten Jahn-Entwurfs gestoßen wäre. Die weitgehende Ablehnung des Entwurfs durch die BVV im November 1993 deutet darauf hin, daß die Positionen „des Bezirks“ so weit von der Jahnschen Vorlage abgewichen haben, daß eine für die Bezirkspolitiker verantwortbare Einigung ohnehin nicht als realistisch erachtet worden ist.

Starke Verflechtungen bestehen vom behandelten bezirklichen Bündnis zur Fachöffentlichkeit, die sich in einer teilweise gemeinsamen Ablehnungsstrategie niederschlagen. Dennoch ist die Fachöffentlichkeit klar vom Bezirk zu trennen und zerfällt in sich wiederum in mindestens zwei, wenn nicht drei Lager, die nur sporadisch zusammenwirken können. Die architektonische Ablehnungsfront gegenüber Jahn, die sich aus der West-Berliner Tradition speist und die „Banalität“ und Bezuglosigkeit seiner Architektur im allgemeinen und die „Verzweigung“ des Kranzler-Gebäudes im besonderen anprangert, formuliert ihre Kritik aus der Warte der kritischen architektonisch-städtebaulichen Fachöffentlichkeit, ist aber an anderer Stelle durchaus in den Verdichtungsprozeß einbezogen (Ö07). Die städtebauhistorische Ablehnungsfront gegen die Massierung von Gebäuden im Blockinnern und den Erhalt der 1950er-Jahre-Bebauung versucht, die Wiederherstellung der kaiserzeitlichen Ecke mit moderner Architektur als angemessene Komplettierung des Kurfürstendamms zu propagieren und gewinnt dabei Anhänger bis in das Abgeordnetenhaus (Bsp. FDP). Die Infragestellung des Kranzlers, die sie betreibt, paart sich nicht mit dem ersten Lager. Die stadtökonomische Ablehnungsfront, deren Größe schwer abschätzbar ist, betrachtet die Verdichtung nicht nur implizit, sondern auch explizit als einen Schritt in einen Hochhausbau-Wettlauf in der City West, der durch einen „Dominoeffekt“ ausgelöst werde. Nahrung erhält sie durch das Verhalten der Victoria, die sich als „schnöder Grundstücksverwerter“ herausstellt und den Traum des Senats vom verantwortlichen Eigentümer platzen läßt. Auch diese Front hat Anhänger bis ins Abgeordnetenhaus, in diesem Fall z. B. bei den Bündnisgrünen. Die Widersprüchlichkeit der Positionen dieser drei Fronten erlaubt dem Entscheidungsträger die Auslegung seines eigenen Handelns als Kompromiß, da eine Konsenslösung in der Fachöffentlichkeit überhaupt nicht auszumachen ist, und macht daher den Weg frei für von Fachpositionen abgekoppeltes politisches Handeln.

3.33 Ausgewählte Argumentationslinien

3.331 PLANERISCHE WEITERENTWICKLUNG DES 1950ER-JAHRE-ENTWURFS VOR DER VEREINIGUNG

Für die Entwicklung vor der Vereinigung sind der Novotny-Mähner-Entwurf und das Gutachterverfahren von 1988 entscheidend. In der Ablehnung des ersteren aus gestalterischen Gründen und der Begeisterung für den ersten Jahn-Entwurf entpuppt sich der damalige Senator Wittwer als verfahrensbestimmender Akteur. Die von gestalterischen Fragen und dem Vertrauen darauf bestimmte Herangehensweise, durch Höhenreduzierung die für ihn überzeugende Idee des Jahn-Entwurfs retten und sogar qualifizieren zu können, geht einher mit der vielfach angefeindeten Kompromißlinie am Kant-Dreieck und ist offenbar ein Charakteristikum von planerischen Entscheidungsprozessen ohne wirtschaftlichen Druck. Diese Integrationsstrategie wird auch in der Entwurfsbeurteilung der Obergutachter 1988 deutlich und verlegt die Entscheidungsfindung auf den sich anschließenden politischen Prozeß, wohingegen sich nach der Vereinigung unter Handlungsdruck politische Entscheidungen auf die vorentscheidende Wirkung von Wettbewerben berufen und selbst bei öffentlicher Kritik in der Lage sind, nicht-integrativ Legitimation herzustellen. Politische und ökonomische Rahmenbedingungen (Abgeordnetenhauswahlen, Entscheidung der Victoria für Jahn) verhindern allerdings den beabsichtigten Prozeß, dessen strukturelle Schwäche sich darin äußert, daß sich bereits handfeste Interessen der Victoria (Signifikantes Gebäude) und des künftigen Senators Nagel (Profilierung gegen das Verfahren) die äußerst konkreten und bereits in der Öffentlichkeit präsentierten Ergebnisse des Gutachterverfahrens zunutze machen können und darüber die eigentlich noch offene Bestimmung des städtebaulichen Rahmens in den Hintergrund gerät. Die vorbereitende Funktion des Obergutachtergremiums für einen beabsichtigten integrativen Prozeß soll anhand der Entwurfsbeurteilungen nachgewiesen werden²⁹⁸. Dazu werden die Beurteilungen der vier Entwürfe in der

²⁹⁸ Gleichmaßen kann das Ergebnis aus der Zerstrittenheit der Obergutachter heraus erklärt werden. Dies bedeutet aber letztlich das Gleiche: Eine Unterordnung kritischer Stimmen, wie sie in späteren Wettbewerben immer wieder im Sinne eines eindeutigen Ergebnisses stattfindet (G056, G110), dient der stärkeren Legitimation und der Durchsetzbarkeit gegenüber Widerständen, soll also einen nicht-integrativen politischen Entscheidungsprozeß vorbereiten.

engeren Wahl herangezogen und im Hinblick auf ihre Grundidee und das Verhältnis von Wertung und Beschreibung der Entwürfe untersucht.

Grundidee: Die Beurteilungen der vier Grundideen sind miteinander nicht vergleichbar. Müller/Rhode werden für „Einfachheit“ bzw. Erhalt des Bestands gelobt, Jahns Leitmotiv als „konsequente Zukunftsorientierung“ identifiziert, Nielebock&Partner dagegen werden als bedeutend angesehen, da sie mehrere Einzelbaukörper definieren, und Sawades „konsequenteste“ Passagenlösung hervorgehoben. Die Verschiedenheit der Entwürfe hinsichtlich Baukörperanordnung, Höhe, Dichte, Verhältnis zum Bestand, Freiflächengestaltung usw. macht deutlich, daß eine klare Linie nicht beabsichtigt ist und eine Vielzahl von Herangehensweisen für angemessen erachtet wird. Es fällt auf, daß als Grundidee sowohl Haltungen, Baukörperanordnungen und Details gelten können, also ein klares Kriterium für die Bewertung des jeweiligen Entwurfs gar nicht vorliegt.

Wertung vs. Beschreibung: In den Entwürfen werden bisweilen nebensächliche Ideen bewertet, wohingegen die grundsätzlichen Entscheidungen lediglich deskriptiv vorgestellt sind. Explizit positiv bewertet werden sowohl „Einfachheit“ (Müller/Rhode) als auch die „sensible“ Gebäudeanordnung (Müller/Rhode), die Freiflächengestaltung mit „harmonisch einbezogenen Fußgängerbeziehungen“ und der Senkung des Platzes (Jahn), die Höhenstaffelung (Jahn) und die „angemessene“ Nutzungsvielfalt (Nielebock&Partner). Demgegenüber sind als explizit negative Wertungen der in „vordergründige ... Gefälligkeit“ ausartende „spielerische Umgang“ mit den Architekturformen (Jahn), die geringe Höhe (Nielebock&Partner) und die Anordnung des Passagenausgangs und die Abstandsprobleme (Sawade). Auch hieraus kann sich wegen der Vielfalt keine geschlossene Bewertung ergeben. Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, die Obergutachter versuchten, durch ihr detailliertes Eingehen auf die Qualitäten der Entwürfe ihre Autorität unter Beweis zu stellen, ohne sich zu klaren Empfehlungen oder Gesamtbewertungen durchringen zu können. Dementsprechend ist der Verweis auf die innere Logik eines Entwurfs aufschlußreich, der einer Beurteilung der Angemessenheit für den Ort ausweicht. So wird der gesamte Jahn-Entwurf lediglich erklärt und seine „Folgerichtigkeit“ aus der „Zukunftsorientierung“ abgeleitet. Das Projekt „erhebt den Anspruch, zum neuen Symbol“ zu werden. „Eine Rechtfertigung ... begründet der Verfasser mit der Notwendigkeit nach größtmöglicher Ausnutzung des Grundstückes.“ Die erheblich scheinende Kritik am Sawade-Entwurf wird analog der „Konsequenz“ des Entwurfs untergeordnet.

Fazit: Die Vielzahl einzelner Kritikpunkte deutet darauf hin, daß in der Überarbeitung Veränderungsmöglichkeiten gesehen werden. Diese betreffen bei Jahn die Höhe, bei Nielebock ebenfalls, aber in umgekehrter Richtung, bei Sawade die Abstandsprobleme, während bei Müller/Rhode die Probleme gar nicht klar herausgestellt werden. Dagegen scheint das Verfahren in der deutlich über den Bestand hinausreichenden - und damit den Dustmannschen Plan ignorierenden - Höhe einen Konsens gefunden zu haben. Diese Eigendynamik des Verfahrens steht allerdings im Widerspruch zu den grundsätzlichen Empfehlungen, einen „Anstieg in neue Maßstäbe ... zu vermeiden.“ Selbst innerhalb des Senats sind mit den Jury-Mitgliedern Wittwer und Starnick unterschiedliche Haltungen offenbar unausgetragen vertreten (G053, Berliner Morgenpost 22.11.1988). Während sich die Senatsmitglieder tastend in eine neue städtebauliche Zukunft vorwagen und im Verfahren ihre Legitimation suchen, aber nur unzureichend erhalten, setzt sich unwidersprochen zunächst eine Linie der Hochhausverdichtung durch, die explizit gewollt und erst durch Senator Nagel gestoppt wird.

3.332 AUSEINANDERSETZUNG UM DEN ENDGÜLTIGEN ENTWURF AUF POLITISCHER EBENE

Das Bauvorhaben wird mehrfach in Abgeordnetenhausausschüssen behandelt. Dort sind die Senatoren Hassemer und Nagel gezwungen, es zu verteidigen. Auffällig ist, daß innerhalb der Koalitionsfraktionen insbesondere die Wirkung des geplanten Neubaukörpers umstritten ist und darauf die Haltungen zum Verfahren aufgebaut werden²⁹⁹. Sowohl in der SPD als auch in der CDU wird mit der Kritik am „Wettlauf

²⁹⁹ Die Argumentation in bezug auf den Denkmalschutz ist ebenfalls völlig verschieden, drückt aber einen Konflikt zwischen klar definierten Lagern aus, die sich wie beispielsweise die FDP oder der in der Anhörung vertretene AIV vergleichsweise konsequent für einen Abriß des Kranzlers und die Wiederherstellung der kaiserzeitlichen Ecke aussprechen oder wie die Denkmalpflege für den Erhalt. Die Ziele und Handlungsweisen wurden bereits oben ausreichend gewürdigt, während hier die Haltung zum Neubauvorhaben selbst und dessen Verteidigung

der Dominanten“ (Edel) und der Einschätzung, das Projekt weiche deutlich vom existierenden Plan ab (Goetze) vor allem die Maßstäblichkeit des Bauvorhabens sowohl im Verhältnis zum Bestand als auch hinsichtlich der Folgen für die weitere Entwicklung thematisiert. Dagegen bezeichnet Nagel den Unterschied zwischen dem Dustmann-Entwurf und Jahn hinsichtlich der Dichte und der „Riegelwirkung“ als „minimal“. Versteht man den nicht klar definierten Begriff minimal so, wie er für politische Entscheidungen relevant sein könnte, begreift man also einen minimalen Unterschied als einen, der deutlich unter der Schwelle von Planungsbedarf liegt, dann muß schon die Tatsache, daß selbst die Bauverwaltung ein Bebauungsplanänderungsverfahren durchführt, als Widerspruch zur Einschätzung Nagels angesehen werden. Damit wird fraglich, ob sich die Senatoren angesichts ihrer Durchsetzungsfähigkeit überhaupt mit der inhaltlichen Kritik auseinandersetzen wollen, da sie selbst offenbar den erhofften städtebaulichen Akzent des Neubaus über die gestalterischen Widerstände stellen.

Aufschlußreich ist das Bekenntnis zu dem „bemerkenswerten Akzent“ und dem „jetzt starken“ Entwurf bei Nagels Senatorenkollegen Hassemer. Die Verteidigung Hassemers beruft sich zwar auf den Denkmalschutz, doch angesichts der seit 1988 diskutierten und auch von ihm angesprochenen Alternativen scheint das Argument nur teilweise ausschlaggebend. Vergleicht man die Anstrengungen beispielsweise zum Erhalt der Vogt-Hallen in Berlin-Tiergarten und den darauf folgenden Totalabriß mit dem Kranzler-Projekt und bezieht die Aussagen der Beteiligten ein, so kann die Entscheidung als von einem Konglomerat verschiedenster Teilaspekte beeinflusst angesehen werden. Stärker als die denkmalpflegerische Bedeutung des Bestands schlägt wohl die identitätsstiftende Bedeutung des Kranzlers zu Buche, wenn gleich die Selbstbindung auf Jahn nun mit der postulierten Signalwirkung des Neubaus erklärt wird. Daß Hassemer sich gegen einen „labberigen“ und das Kranzler imitierenden „Partner“ ausspricht, stellt in keiner Weise ein Argument gegen die diskutierten Alternativen dar.

Beide Senatoren machen also unmißverständlich deutlich, daß die umstrittene neue Architektur für sie eine Chance für den Kurfürstendamm darstellt, indem sie einen Aufmerksamkeitsgewinn bringen könnte. Vor dem Hintergrund ihrer langen Auseinandersetzung mit Jahn über Details wird eine Hinterfragung des Grundkonzepts nicht angestrebt, selbst die umstrittene Glasskulptur scheint von den Senatoren begrüßt zu werden. Ihre schnelle grundsätzliche Einigung auf den Jahn-Entwurf nach jahrelanger Auseinandersetzung deutet auf die gravierende Veränderung der Rahmenbedingungen. Die einzige erkennbare Erklärung stellt hier der nun wesentlich konkretere Investitionswunsch der Victoria-Versicherung und das Versprechen dar, zentrale Einrichtungen am Standort zu konzentrieren. Maßgeblich für die Ausformulierung der städtebaulichen Lösung ist schließlich das stadtentwicklungspolitische Verständnis der beiden Senatoren, das zwar dem Erhalt von Substanz verpflichtet ist, aber gleichermaßen erhebliche Kontraste als legitimes Mittel zur Erheischung von Aufmerksamkeit auch oder gerade im Zusammenhang mit den kai-serzeitlichen und den 1950er-Jahre-Bauten der Umgebung ansieht.

3.333 BEBAUUNGSPLANBEGRÜNDUNG

Die Bebauungsplanbegründung läuft den Entscheidungen über das Projekt zeitlich wie inhaltlich nach. Sie dient damit im wesentlichen der rechtlichen Absicherung des umstrittenen Projekts, das im Verfahren nur noch Änderungen an Details erfährt. Dennoch tauchen alle Kritikpunkte wieder auf, so daß die Begründung zumindest die offizielle Abwägungslinie der Senatsbauverwaltung darstellt, gewissermaßen das inhaltliche Fundament der politischen Entscheidung³⁰⁰.

Städtebauliche Komposition, Anordnung des Hauptbaukörpers und Höhe: Die Kritik an der Baumasse und der Anordnung der Baukörper wird sowohl hinsichtlich der Dichte als auch der Gebäudestellung geäußert. Die in der Beteiligung wiederholte Forderung nach einer traufhöhenorientierten Bebauung der

gegen Kritik im Mittelpunkt stehen soll, gewissermaßen mit der Frage im Hintergrund: „Wie war es möglich, daß bei so einhelliger Kritik trotzdem Fürsprecher für das Projekt auf den Plan getreten sind?“

³⁰⁰ Der Bebauungsplan ist bekanntlich diesbezüglich keine Ausnahme. Insbesondere bei der Umsetzung von Wettbewerbsentwürfen findet das Planverfahren häufig im Nachlauf statt. Die Komplexität und wechselnde Rahmenbedingungen bringen aber dennoch gerade bei städtebaulichen Wettbewerben wie an den Treptowers eine Parallelität von Planentwurfsbearbeitung und Entscheidungskonkretisierung. Auch bei der Umsetzung von Ergebnissen architektonischer Wettbewerbe liegt die Situation aber teilweise anders, wenn das Projekt nicht derart umstritten in der Politik, Verwaltung und Fachwelt ist.

Straßenfront an der Joachimstaler Straße wird im Zusammenhang mit der Denkmalpflege behandelt. Die Argumentation der Kritiker stützt sich auf Begriffe wie „wichtig“ (Abgh.Drs. 12/5683, S. 11), „blockhaft“ (S. 11), das Entstehen eines „Riegels“ (S. 13) und einen postulierten „belastenden Gegensatz mit den angrenzenden Denkmälern“, „Monumentalität“, eine „monolithisch wirkende Glasfassade“, und die Tatsache, daß sich der Entwurf „völlig außerhalb der unmittelbaren Umgebung“ (S. 14) stelle.

Die Kritiker lehnen also die Eingliederung eines deutlich in seiner Maßstäblichkeit abweichenden Komplexes in eine Umgebung ab, die sich durch ihre gestalterische Differenziertheit, ihre innere Balance, die Erkennbarkeit ihrer relativ kleinteiligen Gliederung und ansatzweise ihre Durchlässigkeit von West nach Ost auszeichne. Obwohl mit dem Verfahren eine neue städtebauliche Ordnung angestrebt wird, geht die Betrachtungsweise vom Begriff des „Einfügens“ (vgl. § 34 BauGB) aus und lehnt einen starken Kontrast zum Bestand als unverträglich ab, während ein geringerer Kontrast noch akzeptabel sei.

Die Senatsbauverwaltung macht unmißverständlich deutlich, daß sie diese Position der Einfügung nicht vertritt, sondern gerade in der Signalwirkung der Verdichtung eine Attraktivitätssteigerung erwartet (S. 10). Sie kann sich auf eine Beibehaltung der Höhe des Dustmann-Entwurfs berufen und weist alle Einwände damit zurück. Die kritisierte Wirkung der Höhe durch die wesentlich größere Länge des geplanten Baukörpers wird kaum thematisiert:

„Auch die Baumasse des Hochbauteils liegt im Rahmen der Hochbauten der 50er und 60er Jahre. Der Entwurf nimmt mit den flacheren [zum Entwurf der 1950er hinzugekommenen, U. A.] Bauteilen ... konsequent die Traufhöhe der hier abbrechenden ... Bauten ... auf.“ (S. 3)

Die Bezugnahme auf die Traufhöhe (die ja von den Kritikern gefordert, aber lediglich durch zusätzliche Baumasse realisiert wird) steht dann im Widerspruch zum Dustmann-Entwurf, wenn sie die Ausrichtung auf einzelne, voneinander in Gestalt und Masse leicht abgrenzbare Baukörper verwischt. Die Begründung geht hierauf ein, indem sie den Neubau als „einen Bebauungstyp neuer Art“ (S. 3) identifiziert. Bezugnahmen auf den Dustmann-Entwurf zur Bestimmung der Höhe und der Ableitung des als Sachzwang verstandenen rechtlichen Rahmens, auf die von den Kritikern eingebrachte Forderung nach der Traufhöhe, die Logik der Akzentuierung eines „städtebaulichen Bruchs zwischen zwei bereits in der Vergangenheit liegenden Entwicklungsperioden“ (S. 3) sowie die Angemessenheit einer Neubestimmung der städtebaulichen Situation werden trotz ihrer potentiellen Widersprüchlichkeit in unmittelbarem Zusammenhang zueinander eingesetzt, um Angriffe auf das Konzept abzuwehren, stellen dabei aber die Überzeugungskraft der Argumentation in Frage, auch wenn es ein legitimer städtebaulicher Anspruch erscheint, daß der „Entwurf ... Elemente der verschiedenen Bebauungstypen in einer Art Synthese [vereint] und ... sie zu einer neuen Form der Bebauung [führt].“ (S. 11)³⁰¹

Im folgenden versucht die Bauverwaltung jedoch, sich einen anderen Begriff der Einfügung selbst zunutze zu machen und verweist auf die im weiteren Umfeld angrenzenden Gebäude, die die Traufhöhe überschreiten (S. 9). Demnach sei ein „dogmatisches Festhalten an der Traufhöhe des Kurfürstendamms ... hier nicht erforderlich.“ (S. 9) Vielmehr wird das die Umgebung „prägende Motiv der gemäßigten Dominanten“ (S. 10) aufgegriffen.

Die Kritik an der „Riegelwirkung“ und der mangelnden städtebaulichen „Verträglichkeit“ wird gleichermaßen mit der Bezugnahme des Entwurfs auf die Strukturen der Umgebung zurückgewiesen. Es wird deutlich, daß zwischen den Kritikern und den Befürwortern jeweils verschiedene Elemente des Entwurfs angesprochen werden. Neben der lapidaren Bemerkung, der „als „Riegel“ kritisierte Hochbauteil mißt nur 130 m Gesamtlänge“ (S. 13), die keine intensive Auseinandersetzung³⁰² mit dem³⁰³ Kritikpunkt darstellt und den von den Kritikern ins Spiel gebrachten Wert von 150 m korrigiert, verweist die Abwägung darauf,

³⁰¹ Die Kritik an der Baukörperanordnung wird sogar - in der Logik des neuen Entwurfs - umgekehrt, indem darauf hingewiesen wird, daß die benachbarten Grundstücke kaum von der hohen Dichte betroffen seien (S. 4).

³⁰² Das einzige inhaltliche Gegenargument gegen die Riegelwirkung ist der Hinweis auf acht Luftgeschosse, die für Passanten durchquerbar sind. Die Abwehr des Begriffs „Riegel“, die sich auf die optische Qualität des Baukörpers bezieht, ist im Zusammenhang mit der unten detaillierter analysierten Strategie zu sehen.

³⁰³ M.E. wird dieser ebenfalls nicht sonderlich zwingend eingesetzt und eher pauschal verwendet.

„in welcher vielfältiger Art sich der Entwurf mit den vorhandenen städtebaulichen und baulichen Voraussetzungen auseinandersetzt“ (S. 13):

„Einen schlüssigen Abschluß bildet der parallel zur Joachimstaler Straße verlaufende ‚Träger‘, der die Traufföhe des Kurfürstendamms markiert. Unzweifelhaft symbolisiert der ‚Träger‘ auch östlich des Hochhauses die weiterentwickelte, traditionelle Trauflinie des Kurfürstendamms und ist somit verbindendes Element zur Gründerzeitbebauung der östlichen Joachimstaler Straße. Die entwurflich aufgenommene, äußere Bauwerkskante des sogenannten zweiten ‚Sägezahnes‘ des Ensembles führt typologisch konsequent zu der kritisierten Überkrängung des denkmalgeschützten Kaufhauses Bilka, ohne jedoch direkt an dieses anzuschließen. Hieraus ergibt sich eine architektonisch/städtebaulich reizvolle Eingangssituation in das zwischen dem Hochhaus und dem ‚Kranzler-Ensemble‘ entstehende ‚Atrium‘.“ (S. 37)

Unverträglichkeit wird demnach von den Kritikern aus dem starken Kontrast des auffälligsten Neubauteils mit dem Bestand abgeleitet, während die Befürworter die in den weiteren Baukörpern und den Details liegenden subtilen Bezüge als verträglichkeitssichernd darstellen. Zwei völlig unterschiedliche Begriffe von „Verträglichkeit“ stehen sich schließlich gegenüber: „Bruch“ mit dem und „Kontrast“ zum Bestand als „historisch konsequenter Umgang“ (vgl. die Kritik an einem möglichen Plagiat der 1950er Jahre S. 38) mit der Substanz und Aufnahme von Bezügen in architektonischen Ausprägungen des Neubaus sowie Gliederungselementen einerseits, Orientierung von städtebaulichen Merkmalen wie Höhe, Dichte, Material usw. an den in der Umgebung vorkommenden und prägenden Strukturen andererseits. Während die zweite Auffassung in der Einfüguungsregel ihre Wurzel und Rückendeckung hat, kann sie auf das Planverfahren wegen des Gestaltungswillens der Bauverwaltung und des Entwurfsarchitekten keine Wirkung entfalten.

Die erste Auffassung entzieht sich allerdings hier durch ihre Verweise auf symbolische Verknüpfungen von „alt“ und „neu“ der Auseinandersetzung mit der tatsächlichen oder vermeintlichen Wirkung der von den Kritikern vorgebrachten städtebaulichen Merkmalen Höhe, Dichte, Material usw. Diese Strategie ist kein Einzelfall. Vielmehr werden die von den Kritikern verwendeten Begriffe abgewehrt, ohne zu hinterfragen, was der Kern der Kritik ungeachtet dessen sein könnte. Die Abwägung weist gar nicht geäußerte Kritikpunkte ohne argumentative Nöte zurück und hält somit die umstrittenen Elemente des Konzepts aus der Debatte heraus. Die Kritik, mit dem Festhalten an der Orientierung des Hochhauses entlang der Joachimstaler Straße werde das Leitbild der 1950er Jahre konserviert, wird mit dem Hinweis entgegnet, das Hochhaus sei jetzt senkrecht zum Kurfürstendamm angeordnet (S. 11). Die Problematik der bereits in den 1980er Jahren unter Bausenator Wittwer angesichts des Entwurfs von Novotny/Mähner im Gegensatz zum Punkthaus für nicht mehr zeitgemäß erachteten Form des langgestreckten Hochhauses wird dagegen gar nicht angesprochen, obwohl sie einen „Ur-Anlaß“ für den langen Planungsprozeß beginnend mit dem Wettbewerb von 1988 dargestellt hat (G053). Kritik an der „Blockhaftigkeit“ des Konzepts wird mit der Aussage zurückgewiesen, die „zusätzlich ermöglichte Bebauung stellt keine übliche Block- oder Blockrandbebauung dar“ (S. 12), ohne auf die Mehrdeutigkeit des Begriffs „Block“ einzugehen. Statt die optische Wirkung als „Riegel“ zu hinterfragen, wird dessen Länge richtiggestellt und auf die Durchquerbarkeit hingewiesen (s.o., S. 10, S. 13).

Schließlich nutzt die Begründung und Abwägung den analogen Vergleich zwischen verschiedenen städtebaulichen Konzepten, um sich von der anders gearteten Bewertung der Kritiker frei zu machen. Dies findet sowohl in der oben bereits erwähnten Bezugnahme auf andere Projekte in der Umgebung als auch in der Darstellung des Projekts als Weiterentwicklung des Dustmann-Entwurfs seinen Niederschlag: „Der Hochbau nimmt mit seiner Höhe von 55 m das Element der ‚Dustmannschen Hochhausscheibe‘ auf.“ (S. 11) „Darüber hinaus sind nur einzelne Technikaufbauten und Gestaltungselemente ausnahmsweise zulässig.“ (S. 9) „Auch die Baumasse des Hochbauteils liegt im Rahmen der Hochbauten der 50er und 60er Jahre.“ (S. 37)

Dichte und mögliche Auswirkungen: Die Kritik an der Dichte richtet sich gegen die mit dem Projekt explizit beabsichtigte Tendenz der ungebrochenen Verdichtung der westlichen City (S. 10), sei es aus Gründen der Vorbildwirkungen für andere Projekte und damit die Destabilisierung des Bodenpreisgefüges (Gespräch Eichstädt), sei es wegen der abgelehnten städtebaulichen Vorstellungen oder wegen der vermuteten ökologischen Auswirkungen (S. 4). Als Probleme werden von den Kritikern vorrangig eine Verschä-

tung der Freiräume (S. 11), eine geringe Aufenthaltsqualität, Lärmbelastungen sowie eine Verschlechterung des Stadtklimas durch Versiegelung (S. 17) benannt.

Die Debatte über Stadtklima und ökologische Wirkungen wird durch Ausgleichsmaßnahmen deutlich entschärft (S. 17)³⁰⁴. Dagegen spielt die Dichte eine zentrale Rolle, da sie mit einer GFZ von 4,0 über dem Maximalwert nach § 17 BauNVO liegt (S. 3). Die damit erforderlichen städtebaulichen Gründe werden unmittelbar aus der neu entstandenen wirtschaftlichen Konkurrenz abgeleitet:

„Die Stärkung der Attraktivität und Funktionalität der sogenannten City-West ist angesichts der derzeitigen rapiden Entwicklung der historischen Mitte Berlins geboten, um das übergeordnete städtebauliche Ziel der Erhaltung einer polyzentrischen Struktur der Stadt ... zu sichern“. (S. 3)

Weiter wird auf die geringen Erweiterungsmöglichkeiten ohne größere Abbruchmaßnahmen in der City-West verwiesen, die „keine Neuansiedlung von größeren Einheiten auf zusammenhängenden Flächen“ (S. 3) zulasse, wie auf die „exzellente verkehrliche Erschließung“. (S. 3) Die Konkurrenz zur City Ost ist aufgrund der planerischen Entwicklung, der Grundstücksvergabepraxis und die dort entstandenen baulichen Dichten Ergebnis planerischen Handelns auch der öffentlichen Hand. Inwiefern sie tatsächlich die Lebensfähigkeit der City West bedroht und von ihrer Baumasse die polyzentrische Struktur gefährdet, ist umstritten³⁰⁵. Wenn auch die Stärkung der Attraktivität und Funktionalität sicher im Bestreben eines jeden Zentrums und der dort maßgeblichen Akteure liegt, wird aus der Aussage nicht deutlich, warum diese über die Steigerung der Dichte auf die schließlich festgelegte GFZ resultiert. Auch an anderer Stelle wird lediglich zu verstehen gegeben, daß die Dichteerhöhung ausdrückliches Ziel des Planverfahrens ist (S. 10). Ein ökonomisch begründeter Diskurs wird auf den Städtebau übertragen, so daß erneut unterschiedliche Begrifflichkeiten von „Attraktivität“ nebeneinander stehen: Attraktivität im Hinblick auf die Vermarktbarkeit des Grundstücks und Attraktivität für die „Benutzer der Stadt“ (G057). Der Befürchtung, durch hohe Dichten Freiraumqualitäten zu gefährden, wird mit dem Hinweis auf das Eigeninteresse des Investors entgegnet (S. 13). Zwischen den beiden Begriffen von „Attraktivität“ stellt sich ein Optimierungsproblem ein, da offenbar sowohl der wenig intensiv genutzte Komplex vor der Baumaßnahme unattraktiv ist als auch eine übergroße Dichte, die beispielsweise Fußgängerbereiche und Straßen überlastet, wobei überdies eine Verdichtung als solche noch keine Nutzungsintensivierung garantiert (vgl. Passagenproblematik in Berlin). Es ist nicht ersichtlich, daß in der gesamten Debatte über den Entwurf dieses Optimierungsproblem anders als im Vertrauen auf die Attraktivierungsfähigkeiten des Entwurfsarchitekten thematisiert worden wäre.

Das Sekundärproblem „innere Verschattung“, das durch eine hohe Dichte entsteht, wird in der Begründung durch Verweis darauf „gelöst“, daß „lediglich der direkte Sonnenlichteinfall beeinträchtigt“ sei (S. 12). Wie im oben erwähnten Fall der städtebaulichen Komposition zeigt sich hier eine Zurückweisung der Begrifflichkeit. „Verschattung“ läßt sich offenbar nicht als scheinobjektiver Indikator für unangemessene Höhenentwicklung anwenden, da es zumeist - wie im vorliegenden Fall - einfache Gegenargumente gibt³⁰⁶. Diese richten sich aber gar nicht gegen die Höhenentwicklung selbst, die anders legitimiert werden kann - wie hier unter Rückgriff auf Dustmann, dessen Hochhaus eine wesentlich geringere Grundfläche hatte.

³⁰⁴ Die Einschätzung der Auswirkungen als „marginal“ ist so vermutlich auf beinahe jedes innerstädtische Bauvorhaben übertragbar. Dennoch bleiben die klimatischen Unterschiede zwischen Innenstadt und Außenraum erhalten, deren Auswirkungen zu diskutieren sind. Wenn es gelingt, in der Abwägung eines Bauvorhabens eine erhebliche Verdichtung in dieser Weise als wenig relevant zu qualifizieren, ist dies wohl für das Einzelvorhaben angemessen. Übertragen auf eine Verdichtungsstrategie an mehreren Standorten in der Stadt läßt sich gleichwohl prüfen, ob merkliche negative Wirkungen zu erwarten sind. Das Bekenntnis zu einer Dichte muß zumindest als tendenziell wiederholbar in anderen Planungsfällen erachtet werden. Der Stellenwert des Stadtklimas im Einzelvorhaben hat daher eher Indikatorfunktion für die Stadtentwicklungsstrategie. Im vorliegenden Fall drückt er wohl eine Zurückdrängung stadtoökologischer Fragen gegenüber den 1980er Jahren aus. Nichtsdestoweniger ist mit der Eingriffs-/ Ausgleichs-Regelung ein leistungsfähiges Kompromißinstrument so etabliert, daß es selbst im vorliegenden Fall eines City-Grundstücks Wirkung entfaltet.

³⁰⁵ Vgl. dazu z. B. die Veranstaltung der IHK Berlin am 27.09.1999 mit dem Titel „City-West: Bauten, Pläne, Perspektiven“.

³⁰⁶ Vgl. auch den Fall Ring-Center.

Gestaltung: Die gestalterischen Fragen, die das Projekt betreffen, stehen in einem engen Zusammenhang mit der städtebaulichen Komposition und der Denkmalpflege. Hier sollen lediglich Materialwahl, Fassadengestaltung und der Glaserker über dem Kurfürstendamm angesprochen werden. Diese werden von Kritikern heftig angefeindet, die Hervorhebung von Zäsuren als Widerspruch zu einer „harmonischen“ Gestaltung angesehen (S. 36), die Fassade als „primitiv strukturiert“ (S. 9) und wenig differenziert (S. 13), die Glasspitze als maßstabssprengend (S. 36) gedeutet.

Dagegen lobt die Bauverwaltung die „markante“ Signalwirkung der Spitze für den Eingang zur Passage und den Bruch mit der bestehenden Struktur (S. 3). „Statt diesen „Bruch“ zu überspielen und zu überdecken, wird er - wie auch die Wegeführung der Passage - durch die kritisierte gläserne Spitze am Kurfürstendamm markiert. Die „Dustmannsche“ Höhe wird hierdurch in den Kurfürstendamm projiziert, ohne die historische Baufluchtlinie zu überschreiten.“ (S. 10) Inwiefern dieses Vorgehen „angemessen“ (S. 10) ist, hängt vom Standpunkt ab und offenbart erneut das Auseinanderklaffen der stadtgesterischen Ausgangspunkte der beiden Lager in einer Situation, in der eine leitbildhafte Normierung der Akteure durch intakte kaiserzeitliche Strukturen nur ansatzweise funktioniert und die Bauverwaltung beispielsweise „von der Verträglichkeit einer verglasten Fassade“ ausgeht (S. 11). Es drückt aber mit der Konfrontation des Kurfürstendamms mit der Dichte des Blockinnern („Nutzungsdichte am Blockrand erlebbar“, S. 30) eine klare Distanzierung zum 1950er-Jahre-Konzept aus. Die Idee, Hochhäuser gerade nicht an den Boulevard zu stellen, ist damit aufgegeben. Sie ist aber, wie die Chronologie des Verfahrens zeigt, nur indirekt eine Folge der erhöhten Dichte und offenbart daher einen veränderten Gestaltungswillen, dem sich der Senat so angeschlossen hat. Eine Widerlegung der Einwendungen ist nicht mehr notwendig, wenn der gestalterische Ansatz über die mögliche Störung der Denkmaleigenschaft gestellt wird.

Denkmalpflege: Der Denkmalschutz wird zu einer der zentralen Kategorien des Planverfahrens. Die Kritik an der Neubebauung spitzt sich diesbezüglich noch einmal zusätzlich in der Frage nach der Verträglichkeit des Kontrast Kranzler-Hochhausriegel zu. Kritik am mangelnden Erhalt von denkmalwerter Bausubstanz wird zwar geäußert, aber angesichts der wesentlich schwerwiegender eingreifenden Alternativen problemlos unter Berufung auf die Zustimmung der Denkmalschutzbehörde zurückgewiesen (S. 4)³⁰⁷. Umstrittener bleibt dagegen die Auseinandersetzung um die Maßstäblichkeit und die Kontrastwirkung sowohl in bezug auf das Kranzler-Ensemble als auch den Kurfürstendamm als geschützten Baubereich (S. 14 ff). Die innere Spaltung der Kritiker des Jahn-Entwurfs in Befürworter und Gegner des Kranzler-Erhalts stärkt die kompromißorientierte Argumentation der Bauverwaltung erheblich, die sich auf die prägende Wirkung des Kranzlers zurückzieht (S. 12, S. 15).

Die Bauverwaltung räumt ein, daß „die beabsichtigte hohe Baumasse und die Bauhöhe von 55 m als ein gewisses Mißverhältnis hinsichtlich der Gebäudeproportionen empfunden werden könnte“ (S. 16), deutet aber die Einheitlichkeit (Monotonie?) der Neubaufassade als unterstützend. Sie werde „die eher filigranen und künstlerischen Details der Baudenkmäler hervorheben helfen.“ (S. 16). Die Fassade wird als „Leinwand“ begriffen, deren Kontrast ein „verträglicher, wenn nicht gar förderlicher“ sei, „da die Vielschichtigkeit und die Details der verbleibenden Denkmalbestandteile für den Betrachter deutlicher wahrnehmbar werden.“ (S. 16) Unter Berufung auf den Dustmann-Entwurf wird das Massenverhältnis als nicht störend ausgedeutet, dabei aber nur auf das Höhenverhältnis eingegangen, während die Breite des neuen Baukörpers nicht erwähnt wird. Um die Verträglichkeit zu postulieren, werden die Details der Denkmäler in den Mittelpunkt gestellt und die Baumassenverhältnisse vernachlässigt (S. 16, S. 38). Die Einwände gegen eine „Verzweigung“ des Kranzlers (Hertling) verpuffen also schlichtweg an der abweichenden Auffassung, die gleichgewichtig daneben gestellt wird. An die Grenze der Nachvollziehbarkeit gerät die Abwägung allerdings, als sie die Notwendigkeit einer Überkragung des Bilka-Kaufhauses „aus dem zugrundeliegenden Architekturentwurf“ (S. 39) ableitet und deutlich macht, daß eine Störung des Baudenkmal ohne „direkte Anbauten“ „nicht ersichtlich“ sei (S. 39). Die an geschmäcklerische Beliebigkeit grenzende Auseinandersetzung zwischen den Akteuren ließe ohne weiteres eine Argumentation zu, die einen angemessenen Kontrast auch in einem Anbau an das Kaufhaus sieht, wenn dieser beispielsweise durch das filigrane Material Glas zustande kommt. Die Argumentation ist mit der oben eingeführten

³⁰⁷ Auf die unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der Denkmalpflege und deren Bereitschaft, politische Kompromisse einzugehen, soll an anderer Stelle eingegangen werden.

das filigrane Material Glas zustande kommt. Die Argumentation ist mit der oben eingeführten „Abwehr der Begriffe“ verwandt und weist Gegenpositionen nur in ihrer ersten Bedeutungsschicht zurück.

Die Zurückweisung der vorgeblichen Beeinträchtigung des geschützten Baubereichs ist lediglich formalrechtlicher Natur (S. 16). Inhaltlich kann sich die Abwägung einer Stellungnahme enthalten, da die dem vorher in die Einigung einbezogenen Senator weisungsgebundene Denkmalschutzbehörde keine Einwände erhebt (S. 32).

Art der Nutzung, Bedarf und Wohnanteil. Die „Charlottenburger Mischung“ aus Wohnen und Arbeiten, die sich westlich an die City anschließt, löst wegen der Stabilität ihrer Struktur Forderungen nach einer Weiterentwicklung auch bei Neubauvorhaben an ihrem Rand aus und mündet in diejenige nach einem hohen Wohnanteil auf dem Victoriagelände (30 %, S. 3). Komplementär dazu steht die Befürchtung nach einer „Verödung“ durch weitere Büroflächenkonzentrationen in einer Zeit, die bereits von Leerständen geprägt ist (S. 9).

Der Verweis auf die Eigennutzung durch die Victoria stellt sich später als trügerisch heraus, doch deutet die Bauverwaltung an, daß auch andere kerngebietstypische Nutzungen das Projekt beleben können (S. 10). Ob die Gebäude und die städtebauliche Lösung dafür überhaupt geeignet sind, bleibt angesichts der Rolle eines Bebauungsplanverfahrens unberücksichtigt, doch der wesentliche Kritikpunkt ist der nach der Angemessenheit der dafür ermöglichten Verdichtung, der bereits oben angesprochen wurde.

Dagegen wird die Möglichkeit der Unterbringung von Wohnungen lediglich unter Berufung auf die entwerflichen Rahmenbedingungen negiert:

„Im Verfahren wurde jedoch ersichtlich, daß die angestrebte Festsetzung eines Mindestwohnungsanteils wegen der (sich aus dem Entwurf zwingend ergebenden) Abstände nicht möglich ist. ... Eine zwingende Festsetzung eines Mindestwohnungsanteils ist nicht ohne Änderung der Entwurfskonzeption oder nur mit Verzicht auf die erforderliche Qualitätssicherung möglich. Beides ist durch den Plangeber nicht beabsichtigt.“ (S. 12)

Es ist der Bauverwaltung wohl zuzustimmen, daß hieraus keine Gefahr für die Funktionsmischung im Zentrumsbereich Zoo resultiert (S. 13), doch ergibt sich wie im Falle des Stadtklimas erst aus der Zusammenschau einer Vielzahl von Einzelentwicklungen ein problematischer Trend. Die Abwägung macht unmißverständlich deutlich, daß die entwerfliche Lösung Vorrang vor der Nutzungsverteilung hat, obwohl die Bauverwaltung - so die Formulierung - selbst an der Schaffung eines Wohnanteils interessiert war. Eine planerische Qualitätseinbuße (Verzicht auf Mischung) im Hinblick auf die eigenen Ziele wird also angesichts der bedeutenderen Ziele (Stabilität der Entwurfslösung) in Kauf genommen. Dies kann auf die Bedeutung der städtebaulichen Lösung selbst zurückgehen, doch vor dem Hintergrund der schwierigen und langwierigen Entscheidungsfindung ist die Interpretation als Zurückweisung von Maßnahmen, die die Entscheidung auf Senatsebene in Frage stellen (die sich aufgrund der Verfahrensstruktur lediglich auf die städtebauliche Hülle bezieht), wahrscheinlicher, auch wenn an anderer Stelle ausführlicher dargelegt wird, daß auch eine Überarbeitung des Entwurfs wegen der vielfachen Bindungen möglicherweise nicht zum gewünschten Wohnanteil führt (S. 15).

Betrachtet man die Herangehensweisen der verschiedenen Akteure im Vergleich, zeigen sich wie zuvor unvereinbare Auffassungen von projektorientierter Stadtentwicklung. Während die Kritiker (vorwiegend aus der Stadtentwicklungsverwaltung und dem Bezirksamt) am Projekt selbst die nutzungsbezogenen Ansprüche realisieren wollen und sich dabei auf den Kurs der Bauverwaltung in der Friedrichstadt berufen kann, lehnt diese eine kleinräumige, grundstücksbezogene Mischung im Widerspruch zu ähnlich problematischen Standorten, an denen sie auf deren Durchsetzung bestanden hat (Bsp. Lindencorso), ab. Es ist naheliegend, darin eine innere Auseinandersetzung innerhalb der Bauverwaltung zu vermuten. Für das konkrete Projekt kann daraus allerdings keine Handhabe der Kritiker gegen das Verfahren abgeleitet werden. Daß der Bezirk seine „intakten“ Strukturen verteidigt und Bewährtes als Modell heranziehen will, ist nachvollziehbar. Der vermeintliche Sachzwang zur Umsetzung des Entwurfs erscheint dagegen selbst auferlegt durch den Entscheidungsverlauf. Daß aus der gesamtstädtischen Perspektive der grundstücksbezogenen Mischung eine geringere Wertigkeit beigemessen wird als aus der lokalen, erscheint wiederum nicht ungewöhnlich.

Zusammenfassung: Aus der Begründung wird deutlich, daß auch die Bauverwaltung die Errichtung von Wohnungen und die Konzentration der Hochhausbebauung auf das Blockinnere verfolgt (S. 27, S. 29) sowie eine Erhaltung des „identitätsbildenden Ensembles“ (S. 29) am Kranzler-Eck beabsichtigt hat. Konfrontiert mit einer umstrittenen Planung, die auf politischer Ebene beschlossen worden ist, nutzt sie mehrere Strategien, um den längst beschlossenen und intern überarbeiteten (S. 28) Entwurf gegen Kritik im lediglich formalen Bebauungsplanverfahren zu immunisieren. Teilweise werden diese Strategien auch von den Gegnern benutzt, so daß sich die verfahrensführende Seite außer im Falle grober Rechtsmängel zwangsläufig durchsetzen kann.

Dessen ungeachtet formuliert sie eine Reihe von eigenen Zielen, die von den Gegnern als solche nicht angegriffen werden können, da sie im Senat Rückendeckung haben. Diese entwicklungsorientierten Ziele stehen zwar im Widerspruch zu den Zielen einiger Kritiker, doch kann hieraus kein Umsetzungshindernis für das Planverfahren entstehen. Einziges „Risiko“ ist die - wohl als gering eingeschätzte - Problematik, die sich aus einer Durchsetzung von Plänen im politisch-fachlichen Konflikt ergeben könnte.

Mit dieser Strategie der Positionierung ist die der abweichenden Folgeneinschätzung eng verknüpft. In Ermangelung von objektivierbaren Gutachten bleiben einige Entwicklungspfade im Rahmen des Vorstellbaren, so daß im Planverfahren von den Kontrahenten unterschiedliche Szenarien über die möglichen Folgen eines Projekts im Raum stehen bleiben, ohne daß eine der beiden Seiten für sich in Anspruch nehmen könnte, Recht zu behalten. Die lediglich als Erfahrungswerte eingebrachten Einschätzungen jeder Seite bleiben angesichts von Informationsdefiziten jeweils von der Gegenseite angreifbar.

In überspitzter Form angewendet schlägt die Strategie in die der Gegenbehauptung um. Scheinbar gesicherte Erfahrungswerte selbst werden angesichts von Gegenbeispielen in Frage gestellt, so daß sie nicht mehr als Grundlage für eine szenarienhafte Einschätzung taugen. Verwandt ist die Strategie der Eingrenzung von Bewertungskriterien, die eine abweichende Beurteilung ein und desselben Entwurfs erlaubt. Dies kann auch in einer selektiven Verknüpfung von Argumentationssträngen Anwendung finden, so daß Teilentscheidungen in unterschiedlichen Situationen mit den jeweils passenden Argumenten hergeleitet werden, die zusammen keine konsistente Entwicklungsstrategie oder Beurteilungsgrundlage ergeben müssen.

Schließlich ist die Strategie der Immunisierung durch Begriffsabwehr zu erwähnen, die mehrfach beobachtet wurde. Hierbei wird die Auseinandersetzung der konträren Positionen dadurch vermieden, daß die Gegenargumente auf eine bestimmte Weise verstanden und abgearbeitet werden, ohne daß diese die eigentlich gemeinte gewesen sein muß.

3.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

3.41 Konstellation

Ähnlich wie im Falle des Kantdreiecks bildet sich auch am Kranzler-Eck aus einer Fülle von Einzelfaktoren ein komplexes Geflecht von Ansprüchen heraus, das kaum zufriedenstellend auflösbar ist. Für das Zustandekommen der Entscheidung selbst sind die Stadtentwicklungspolitik vor der Vereinigung, die politische Instabilität an der Schwelle zu den 1990er Jahren, die innere Struktur der Senatsbauverwaltung nach der Vereinigung, die wechselnde ökonomische Bedeutung des Standorts und die Standortpolitik der Eigentümerin und das politische Selbstverständnis der politischen Hauptakteure der Großen Koalition ausschlaggebend. Die bereits am Kantdreieck begonnene tastende Suche der regierenden Koalition der 1980er Jahre nach einer Verbindung von erneuerter „Schaufensterpolitik“ im Zeichen des sektoralen Strukturwandels und realistischer Investitionstätigkeit in einer vom Standortwettbewerb benachteiligten Großstadt scheidet an der Überschätzung der Nachfrage in Verbindung mit der Profilierung des neuen rot-grünen Senats. Die unklare Haltung der Victoria angesichts zu erwartender Widerstände innerhalb der Akteursgruppe öffentliche Hand deutet wie der spätere Verkauf massiv darauf hin, daß sich selbst die Versicherung noch nicht eindeutig auf einen baupolitischen Wachstumskurs eingestellt hat. Der neue Anlauf umgeht die ursprünglichen Schwierigkeiten und erscheint „geschmeidiger“, da das Kranzler-Gebäude selbst wegen seines Symbolwerts erhalten wird. Scheinbar bedient der Entwurf nun die An-

sprüche der Kritischen Rekonstruktion, liefert gleichzeitig hinreichende Anknüpfungspunkte für eine Politik der Überwindung vermeintlicher Rückwärtsgewandtheit West-Berliner Kreise und läßt sich von den beiden neuen Senatoren als Resultat langwieriger Weiterentwicklungen verkaufen, die vor allem vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Widerstands aus Charlottenburg in einer Zeit abebbenden Booms als Initialzündung für eine investorenfreundliche Attraktivierung der City-West Handlungsfähigkeit der Politik demonstriert. Der engste Kreis der Senatoren und ihres Beraterumfelds kann bei der Entscheidungsfindung auf widersprüchliche und sich damit in der Entscheidungsfindung neutralisierende Auffassungen in Politik, Fachwelt und Bevölkerung verweisen und zumindest als eine mögliche Kompromißlösung präsentiert werden. Das Selbstverständnis der Senatoren läßt diese ihren eigenen Handlungsspielraum ausschöpfen und rechtfertigt ihre Entscheidung vor sich selbst als treuhänderischen, intensiven Bearbeitungsprozeß in einer repräsentativen Demokratie, in der sich der politische Entscheidungsträger weniger der aktuellen „Stimmung“ in der Öffentlichkeit verantwortlich fühlt als seiner interpretierenden Synthese dessen, was die Entwicklungsfähigkeit der Stadt mittelfristig benötige. Für die handlungsleitende Verbindung von Standortvermarktung in der Städtekonkurrenz mit einer auf Kontrast angelegten „überschichtenden“ Städtebauauffassung spielt die politische Herkunft der beiden Senatoren eine zentrale Rolle. Daß dabei in letzter Konsequenz Einzelpersonen gegen die höchst mobilisierte Öffentlichkeit handeln können, ist einerseits ernüchternd für die demokratische Einbindungsfähigkeit von Einzelentscheidungen. Der Widerstand aus den Parteien im Abgeordnetenhaus ist allerdings so vernehmlich, daß im Fall Kranzler-Eck der Entscheidungsspielraum der Exekutive bis aufs Äußerste ausgereizt sein dürfte. Die Zwitterrolle zwischen Landesparlament und Stadtrat tut ihr übriges, die Abgeordneten in ihrem Selbstverständnis zu irritieren. Konfrontiert mit dem Vorwurf, ihren Einfluß zu überziehen, wird ihre Kontrollfunktion tendenziell - und paradoxerweise durch die kritisch auf die Exekutive blickende Öffentlichkeit - amputiert.

3.42 Bewertung

Stellt man die Alternativen des zu realisierenden Projekts einander gegenüber, wird deutlich, daß miteinander unvereinbare Grundauffassungen von Stadtentwicklungspolitik im Widerstreit liegen. Die lokal motivierte Einfügungshaltung und die Orientierung am 1950er-Jahre-Entwurf ist für die standortbezogene Politik der Senatoren irrelevant. Stadtentwicklung als Standortmarketing schließt die Erhaltung des Erinnerungspostens Kranzler und seine Verbrämung als Denkmalschutz ein, kombiniert in komplexer Weise „Alt“ und „Neu“, um ein Maximum an Aufmerksamkeit zu erreichen, und ist dabei nicht zwangsläufig einem übergroßen Druck des Investors ausgesetzt, zumal in allen Phasen des Entscheidungsprozesses Dichteerhöhungen auf höchster Ebene dethematisiert werden und offenbar von Anfang an klar ist, daß die zu realisierenden Baumassen weniger aus einer Bedarfsrechnung der Victoria als aus einer gemeinsamen Suche mit dem Senat nach einer vertretbaren, aber auf städtebauliche Markanz orientierten Lösung hervorgehen. Die Bereitschaft der Victoria, mit Dyckhoff weiter zu verhandeln und somit Realisierungshindernisse auszuräumen, scheitert erneut am Senat, der sich offen zur Glasspitze am Kurfürstendamm bekennt. Die Alternativen Blockrandschließung und Wiederaufgreifen der 1950er-Jahre-Lösung müssen angesichts ihrer Entwertung durch die Senatoren als „rückwärtsgewandt“ scheitern, während mit der Victoria ein Abgehen von Jahn nicht zu machen ist und dieser Architekt zusätzliche Aufmerksamkeit auf das Projekt auch im Sinne des Senats zu lenken verspricht. Daß im Nachgang zum Verkauf der Victoria eine Änderung des Bebauungsplans nicht stattfindet, obwohl dies an anderer Stelle wie am Pariser Platz ohne Schwierigkeiten möglich scheint, ist wohl damit zu erklären, daß der Plan in beiden Fällen so eingesetzt wird, daß Projekte durchgesetzt werden können, nicht aber verhindert oder verzögert. Die erhebliche Kritik, der das Projekt ausgesetzt war, läßt sich zusammenfassend in zwei Richtungen interpretieren. Erstens lehnt die lokale Architektenschaft das Eindringen einer gänzlich anderen Architektursprache aus mannigfachen Gründen ab, bleibt aber insofern nur teilweise überzeugend, als sich Bewertung von Architektur einer Überprüfung mit objektivierbaren Kriterien entzieht und auch die architektonischen Lokalmatadoren keineswegs unumstritten sind. Zweitens steht dem Senat eine lokalstädttebauliche Auffassung gegenüber, die er mit dem Primat global-wirtschaftspolitischer Überlegungen aushebelt. Da sich der Senat jedoch - wenn auch unter Ausschluß der städtischen Öffentlichkeit - selbstgesetzter Qualitätsmaßstäbe bedient (das Paradigma ist die vom obersten Denkmalpfleger positiv sanktionierte „Verbindung von Alt und Neu“), fällt eine Ablehnung des Projekts stets auf eine andere politische Einschätzung der Spannungsfelder global-lokal und städtebaulich / integrierend - vermarktend / kontrastierend zurück. Das Nebeneinander verschiedenster fachlichen Deutungsangebote aus architektonisch-stadtplanerischer Sicht macht eine Ablehnung des Projekts als „fachlich unqualifiziert“ dagegen problematisch, so lange gesellschaftlich weitgehend stabile Beurteilungskriterien fehlen. Fachli-

che Elitenbildung insbesondere in der Architektur, die eine für die Außenwelt nachvollziehbare Qualitätsbewertung verweigert, macht daher in letzter Konsequenz auch die Vielstimmigkeit der Deutungsangebote für die Politik möglich, da auch das alternative Deutungsangebot in der stadtpfentlichen Debatte nicht wirksam zu entkräften ist.

4. FALLSTUDIE „ZOOFFENSTER“-BLOCK

4.1 Chronologie

4.11 Lage und Vorgeschichte

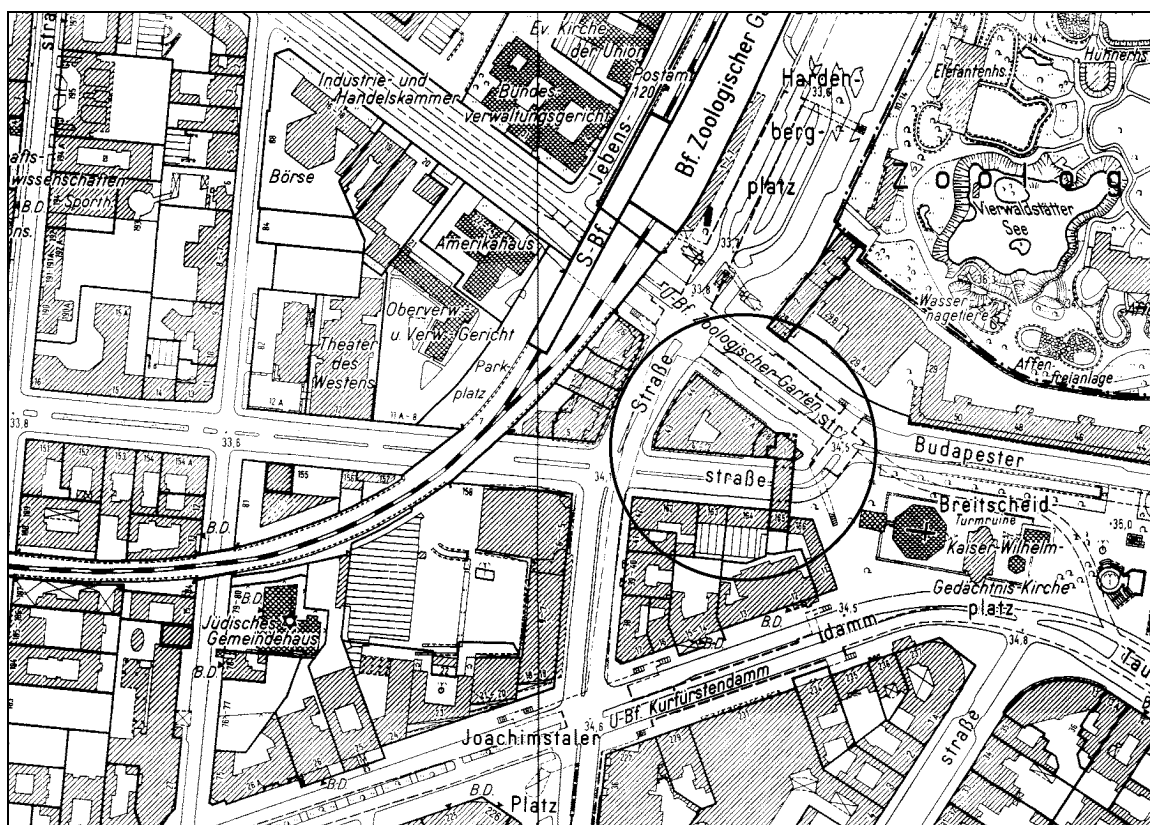


Abbildung:
Die Lage des Zoofenster-Blocks in Charlottenburg. Maßstab 1 : 5.000, Stand 1998.

Der Block liegt inmitten der sogenannten „City-West“, deren Vorläufer der „Neue Westen“ war, ein im Zuge der Planung und Entstehung des Kurfürstendamms als Verbindung der Berliner Innenstadt mit der Villenkolonie Grunewald um die Jahrhundertwende zum 20. Jahrhundert und etwa bis zum I. Weltkrieg erstmals bebautes und zunächst sehr exklusives Zentrum um die „Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche“, das insbesondere als durch Gaststätten und Vergnügungseinrichtungen in Konkurrenz zur Friedrichstadt trat³⁰⁸. Gewissermaßen als Übergang zwischen dem Breitscheidplatz und dem Gebiet um den Bahnhof Zoologischer Garten gelegen und von Hardenbergstraße (nördlich), Kantstraße (südlich) und Joachimstaler Straße (westlich) begrenzt, gehört er in der geteilten Halbstadt West-Berlin damit zu den zentralsten Orten überhaupt.

Infolge des Zweiten Weltkriegs war die Bebauung im Block fast vollständig zerstört. Der Wiederaufbau im Bereich um den Breitscheidplatz erfolgte nach dem Magistratswettbewerb von 1947 und dem Ermisch-Plan von 1949, der die Verkehrs- und Fluchtlinien festgelegt hatte, in den späten 1940er und den 1950er Jahren. Die Bebauung auf dem Grundstück wurde erst 1959 nach den Plänen von Paul Schwebes realisiert, in einer Zeit, in der die Festsetzung des Baunutzungsplans mit der Übernahme der City-Funktion in West-Berlin dort erstmals eine Ausweisung als Kerngebiet vorsah. (Ausschreibung Gutachterverfahren,

³⁰⁸ Vgl. AG Zentrum Berlin 1997, S. 22 f.

S. 52). In der Umgebung wurden in der Zeit der Teilung Berlins markante Hochhäuser³⁰⁹ errichtet, so in den 1950er Jahren das Allianz-Hochhaus und das Zentrum am Zoo, Mitte der 1960er Jahre das Europa-Center und Anfang der 1970er Jahre das sogenannte „Ku-Damm-Eck“. Damit nahm die westliche City Abschied von der durchgängigen kaiserzeitlichen Struktur und wurde fortan mitgeprägt von der modernen Koexistenz von vertikalen und horizontalen Quadern, die ihre städtebauliche Spannung im Gegensatz zur Kaiserzeit aus einer starken grundstücksweisen Differenzierung der baulichen Dichte beziehen. Das Grundstück des späteren „Zoofensters“ blieb bis zur Vereinigung Berlins im Schatten des Schimmelpfeng-Hochhauses, Teil der Konzeption von Schwebes, die nach dem Krieg die westliche Platzkante des Breitscheidplatzes bildete. Während von öffentlichen und privaten Akteuren über die Jahrzehnte zahlreiche Veränderungen im öffentlichen Raum (Umgestaltung des Kurfürstendamms und des Breitscheidplatzes) und zur Aufwertung der Gebäude aus den 1950er-Jahren um die Gedächtniskirche (Ansiedlung der Staatlichen Kunsthalle, der Berliner Festspiel GmbH, Modernisierung des Europa-Centers, Einrichtung einer Passage im südlich angrenzenden „Gloria-Block“) vorgenommen wurden, blieb der Zoofenster-Block dagegen weitgehend unverändert (AG Zentrum Berlin 1997, S. 24 f).

4.12 Ein Dimensionssprung für die City-West: das Gutachterverfahren zum „Zoofenster“

Mit der Vereinigung Berlins und angesichts der umstrittenen Bauvorhaben auf westlich angrenzenden Nachbargrundstücken³¹⁰ rückt für die Eigentümerin der westlichen, an den Vorplatz des Bahnhofs Zoologischer Garten (Hardenbergplatz) angrenzenden Blockhälfte, die Brau und Brunnen AG³¹¹, und die nun nach Jahren wieder von einem SPD-Politiker geführte Senatsbauverwaltung der Block ins Blickfeld. Während der östliche Blockteil mit dem „Schimmelpfenghaus“ dicht bebaut ist, stellt der als wenig attraktiv geltende und teilweise aufgrund des 1950er-Jahre-Konzepts nur geringgeschossig bebaute westliche Teil ein Verdichtungspotential dar, auf dem sich nach dem Stopp der Vorwende-Konzeption am Kranzler-Eck durch den SPD-Senator nun neuerlich City-Entwicklung abspielen könnte.

Im Dezember 1990 wird aufgrund einer Initiative der Brau und Brunnen AG, die nach Abriß „einen den Ort prägenden Gebäudekomplex ... errichten“ (Ausschreibung Gutachterverfahren, S. 5) möchte, ein Gutachterverfahren eingeleitet, an dem fünf Architektenteams zur nicht anonymen Teilnahme aufgefordert werden³¹². Die Brau und Brunnen AG als Ausloberin des Verfahrens wählt in Abstimmung mit SenatsbauWohn folgende Teams aus: Bangert/Jansen/Scholz/Schultes aus Berlin, Eyl/Weitz/Würmle & Partner, ebenfalls aus Berlin, Manolo/Nunes/Yanowsky aus Paris, Martorell/Bohigas/Mackay Arquitectes aus Barcelona und Richard Rogers aus London. Die Eigentümerin gibt dabei zu verstehen, daß die „Rentabilität ... grundlegendes Kriterium der Realisierbarkeit“ ist (ebd.).

Die Ausschreibung gibt eine klare Nutzungsverdichtung am Standort vor. Der Abriß der alten Bebauung wird von der Eigentümerin vorgesehen (S. 5); die höhere Grundstücksausnutzung wird mit Bezug auf die „prominente städtebauliche Situation“ gerechtfertigt (S. 35) und dabei davon ausgegangen, daß sich die „1A-Lagen der Cities ... erheblich erweitern“ (S. 35) werden. Eckpunkte der Vorgaben sind der Öffentlichkeitscharakter der unteren Geschosse, dem „zentrale Bedeutung“ zugemessen wird, die klare Begrenzung des Hardenbergplatzes, eine Einrichtung von Läden, Restaurants, Ausstellungsräumen und Galerien in dem öffentlich durchquerbaren unteren Bereich, die direkte Anbindung des Erdgeschosses an den U-Bahnhof Zoologischer Garten und eine Überleitung der Einzelhandelsbereiche an die Gloria-Passage südlich der Kantstraße (S. 35 ff).

³⁰⁹ Diese Hochhäuser erreichten allerdings bescheidene Höhen, vergleicht man sie mit Städten, die für ihre „Skylines“ bekannt sind. Für West-Berlin war die Ansammlung der um 60 m hohen Gebäude dennoch eine der bedeutenderen Hochhaus-Konzentrationen.

³¹⁰ Vgl. die Fallstudien zum „Kant-Dreieck“ und zum „Kranzler-Eck“.

³¹¹ Der nordrhein-westfälische Brauereikonzern ist Eigentümer der in Berlin ansässigen Schultheiß-Brauerei. So erklärt sich auch, daß er bereits zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung Eigentümer eines innerstädtischen Schlüsselgrundstücks ist, das vor der Vereinigung aber im Rahmen der Konzernpolitik nur eine geringe Rolle gespielt hat.

³¹² Die Vorgeschichte der Auslobung läßt sich heute nicht mehr vollständig rekonstruieren, insbesondere die genaue Reaktion der Senatsverwaltung auf die von Brau und Brunnen anvisierte Dichte. Der Beginn der Planungsüberlegungen liegt überdies deutlich weiter zurück, als das Gutachterverfahren suggeriert.

Die Genehmigungsfähigkeit des Projekts, die wegen der Gültigkeit des Baunutzungsplans von 1958 als übergeleiteter Bebauungsplan zu diesem Zeitpunkt unklar ist, macht die Forderung nach zwei Konzepten der Teilnehmer notwendig. Ein sogenanntes „Minimalkonzept“ soll nach § 34 BauGB genehmigungsfähig sein unter Bezugnahme auf die in den 1950er bis 1970er Jahren errichtete Umgebung, die mit dem Zentrum am Zoo und dem Schimmelpfeng-Hochhaus zwei deutlich über die alte Traufhöhe reichende Gebäude aufweist. Auch das später nicht errichtete IC-Hotel auf dem Grundstück der leergezogenen Verwaltungsgerichtsgebäude in der Hardenbergstraße wird als Referenzpunkt herangezogen. Daraus abgeleitet sollen 16 Vollgeschosse nicht überschritten, aber einschließlich Dach- und Untergeschossen mindestens 30.000 m² BGF nachgewiesen werden³¹³. Im zweiten, dem sogenannten „Optimalkonzept“, läßt die Ausschreibung das Volumen und die Höhe des Gebäudes offen, fordert aber ebenfalls ein Minimum von 30.000 m² BGF. (S. 37)

Mit den Entwürfen sollen hochwertige vermietbare Flächen für Handel, Dienstleistungen und Verwaltung geschaffen werden. Die Einzelhandelsflächen sollen das Erdgeschoß, das 1. Obergeschoß und ein Untergeschoß umfassen und - bei möglichst großem Gesamtvolumen - kleinteilig nutzbar sein. Dort wird ein „hallenartiger Erlebnisraum mit Außenraumbezug“ vorgeschlagen. Auf den Nachweis von Stellplätzen könne verzichtet werden. (S. 38)

Am 18.03.1991 tagt das Obergutachtergremium unter dem Vorsitz von Egbert Kossak. Der als Gast geladene Charlottenburger Baustadtrat weist darauf hin, daß der Bezirk zu spät und unvollkommen in das Verfahren einbezogen worden sei. Darüber hinaus stellt er die planungsrechtliche Problematik vor. Die anschließende Diskussion führt zu einer kritischen Hinterfragung des Baunutzungsplans. Man kommt überein, daß „das Ergebnis des Verfahrens öffentlich präsentiert und erörtert werden“ müsse. Die Bewertung der Entwürfe durch die Obergutachter verengt die Diskussion unter Berufung auf die „hohen Ansprüche, die an die städtebauliche Einfügung des neuen Gebäudekomplexes an diesem zentralen Standort in Berlin zu stellen sind“, auf die sich stark voneinander unterscheidenden Projekte von Martorell/Bohigas/Mackay und Rogers. Bei beiden könne die geforderte BGF „an diesem Standort ohne Beeinträchtigung der Umgebung und städtebaulich qualitativ“ erreicht, „bedingt sogar überschritten werden“. Die Orientierung der Entwürfe an der Höhe des Europa-Centers führe zu „einer wirkungsvollen Ensemblebildung im Umgriff des Breitscheidplatzes“. Beide seien eine „wertvolle städtebauliche und architektonische Bereicherung des Standortes und können mit ihrer Architektur ... einen Anstoß zur weiteren Qualitätsverbesserung des Umfeldes“ geben. Dem Wettbewerbsgrundstück komme eine „entscheidende Rolle für eine städtebauliche Akzentuierung“ im größeren Kontext zu. Bei zwei Gegenstimmen gewinnt Rogers wegen seiner als besonders hervorgehobenen Gestaltqualität, Vorschlägen zur Integration des Hardenbergplatzes und der U-Bahn-Anbindung, besonders aber wegen des spezifischen Charakters als „intelligentes Bürogebäude“. Die sich anschließenden Aufträge zur Prüfung der Machbarkeit beziehen sich im wesentlichen auf Erschließungsfragen.

³¹³ Das Minimum von 30.000 m² Bruttogeschoßfläche, das schließlich mit ausschlaggebend für die Auseinandersetzung um die Genehmigungsfähigkeit des Projekts werden wird, ist dabei durch die Investorin eingebracht und offenbar von der Senatsbauverwaltung in der Vorbereitung des Gutachterverfahrens nicht in Frage gestellt worden. Die daraus resultierende GFZ von über 12 – das Rogers-Projekt wird schließlich eine von 14,1 erreichen – liegt offensichtlich weit über der in der näheren Umgebung. Sie liegt nicht zuletzt deshalb so hoch, weil ein mehrgeschossiges Gebäude aus der Nachkriegszeit abgebrochen werden muß, um Platz für die Neubebauung zu schaffen, und die Summe aus den entgangenen Mieterträgen dieses Vorgängerbaus und der Finanzierung des Abrisses mit dem Projekt zusätzlich finanziert werden muß – damit liegt die für die Investorin als tragfähig erachtete Mindestdichte höher als auf anderen Grundstücken, wenngleich die Kalkulation insofern fiktiv ist, als die Brau&Brunnen AG als Eigentümerin der Fläche nicht unter einem unmittelbaren Verwertungsdruck steht wie etwa Grundstücksneuerwerber. Die Investorin hat dabei die Weiternutzung des Vorgängerbaus als Alternative im Falle eines Scheiterns der Nutzungsintensivierungsüberlegungen an der Genehmigungsfähigkeit in Erwägung gezogen. (G129) An der Notwendigkeit einer derart hohen Dichte für die Tragfähigkeit eines Abriss-/Neubaukonzepts sind erhebliche Zweifel geäußert worden, vgl. Eichstädt 1993, S. 26 f, dessen Darstellung zwar aufgrund der angenommenen Werte für Büromieten spekulativ bleiben muß und selbst die Bruttogeschoßflächen teilweise schätzt, die nichtsdestoweniger aber klar vor Augen führt, daß sich mit der hohen Dichte eine erhebliche Wertsteigerung des Grundstücks erzielen läßt.



Abbildung:

Das Zoofenster-Projekt von Richard Rogers. Quelle: Bauwelt 46/1995, S. 2652.

4.13 Die Vorbereitung des Bebauungsplanverfahrens

Unmittelbar nach der Veröffentlichung des Wettbewerbsergebnisses kommt die Bezirksverwaltung zu der Erkenntnis, daß das anvisierte Projekt nur über eine Änderung des Planungsrechts zu realisieren sei. „Infolge der Nutzungsmaßüberschreitungen hinsichtlich GFZ von ca. 12,0 [bei einer maximal zulässigen GFZ von 1,8 nach Baunutzungsplan, U. A.] mit 20 Geschossen [gegenüber fünf zulässigen im Baunutzungsplan, U. A.] ... auf ein Maß, das den Rahmen der Entscheidungsmöglichkeiten nach § 31 BauGB mit Sicherheit sprengt, weil die Grundzüge der Planung berührt werden, wäre das Vorhaben nur über die ... Neuaufstellung eines Bebauungsplanes ... realisierbar.“ Ob die bezirklichen Gremien diese Verdichtung und Höhenentwicklung mittragen, sei ebenso zu klären wie die städtebauliche, klimatische und verkehrliche Verträglichkeit des Entwurfs. Diese Klärung sei jedoch Voraussetzung für eine Einleitung des Bebauungsplanverfahrens. (QZ01) Wenngleich das Bekenntnis zu einem Planverfahren formal bleibt, wird dennoch im Bezirk teilweise eine inhaltliche Ablehnung des Projekts deutlich, das erheblich von der planerischen Linie des Bezirks abweicht und im scharfen Kontrast zu den weiter westlich liegenden kaiserzeitlichen Quartieren steht, deren städtebaulicher wie nutzungsstruktureller Erhalt eine zentrale Position der Bezirks bildet³¹⁴.

Auf Initiative der SPD-Fraktion beschließt die BVV Charlottenburg am 16.05.1991, dem Bezirksamt die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens aufzugeben, der - unter Berücksichtigung des Gutachterverfahrens - eine „stadtverträgliche“ Planung sicherstellen soll (Beschluß 593). Weiter wird das Bezirksamt beauftragt, ein mit dem Senat abgestimmtes Konzept vorzulegen, das für das Kant-Dreieck und das Victoria-Gelände Höhen- und Baumassenverteilung regelt (Beschluß 598).

³¹⁴ Dennoch ist eine grundsätzliche Ablehnung des Projekts im Bezirk zumindest ex post nicht feststellbar (G021, G032, G033, G086).

Das Bezirksamt wiederum beauftragt mehrere Büros mit den erforderlichen Gutachten, die bis Ende 1991 zu Ergebnissen führen sollen. Es will erst nach Abstimmung des Konzepts für den gesamten Bereich mit dem Senat das Bebauungsplanverfahren beginnen. (Zwischenbericht des Bezirksamts vom 12.11.1991)

In Gesprächen zwischen der Bezirksverwaltung und Vertretern der ECE, die für Brau und Brunnen die Verhandlungen führen, bekräftigt der Bezirk im Sommer und Herbst seine Haltung zu den rechtlichen Rahmenbedingungen. Ein Bebauungsplan wird für erforderlich gehalten, und eine Genehmigung nach § 31 BauGB (Befreiung) wegen der starken Überschreitung des Maßes der baulichen Nutzung ausgeschlossen, die unter Würdigung der nachbarlichen Interessen mit den öffentlichen Belangen nicht vereinbar sei. Eine Genehmigung nach § 34 BauGB scheidet wiederum wegen der Rechtsqualität des Baunutzungsplans und dem Charakter der umgebenden Bebauung aus. Die für das Ende des Jahres erwarteten gutachterlichen Ergebnisse bleiben abzuwarten (QZ02).

Eine erste Überarbeitung des Projekts bringt einige Änderungen im Detail. So werden die Dachgeschosse verändert, die Fensterstreben schmaler gestaltet sowie die Büro- und Gewerbeflächen deutlicher von einander getrennt. Noch ist die Eigentümerin lediglich „leicht irritiert“, aber ansonsten optimistisch über den Fortgang des Verfahrens und rechnet mit einem Baubeginn Ende 1992 (Berliner Morgenpost 18.12.1991), obwohl inzwischen ersichtlich ist, daß der Bezirk sich über die Präcedenzwirkung einer Genehmigung für eine mögliche nachfolgende Hochhausentwicklung im klaren ist. Senator Nagel gibt zu bedenken, daß mit dem Vorhaben die Nachkriegszeit für die City-West ende, aber ein Abriß zugunsten unwesentlich höherer Gebäude unwirtschaftlich sei (Tagesspiegel 05.12.1991: „Die Bedenkensträger sitzen im Bezirk“). Auch er betrachtet bei der öffentlichen Präsentation des Vorhabens dieses als Schlüssel zur weiteren Entwicklung der City, aber im positiven Sinn: „Von hier aus können Kriterien für ähnliche Entscheidungen entwickelt werden“, da das Projekt die alte wie die neue Stadtentwicklung respektiere und sowohl Nutzungsvielfalt als auch „humane Nutzungsfähigkeit“ gewährleiste. Die Genehmigungsfähigkeit sieht er ebenfalls als gegeben an: „Im wesentlichen kann nach § 34 entschieden werden.“ Der Vorsitzende des Bauausschusses in der BVV Charlottenburg drückt aus, daß es grundsätzliche Zustimmung im Ausschuß gegeben habe, während Dyckhoff eine Kettenreaktion befürchtet. (Berliner Morgenpost 19.12.1991: „Zoo-Fenster: Größer, schöner, höher als das Europa-Center?, tageszeitung 19.12.1991)

4.14 Ein alternativer Entwicklungspfad: die Charlottenburger „City-Leitlinien“

Angesichts des sich abzeichnenden Investitionsbooms, der seinen Niederschlag auch im Gutachterverfahren für das Zoofenster-Projekt findet, versucht Baustadtrat Dyckhoff eine Neuauflage bzw. Weiterentwicklung von City-Leitlinien, die Ende der 1980er Jahre von der Stadtentwicklungsverwaltung des Senats erarbeitet worden sind, nun in der wiedervereinigten Stadt aber unter völlig anderen Rahmenbedingungen neuformuliert werden müssen. Mit dem Auftrag an drei Büros³¹⁵ zielt Dyckhoff darauf ab, eine projektorientierte und unabgestimmte Entwicklung im Charlottenburger Teil der City-West zu vermeiden. In mehreren öffentlichen Veranstaltungen ab Anfang 1991 macht Dyckhoff deutlich, daß es ihm dabei neben der Sicherung von Wohnraum für sozial Schwächere auch um umfassende Ziele bei einer stadtverträglichen Lenkung der Dienstleistungsexpansion geht. Dazu sollen die polyzentrische Struktur der Stadt und die Mischnutzung Charlottenburgs erhalten werden, der ÖPNV Vorrang bekommen und die Wohnfunktion in der City und an ihrem Rand sichern. (QZ03, QZ04)

In der zweiten Hälfte des Jahres 1991 finden mehrere Steuerungsrunden mit Senatsvertretern statt, auf denen sich die Beteiligten zunächst abtasten, Konsens über grundsätzliche Ziele wie den Erhalt der kaiserzeitlichen Quartiere und den in der Flächennutzungsplan-Vorbereitung anvisierten innerstädtischen Modal Split von 80:20 ÖV:IV erreichen, ansonsten aber unterschiedlicher Auffassung über die zukünftige Bedeutung der City-West bleiben. Die vorgelegten Aussagen der Gutachter, die darauf abheben, den kaiserzeitlichen Bereich Charlottenburgs zu erhalten und für die Umgebung des Breitscheidplatzes einen „Veränderungsbereich“ vorsehen, wo stärkere Veränderungen möglich sein sollen, werden schließlich auch von Senatsbaudirektor Stimmann mitgetragen. (QZ05-Z10) In drei öffentlichen Kolloquien werden die Vorschläge breit diskutiert. Für den Veränderungsbereich entsteht angesichts der kontroversen Dis-

³¹⁵ Das Büro Kohlbrenner ist für die städtebaulichen Aussagen zuständig, die FGS für verkehrsplanerische und die argus für soziale Aspekte.

kussion über das Zoofenster-Projekt kein einfacher Konsens innerhalb der öffentlichen Hand, so daß schließlich nur sehr zurückhaltende Formulierungen beschlossen werden (QZ11, QZ12, QZ13, Berliner Zeitung 12.12.1991, Berliner Morgenpost 12.12.1991, Tagesspiegel 12.12.1991). Obwohl Dyckhoff sich über diese Schwäche im klaren ist³¹⁶ und Senatsvertreter auf dem 3. Kolloquium präzisere Festlegungen fordern, kommt es in der weiteren Bearbeitung zwar zu Testentwürfen durch das Büro Kohlbrenner für den Bereich Breitscheidplatz, die allerdings - vermutlich wegen der Befürchtung, sie würden dort durch die Hochhausskizzen „schlafende Hunde wecken“ - nicht veröffentlicht werden (G051).

Der weitere Bearbeitungsprozeß zieht sich mehrere Jahre hin, und die City-Leitlinien verlieren an Bedeutung in der öffentlichen Wahrnehmung. Der inzwischen im Bezirk umstrittene Baustadtrat kann sie schließlich im Bezirksamt nur mit vier Stimmen bei drei Enthaltungen durchsetzen (Vorlage 225 vom 07.06.1994). Bereits auf einer Ausschußsitzung der BVV Charlottenburg im Herbst 1994 wird deutlich, daß die Leitlinien aktualisiert werden sollten (QZ14). Schließlich übernimmt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz mit Workshops zur City-West wieder die Initiative und kommt den an sie herangetragenen Forderungen ansatzweise nach, die Leitlinien zu präzisieren³¹⁷. Die Charlottenburger City-Leitlinien entfalten damit rückblickend trotz der vom Bezirksamt großen in sie gesetzten Hoffnungen keine maßgebliche Wirkung für die Entscheidungsfindung im Zoofenster-Block.

4.15 Der eingefügte Riese: das umstrittene Genehmigungsverfahren

Um die Jahreswende 1991/92 beginnt das Zoofenster-Projekt, Mittelpunkt einer Grundsatzdebatte um Hochhäuser in der Stadt zu werden. Dabei gehen die Fronten durch alle Akteursgruppen. Selbst in der meist unbeteiligten oder ablehnenden Bevölkerung finden sich deutliche Befürworter eines innovativen Hochhauses (QZ15), während auf der Veranstaltung „Der Westen boomt!“ sowohl die Fachpolitiker als auch die Architekten und Planer gespalten sind³¹⁸.

In diese Phase fällt die Bauantragstellung vom Dezember 1991 durch die Brau und Brunnen AG, die sich im wesentlichen an das Ergebnis des Gutachterverfahrens hält. In der Bezirksamtssitzung vom 14.01.1992 wird der Bauantrag kontrovers diskutiert. Der Stadtrat für Jugend und Sport spricht sich dabei grundsätzlich für die Schaffung neuer Bauakzente in der City aus, die ein „Beitrag zur Steigerung des Wirtschafts- und Steueraufkommens der Stadt“ seien. Leitlinien zur Baupolitik des Bezirks seien dringend erforderlich. Die Kritik an der Baupolitik des Bezirks wird vom Baustadtrat zurückgewiesen, der darauf hinweist, daß Vorarbeiten zu Leitlinien bereits durchgeführt seien. Er wiederholt, daß das Bauvorhaben rechtswidrig sei und er nicht per Beschluß gezwungen werden könne, gegen das geltende Recht zu verstoßen. (QZ16)

Sowohl der Jurist im Stadtplanungsamt als auch das Rechtsamt kommen im Verlauf des Genehmigungsverfahrens zu dem Schluß, daß der Bauantrag abgelehnt werden müsse. Sie sprechen unter Berufung auf das Verwaltungsgericht Berlin davon, daß es angemessen sei, eine „Genehmigung nicht nur als rechtswidrig, sondern als offensichtlich rechtswidrig anzusehen.“ (QZ17) Dabei kommt der Planungsjurist zu dem Ergebnis, daß der „Bauantrag ... unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt genehmigungsfähig“ sei. Eine Befreiung schließt er aus, da die gesetzlichen Voraussetzungen nicht gegeben seien. Das Vorhaben berührt nach dieser Position die Grundzüge der Planung (Schaffung einer städtebaulichen Domi-

³¹⁶ Er kommentiert die erste Fassung der Leitlinien mit den Worten „Dieses Papier ist ein lockeres, harmonisches Papier ...Wir müssen m.E. deutliche Antworten geben. Dies hat keinen Biß.“ (QZF1) Für den Veränderungsbe-
reich wird die Zurückhaltung im Arbeitspapier der Gutachter deutlich: „Da Struktur und Gestalt dieses Bereiches
heute als unbefriedigend empfunden werden, bietet der Veränderungsdruck die Chance zu einer wünschenswer-
ten Veränderung. ... Leitlinien für die künftige Entwicklung müssen hier also zunächst relativ allgemein gehalten
werden, da für jede Veränderung eine Einzelfallbeurteilung im städtebaulichen Umfeld vonnöten ist.“ (Arbeits-
papier Teil 1 August 1991, S. 28)

³¹⁷ Vgl. dazu unten im Abschnitt zum Schimmelpfenghaus.

³¹⁸ So bezeichnet MdB Conradi Berlin als „mutlos“, während auf der anderen Seite der erst kurz zuvor berufene
Senatsbaudirektor Hans Stimmann hohe Häuser als „ungemütlich“ bezeichnet. Wulf Eichstädt, bekannt als Ver-
treter „grüner“ Positionen in der Architektenschaft, bezweifelt das öffentliche Interesse am Bau, während sich
der „Platzhirsch“ Kleihues für eine Verdichtung der Innenstadt mit Rücksicht auf das Umland einsetzt und vor
einer „Intoleranz gegen hohe Häuser“ warnt, wohl nicht ohne Bezug auf seine eigenen Hochhauspläne am
Kant-Dreieck (Tagesspiegel 26.01.1992).

nante als Ziel). Die Frage nach der städtebaulichen Vertretbarkeit wird mit Bezug auf Untersuchungen des Stadtplanungsamts verneint. Eine Obsoleszenz der Planungsgrundlagen verneint er und läßt damit auch eine Genehmigung nach § 34 BauGB ausscheiden, denn nur wenige Gebäude in der Umgebung ragen über die Höhe nach Baunutzungsplan hinaus, so daß „diese Maßüberschreitungen nicht dazu [führen], daß das Vertrauen auf die Fortgeltung der Planfestsetzungen beseitigt werden würde“. Schließlich wird selbst unter der Annahme einer Obsoleszenz der Maßfestsetzungen darauf hingewiesen, daß die „beabsichtigte Geschosßflächenzahl von 15,07 ... weder in der näheren noch in der weiteren Umgebung einen Bezugspunkt“ finde. Die höchste GFZ in der Umgebung wird vom Europa-Center mit 4,4 erreicht. Weitere Ausführungen zur Verursachung von städtebaulichen Spannungen folgen. (QZ17)

Gegen die dann tatsächlich erfolgte Ablehnung des Bauantrags legt die Eigentümerin im März 1992 Widerspruch ein und geht dabei von einer Obsoleszenz des Baunutzungsplans aus. Dies wird u. a. mit dem Bebauungsplan VII-88 von 1969 begründet, der „auf den Nachbargrundstücken eine 7-10-geschossige Bebauung bei völliger Überbauung der Grundstücksfläche und teilweise zusätzlich der Überbauung von öffentlichem Straßenland“ vorsehe, womit eine GFZ zwischen 7,0 und 10,0 erreicht wird. Die Kerngebietsfestsetzung im Bebauungsplan VII-B von 1986 führe dazu, daß „der alte Baunutzungsplan ohnehin nicht mehr herangezogen werden“ könne. Für die Maßfestsetzungen beruft sich die Begründung auf von Feldmann (Feldmann 1991) und ein unveröffentlichtes Rechtsgutachten eines namhaften Baujuristen³¹⁹ vom 15.04.1990. Die weiteren Ausführungen versuchen folgerichtig, die Genehmigungsfähigkeit nach § 34 BauGB abzuleiten. Die Einfügung wird bezüglich der Zahl der Vollgeschosse und der Geschosßflächenzahl postuliert. Die Begründung stützt sich darauf, daß im vorauslaufenden Gutachterverfahren die „Jury ... von einer städtebaulichen Einfügung der Bauprojektes ausgegangen [ist].“ Mit Verweis auf die Kommentierung des BauGB wird daraufhin belegt, daß die Setzung eines städtebaulichen Akzents, der die Höhe des Europa-Centers wiederaufgreift, im Rahmen des § 34 BauGB zulässig sei. Abweichend von der Auffassung des Bezirks wird das Bauvorhaben „als eine Art Eckstein bei der Ensemblebildung des Breitscheidplatzes“ aufgefaßt und eine Signalwirkung auf die umgebenden Baublöcke bestritten, womit es keine bodenrechtlichen Spannungen innerhalb des Gebiets erzeuge³²⁰. Mit der Jury wird das Projekt als „sinnvolle Komplettierung“ und „nicht dagegen als Anfang einer Neugestaltung“ angesehen. Wie später vermehrt in der städtebaulichen Debatte um den Breitscheidplatz als Argument ins Spiel gebracht, stelle das Bauvorhaben dessen erwünschte Einfassung dar, die die Überbetonung seiner Ostseite durch das Europa-Center ausgleichen könne. Folgerichtig wird die hohe GFZ als „automatisches“ Resultat der Setzung eines städtebaulichen Akzents mit entsprechender Höhe ausgemacht. Durch die Nähe des Breitscheidplatzes soll außerdem die Verdichtung auf dem Grundstück wegen seiner „tatsächlichen Nutzbarkeit ... 'wettgemacht'“ werden. Eine Genehmigungsfähigkeit im Rahmen einer Befreiung könne sich auf die von der Jury im Wettbewerbsverfahren angeführten städtebaulichen Gründe stützen, und die Grundzüge der Planung seien nach der einschlägigen Kommentierung des BauGB durch den Baunutzungsplan nirgends grundstücksbezogen zu betrachten. „Die Grundzüge der Planung werden durch eine Einzelbaugenehmigung für ein einzelnes akzentuiertes Bauvorhaben, von dem keine Vorbildwirkung für weitere Planungen ausgehen soll, nicht berührt.“ Auch die Unterschreitung der Abstandsflächen nach BauOBln wird als genehmigungsfähig erachtet. (QZ18)

Die Stellungnahme des Bezirks im Widerspruchverfahren bringt keine Abweichung von der ursprünglichen Position. Weiterhin beharrt der Bezirk darauf - ebenfalls unter Berufung auf v. Feldmann -, daß der Baunutzungsplan fortgelte, und verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß die in der Umgebung befindlichen Hochhäuser aufgrund von Einzelbebauungsplänen errichtet worden sind, und damit eine Einhaltung der Maßfestsetzungen in den vom Baunutzungsplan überplanten Gebieten durchaus verwirklicht sei. Dies wird unter Berufung auf das erwähnte Rechtsgutachten belegt, aus dem hervorgeht, daß der Baunutzungsplan schon zum Zeitpunkt seiner Festsetzung eine in Ansätzen vorhandene Verdichtung der City bremsen wollte. Weiter wird betont, daß das Europa-Center als Fremdkörper bei der Bildung eines möglichen Einfügnungsrahmens im Sinn von § 34 BauGB außer Betracht bleiben müsse und die angestrebte GFZ in der Umgebung nirgends vorhanden ist. In der Auseinandersetzung um eine Befrei-

³¹⁹ Dieser Baujurist war bereits in den 1980er Jahren Fürsprecher einer Erhöhung der Dichteobergrenzen der BauNVO, so daß eine Motivation für sein Gutachten zumindest erkennbar wird.

³²⁰ Vgl. dazu unten die weitere Entwicklung im Zusammenhang mit dem geplanten Abriß des Schimmelpfeng-Hauses.

ungsmöglichkeit wird die Rechtsgrundlage aus dem Jahre 1958 (Abgh. Drs. 2/1623 vom 03.05.1958) herangezogen, um nachzuweisen, daß die hohe GFZ die Grundzüge der Planung berührt, nach denen die Dichte explizit wegen der verkehrlichen Auswirkungen von Bauvorhaben derart restriktiv begrenzt wird. (QZ19)

Im Verlauf des Widerspruchsverfahrens gelingt es der Presse, die internen Positionen zur Genehmigungsfähigkeit des Projekts zu ermitteln. Es stellt sich heraus, daß Dyckhoff bereits 1991 die Aufstellung eines Bebauungsplans gefordert habe. Er verweist im Interview mit der „tageszeitung“ darauf, daß der Bezirk einer Weisung durch Nagel, der offenbar das Projekt nach § 34 BauGB genehmigen wolle, nicht folgen will. „Letztlich gehe es darum, so Baustadtrat Dyckhoff, ob ein einzelner Investor per Willkürakt derart begünstigt werden darf, denn so viele Stockwerke bedeuteten schließlich bares Geld. Dyckhoff befürchtet die 'Ausstrahlungseffekte' des Hochhausbaus.“ Der zuständige Abteilungsleiter von SenBau-Wohn wolle vor einer Stellungnahme zunächst eine juristische Prüfung vornehmen lassen. Auf den Widerstand reagiert der Sprecher von Brau und Brunnen unter Verweis auf die ökonomische Tragfähigkeit: „Wenn uns jemand sagt, wie wir das finanzieren sollen, könnten wir auch von der Höhe abrücken. Es geht nicht um die Höhe, sondern um die Nutzfläche.“ (tageszeitung 06.04.1992, Tagesspiegel 07.04.1992) Der Verfahrensstreit erreicht schließlich die Aufmerksamkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens und wird dort als „Diskussion à la Possemuckel“ bezeichnet (QZ20).

Um nach einer Ablehnung des Widerspruchs zu einer Bebaubarkeit des Grundstücks zu gelangen, beabsichtigt die Bezirksverwaltung die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens VII-264, über das sie die Senatsverwaltungen gemäß der Verfahrensrechtslage in einem Schreiben vom 09.04.1992 informiert. Zwar wird auf alte Planungsgrundlagen wie die Bereichsentwicklungsplanung Charlottenburg 1 von 1982 verwiesen, die das Europa-Center, das Zentrum am Zoo und den zu überplanenden Block 221 „als erhaltenswerte Baustruktur mit raumbildendem Charakter sowie Substanzqualität bewertet“, doch macht der Bezirk die geplante Baumaßnahme ausdrücklich zum Anlaß des in Aussicht genommenen Verfahrens: „Laut BVV-Beschluß Nr. 593 ... wird das Bezirksamt Charlottenburg ersucht, ... einen B-Plan aufzustellen, der unter Berücksichtigung des privat ausgelobten Gutachterverfahrens ... eine stadtverträgliche Planung sicherstellen soll. ... Der ... Gebäudebestand ... stellt eine städtebaulich unbefriedigende Situation dar.“ Zentrale Feststellung der Ausführungen ist die Tatsache, daß das Baugrundstück an der Nahtstelle zwischen kaiserzeitlicher und Nachkriegsbebauung liegt und „es ... der ausdrückliche Gestaltungswille der Gemeinde [ist], an dieser Stelle eine neue Dominante zu schaffen.“ Allerdings wird darüber hinaus betont, daß „Untersuchungen des Stadtplanungsamtes ... ergeben [haben], daß eine Komplettierung des Block 221 durch eine Aufnahme und Weiterführung der charakteristischen Baustrukturen der Umgebung städtebaulich vertretbarer, sich besser in das Ensemble der 50er Jahre einfügen würden und somit von der Ableitung her konsequenter wären.“ Die Auswirkungen im Hinblick auf Licht, Lärm, Kleinklima, Beschattung und Wind führen zu der Forderung nach einer Umweltverträglichkeitsprüfung „für mindestens die Bereiche: - Klima, - Lufthygiene, - Verschattung“. Doch auch für Verkehr, Umgebungsschutz, Grundwasserspiegel und die Notwendigkeit von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen werden Untersuchungen gefordert. (QZ21)

Als sich abzeichnet, daß der Bezirk nach einer negativen Stellungnahme auch des Rechtsamts (QZ22) keine Baugenehmigung für das Verfahren erteilen wird, weist die Senatsbauverwaltung das Bezirksamt an, den Bau zu genehmigen. Hintergrund ist die Befürchtung, durch ein Bebauungsplanverfahren könne sich die Realisierung unnötig verzögern (G096). Baustadtrat Dyckhoff hält die Weisung jedoch für widersprüchlich und juristisch nicht haltbar, weshalb man ihr aus juristischen Gründen nicht folgen könne. Darüber hinaus hält er seine inzwischen deutlich gewordene inhaltliche Position aufrecht, daß der Bezirk ein Hochhaus aus städtebaulichen Gründen an dieser Stelle für unvertretbar halte. Das Projekt löst im Bezirk sogar in der Partei des Bausenators Nagel so großen Widerstand aus, daß Teile der Charlottenburger SPD versuchen, einen Parteitagsantrag durchzusetzen, der Nagel zum Rücktritt auffordern soll. Der Versuch scheitert allerdings. (tageszeitung 22.08.1992)

Der Bausenat zieht darauf das Genehmigungsverfahren an sich. Nach Prüfung von Gutachten³²¹ zur erwarteten Verkehrsbelastung, Klima und Schattenwurf und nach Einigung des Eigentümers mit dem Nachbarn, dem Eigentümer des Schimmelpfenghauses, über die Unterschreitung von Abstandsflächen nach der Bauordnung, erteilt sie im Jahre 1994 eine Baugenehmigung³²². (tageszeitung 05.01.1995)

4.16 Ungeahnte Stolpersteine - Ein Investor in finanziellen Schwierigkeiten und ein „Rippenstoß“ gegen den Nachbarn

Obwohl die Baugenehmigung vorliegt, begibt sich die Eigentümerin zunächst auf Suche nach Partnern bei der Finanzierung des 250-Millionen-Projekts³²³. Der inzwischen in die Krise geratene Berliner Büromarkt stellt das Unternehmen offenbar vor große Schwierigkeiten. (tageszeitung 05.01.1995)

Nach Erteilung der Abrißgenehmigung für das Grundstück läßt der Investor im Sommer 1995 das Grundstück abräumen³²⁴. Da mit „Teppich-Kibek“ eine Einzelhandelsfiliale noch bis zum Jahr 2000 einen Mietvertrag in den Vorgängerbauten an der Ecke Kantstraße/Joachimstaler Straße besitzt und diese im Rahmen der Neubautätigkeit nicht verlassen will, entschließt sich Brau&Brunnen nach eigenen Angaben, das Hochhaus um die Filiale „herumzubauen“. Als der nördliche Teil des Grundstücks an der Hardenbergstraße bereits weitgehend abgeräumt ist, rammt ein Baggerfahrer am 15.08.1995 zwei tragende Stützen der Restbebauung der Teppichhandlung. Daraufhin läßt die Bauaufsicht Charlottenburg das Gebäude wegen akuter Einsturzgefahr räumen und bauaufsichtlich sperren. Während das Bauunternehmen und der Investor den Zwischenfall als Unfall darstellen, kommen unter Beobachtern Zweifel an dieser Darstellung auf, da ein Abriß des Kibek-Gebäudes die Baumaßnahmen für den Investor erheblich vereinfachen würde. (Berliner Zeitung 16.08.1995, 17.08.1995)

Im September gibt die Staatsanwaltschaft bekannt, daß sie ebenfalls daran zweifelt, daß es sich um einen Unfall gehandelt habe. Gutachten werden bei der Bundesanstalt für Materialprüfung und durch Teppich-Kibek selbst bei einem Ingenieurbüro in Auftrag gegeben, die diese These bestätigen. Weiterhin bleibt das Gebäude bauaufsichtlich gesperrt, und per einstweiliger Verfügung wird Brau & Brunnen angewiesen, alles zu unterlassen, was einer weiteren Mietnutzung schaden könnte, so daß ein weiterer Abriß zu diesem Zeitpunkt unterbleiben muß. Daraufhin entläßt Brau & Brunnen seinen Generalunternehmer, nicht zuletzt, um nicht stärker in Verdacht zu geraten, selbst den „Rippenstoß“ gegen das Kibek-Gebäude veranlaßt zu haben. Ein später erarbeiteter Bericht der Allianz-Versicherung bestätigt ebenfalls, daß die Beschädigung durch mehrere, nacheinander vorgenommene Stöße zustande gekommen sei und damit kein Unfall gewesen sein könne. Nach einer längerwährenden Auseinandersetzung zwischen Brau und Brunnen sowie Teppich-Kibek³²⁵ kann die Filiale zur Jahreswende 1996 auf verkleinerter Fläche wieder eröffnen und räumt sie erst im Oktober 1996 nach einem Vergleich mit Brau & Brunnen, so daß der letzte Abschnitt des Abrisses für Anfang 1997 angepeilt wird. (Berliner Zeitung 27.09.1995, 28.09.1995, 05.10.1995, 29.11.1995, 06.12.1995, 30.12.1995, 16.10.1996)

³²¹ Die Gutachten wurden von der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr für diese Untersuchung nicht zur Verfügung gestellt. Über ihren Inhalt kann deshalb nur spekuliert werden.

³²² Die Baugenehmigung ist offenbar wegen der zunächst nicht erteilten Nachbarzustimmung schwebend unwirksam (G022). Eine finanzielle Einigung mit der ITAG gelingt aber schließlich. Andere Quellen sprechen sogar von einer Nachbarklage (vgl. Eichstädt 1993, S. 26).

³²³ Andere Quellen sprechen von 350 Mio. DM, vgl. Berliner Kurier 07.03.1996, tageszeitung 05.01.1995, Berliner Zeitung 22.04.1994. Vgl. auch Lambrecht 1994, S. 44 f.

³²⁴ Der inzwischen nicht mehr für Brau und Brunnen tätige damalige verantwortliche Mitarbeiter weist darauf hin, daß er sich stets gegen einen Abriß gewandt habe, so lange rechtliche Probleme die Realisierbarkeit gefährdet gewesen sei (I10).

³²⁵ Teppich-Kibek sichert das Gebäude im November auf eigene Faust, doch bleibt es weiterhin gesperrt. Die Berufung auf das „Selbsthilferecht“ des § 538 (2d) BGB, das eigenmächtiges Handeln eines Mieters gestatte, falls der Vermieter in Verzug ist, wird von Brau&Brunnen kritisiert. Das Landgericht Berlin entscheidet schließlich Anfang Dezember, daß Brau&Brunnen das Kibek-Haus wieder herrichten muß. Brau&Brunnen kündigt das Mietverhältnis fristlos, u. a., da sie die Abstützungsmaßnahme der Mieterin als „grob vertragswidrigen Gebrauch der Mietsache“ ansieht und Kibek den Vorwurf, Brau&Brunnen habe die Zerstörung absichtlich herbeigeführt, nicht zurückerkannmt.

Der angeschlagene Brau&Brunnen-Konzern macht im Jahr 1995 Verluste in dreistelliger Millionenhöhe. Die ins Stocken geratene Realisierung des Zoofenster-Projekts wird damit in Verbindung gebracht. Im Herbst 1996 verdichten sich Gerüchte über einen möglichen Verkauf des Grundstücks, die sofort demontiert werden. (Berliner Zeitung vom 30.10.1996)

4.17 Das verdrängte Gebäude: Überschwappen der Neuordnungspläne auf das benachbarte Schimmelpfeng-Haus

Während die Bautätigkeit für das Zoofenster lange Zeit ruht, beginnt der Eigentümer des Nachbargrundstücks, das direkt an den Breitscheidplatz angrenzt, zeitversetzt und durch die bauliche Verdichtungsmöglichkeit angeregt, mit Planungen für eine Verdichtung seines Grundstücks. Das sogenannte Schimmelpfeng-Haus, Teil der 1950er-Jahre-Planung für das Zoomfeld und Ende der 1950er Jahre realisiert, überspannt die Kantstraße als 46 m hohes Brückenhaus und faßt die Ostseite des Breitscheidplatzes baulich ein. Seine bauliche Qualität wird bereits während der Entscheidung über das Zoofenster-Projekt unterschiedlich gesehen. Kritiker des Gebäudes beklagen die Abriegelung des letzten Abschnitts der Kantstraße, die zu deren geringer Attraktivität beigetragen habe, während der Status des Gebäudes als westliche Wand des Breitscheidplatzes und Baudenkmal im Zusammenhang mit der Zoorandbebauung aus der Nachkriegszeit von den Befürwortern angeführt wird.

Anfang der 1990er Jahre hatte der Eigentümer eine umfassende Instandsetzung und teilweise Modernisierung seines Gebäudekomplexes vorbereitet. Als sich die Neubautätigkeit auf dem Nachbargrundstück abzeichnete, war die Modernisierungsplanung bereits so weit fortgeschritten und die planungsrechtliche Situation für das Schimmelpfenghaus noch so unklar, daß der Eigentümer die Modernisierung durchführen ließ. (G078) Als Nachbar war er zunächst in der Lage, die Realisierung des Zoofenster-Projekts aufzuhalten, da dieses die bauordnungsrechtlich geforderten Abstandsflächen deutlich unterschreitet³²⁶.

Initiator und Ideengeber für eine Umstrukturierung der östlichen Blockhälfte³²⁷ ist der Architekt Christoph Langhof, der mit seinem Büro im Schimmelpfenghaus ansässig ist und daher den Standort genau kennt sowie bereits mit Sawade einer der beiden Gegner des Zoofenster-Projekts im Obergutachtergremium gewesen ist (G056). Während in der städtischen Politik das Schimmelpfenghaus als wichtiger Teil des 1950er-Jahre-Ensembles um den Breitscheidplatz angesehen, in seiner Überbauung von öffentlichem Straßenland von seiner Grundstücksausnutzung als investorenfreundlich (G066) erachtet, schließlich nach langer gerichtlicher Auseinandersetzung um das „Zentrum am Zoo“ 1995 unter Denkmalschutz gestellt (G066, SenSUT 1999, S. 72) und zunächst kein Anlaß für seine Veränderung gesehen wird, stoßen Ideen für eine Umgestaltung des südlich angrenzenden „Gloria-Blocks“ wegen der geringen Attraktivität der dort nach Umbau errichteten „Gloria-Passage“ und seines nördlichen Abschlusses zur Kantstraße (Parkhaus) eher auf positive Resonanz.

Trotz einiger Signale von Gutachtern, die einen Abriß des Schimmelpfenghauses als Varianten einer Umgestaltung des Bereichs City-West diskutieren³²⁸, kommt erst im Umfeld des „Workshops City-West“ etwas stärkere Bewegung in die Diskussion. Der Workshop, von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz von Februar bis April 1995 angesichts der inzwischen dynamischen baulichen Entwicklungen in Berlin-Mitte und aus Angst vor einem Niedergang der West-City veranstaltet, beauftragt fünf Planungs- und Architekturbüros mit gutachterlichen Untersuchungen zum Umfeld des Breitscheid-

³²⁶ Vgl. die obigen Anmerkungen zur „schwebend unwirksamen“ Baugenehmigung für das Zoofenster-Projekt.

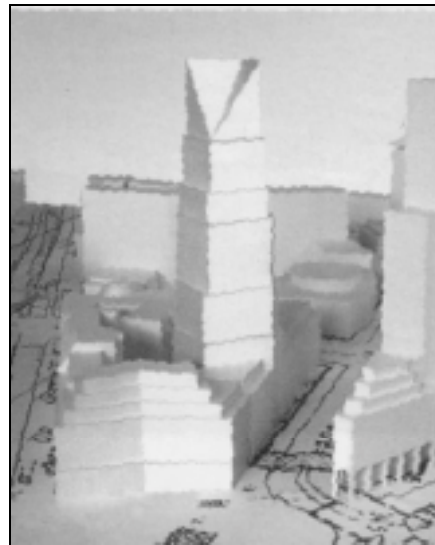
³²⁷ Weiterhin ist auch der südlich angrenzende „Gloria-Block“, auf dem ein weiterer Bauabschnitt des Schimmelpfenghauses steht und den das Brückenhaus mit dem „Zoofenster-Block“ verbindet, in die Überlegungen einbezogen.

³²⁸ Der vom Bezirk Charlottenburg beauftragte Gutachter Kohlbrenner erarbeitet in seiner Vertiefung der „City-Leitlinien“ drei Entwicklungsszenarien zu einer städtebaulich-gestalterischen Konzeption für die Charlottenburger City. Im Rahmen des Gutachtens werden im Sommer 1993 verschiedene Verdichtungsalternativen geprüft. Angesichts der zum damaligen Zeitpunkt vom Bezirk nicht mehr beeinflussbaren Entwicklung auf dem Zoofenster-Grundstück hält Kohlbrenner in einer Alternative den Abriß des Schimmelpfeng-Hauses für eine Konsequenz des solitären Charakters des Zoofenster-Bauwerks, empfiehlt aber gleichzeitig eine „behutsame Nachverdichtung in den übrigen City-Bereichen, im Grundsatz auf der Basis der vorhandenen gründerzeitlichen Struktur.“ (SenBauWohnVerk 1998a, S. 24) Die weiteren geprüften Alternativen gehen dagegen von einem Erhalt des Schimmelpfenghauses und verschiedenen Verdichtungsvarianten auf dem Zoofenster-Grundstück aus (Protokolle der City-Foren zur öffentlichen Vorstellung der City-Leitlinien, G051).

platzes. Die Ergebnisse sind vergleichsweise mager und punktuell. Übergreifende Leitlinien ergeben sich nicht. Die Beteiligten sehen allerdings im Konsens Handlungsbedarf zu einer Aufwertung der City-West. Einzelne Büros bringen dafür den möglichen Abriß des Schimmelpfenghauses nun erneut ins Gespräch. So formuliert das Büro Léon/Wohlhage: „Ohne Überbauung hat die obere Kantstraße Chancen, vom Hinterhof-Milieu befreit zu werden und als Theater-Boulevard Stadtpräsenz zu erlangen. Seine neuen Blockecken sollten kraftvoll sein, jedoch neben dem 'Zoofenster' keine weiteren Solitäre darstellen.“ (SenBauWohnVerk 1998a, S. 24)

Die im Hintergrund und fernab der Öffentlichkeit stattfindenden Aktivitäten des Eigentümers des Schimmelpfeng-Hauses zielen nun darauf ab, die öffentliche Hand zu einer schnelleren Entscheidungsfindung zu bringen (G078). Er beauftragt Wolfgang Schäche mit einem Gutachten, das eine Abwägung zwischen dem Denkmalschutz und einer möglichen Verbesserung der städtebaulichen Situation nach Abriß des Brückenbauwerks versucht. Die im Oktober 1995 vorgelegte Arbeit weist nach, daß das Schimmelpfenghaus nicht aus einem Guß geplant worden ist, sondern daß das Brückenhaus und seine südliche Fortsetzung zwei unterschiedliche Bauabschnitte darstellen. Darüber hinaus konstatiert sie, daß „der „Schimmelpfeng-Komplex“ dabei im Sinne des Denkmalschutzgesetzes in seiner Gesamtheit ein Denkmal erster Ordnung“ darstelle, demgegenüber jedoch die städtebauliche Funktion „kontraproduktiv“ für die Entwicklung des Umfeldes sei. Als Gründe werden die „faktische Abhängung der Kantstraße“, die Verhinderung einer strukturellen „Vernetzung der östlichen mit den westlich angrenzenden Quartieren“, die Verhinderung der baulich-räumlichen Ausrichtung des westlichen Einzugsbereichs um die Kantstraße auf die Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche, die „fehlenden Aufenthalts- und Nutzungsqualitäten“ der „toten Zone“ im letzten Kantstraßenabschnitt, die Unmöglichkeit einer Entwicklung und Durchwegung der Blöcke in Nord-Süd-Richtung und der Rückseitencharakter der Kantstraße mit Anlieferungszonen angegeben. In der Abwägung der im Gutachten verbal skizzierten Szenarien „Bewahrung“, „Abriß“ und „teilweiser Rückbau“ des Schimmelpfenghauses wird der Bewahrung „größte Skepsis“ entgegengebracht, ein Abriß denkmalpflegerisch als problematisch eingestuft und daher die Potentiale einer Abtragung lediglich des Brückenbaus herausgestellt. Das Gutachten überläßt allerdings den politischen Entscheidungsträgern bewußt die Abwägung zwischen Denkmalschutz und städtebaulichen Qualitäten (Schäche 1995, Punkt 4.0 Konsequenzen und Empfehlungen).

In vertiefenden Untersuchungen, die sich anschließen, geraten die Varianten „Abriß“ und „Erhalt“ in den direkten Vergleich. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz will die Chancen eines „Erhalts“ demonstrieren und beauftragt das Büro Hemprich/Tophof mit einer Studie für eine Weiterentwicklung und Aufwertung der Kantstraße, während Christoph Langhof als langjähriger Vorkämpfer für einen Abriß diese Variante für den Eigentümer untersucht. Hemprich/Tophof gehen von einer Reduzierung der Fahrstreifen im letzten Kantstraßenabschnitt auf die Hälfte aus und schlagen die gewonnene Fläche zum Gehweg im nördlich angrenzenden Block Zoofenster/Schimmelpfenghaus, um auf diese Weise den Bereich für Fußgänger aufzuwerten. Darüber hinaus versucht die Studie, durch einen Hotelneubau in Nord-Süd-Richtung im Innern des „Gloria-Blocks“ und durch die Anordnung einer zusätzlichen Öffnung der daneben angeordneten „Gloria-Passage“ diese zu attraktivieren. Langhof versucht, dem Gloria-Block durch ein sternförmiges überdachtes „Atrium“ Individualität zu geben, der leichter als im Bestand von den angrenzenden Straßen- und Platzbereichen einsehbar sein soll. Neben einer wenig höhenbetonten Bebauung an der Platzkante zum Breitscheidplatz plaziert er ein dem Zoofenster in der Höhe entsprechendes Scheibenhochhaus an der Kantstraße und alternativ an der Joachimstaler Straße.



Abbildungen:

Vorstudien von Christoph Langhof für den Gloria-Block mit sternförmigem Innenhof und für ein Hochhaus im Gloria-Block.

Quellen: Christoph Langhof (links), Foyer 4/1999, S. 21.

4.18 „Neue Besen kehren gut“?: der neue Senat und die veränderte Planung für den Zoofenster-Block

Erst durch den neuen Senat wird die Planung für das inzwischen teilweise abgeräumte und dann längere Zeit als Brachfläche auffällige Zoofenster-Grundstück in Frage gestellt, während die Positionen zum Schimmelpfenghaus weiterhin kontrovers sind. Unbestritten für den Senat ist inzwischen die Notwendigkeit einer Aufwertung des Bereichs, die sich bereits im Nachgang zum Workshop City-West herauskristallisiert hat³²⁹.

Der durch die Neuwahlen zum Abgeordnetenhaus und die dadurch ausgelösten Neubesetzungen der Senatsposten im Winter 1995/96 als Staatssekretär ins Stadtentwicklungsressort gelangte ehemalige Senatsbaudirektor Stimmann (SPD) veranlaßt Arbeiten an einem „Planwerk Innenstadt“, die die vielfältigen Planungsaktivitäten in einen diskutierbaren Vorentwurf für einen städtebaulich geprägten Gesamtplan zusammenfassen und weiterentwickeln sollen³³⁰. Eine in diesem Zusammenhang im Juni 1996 veranstaltete Bauherrenkonferenz für die City-West kommt zu dem Ergebnis, daß die vom Schimmelpfenghaus mitverursachte Hinterhofsituation an der Kantstraße eine unbefriedigende städtebauliche Situation darstelle und gibt dem von Stimmann beauftragten Planwerks-Team für den Westteil der Stadt (Fritz Neumeyer und Manfred Ortner) auf, Abriß und Erhalt des Schimmelpfenghauses zu untersuchen. Während das Planwerk die Ergebnisse vorausgehender Planungsaktivitäten in weiten Teilen unverändert

³²⁹ Es ist darauf hinzuweisen, daß die City-West immer wieder Gegenstand von Planungsüberlegungen gewesen ist, die eine Aufwertung des Breitscheidplatzes zum Ziel haben. Bahnhofsmilieu, begrenzte wirtschaftliche Tragfähigkeit der Großstrukturen wie des Europa-Centers, allmähliche verkehrliche Rückbaumaßnahmen und die Unzufriedenheit mit der 1950er-Jahre-Architektur, die einem Teil der politischen und der Fachwelt als provinziell und in die Jahre gekommen erscheint, laden immer wieder zu einer planerischen Thematisierung ein (AG Zentrum Berlin 1997). Daß sich an eine solche „Aufmerksamkeitswelle“ im Zuge des dürrtigen Ergebnisse liefernden Workshops City-West weitere Aktivitäten anschließen, ist wohl nicht ohne die Senatsneubildung und die aufkommende Konkurrenz zum historischen Zentrum zu verstehen. Nagel und Hassemer lehnen einen Abriß am Schimmelpfenghaus ab, so daß die Eigentümer ihre Hoffnungen in den neuen Bausenator Klemann und seine Senatsbaudirektorin Jakubeit setzen (G089).

³³⁰ Die kontroverse Diskussion über das Planwerk selbst soll hier nicht geführt werden. Sie ist in der Literatur hinreichend dokumentiert. Hier reicht der Hinweis, daß die City-West im Gegensatz zu Berlin-Mitte - zumindest in der öffentlichen Aufmerksamkeit - im Planwerk nur eine geringe Rolle spielt, wenngleich die sich abzeichnenden massiven planerischen Veränderungen um den Breitscheidplatz, die in dieser Untersuchung nur teilweise behandelt werden (Zentrum am Zoo, Europa-Center, Bikinihaus, Ku-Damm-Eck), im Planwerksprozeß nachvollzogen und schließlich in politischen Beschlüssen verankert werden.

übernimmt³³¹, wird für die City-West auf seiner ersten öffentlichen Präsentation im November 1996 ein Entwurf entwickelt, der die stadträumlichen Probleme des letzten Kantstraßenabschnitts mit dem Schimmelpefenghaus und die Attraktivitätsprobleme der südwestlich angrenzenden Gloria-Passage durch die Schließung der Straße und deren Überglasung mit Zusammenfassung in eine von der Joachimstaler Straße bis zum Breitscheidplatz und zum Kurfürstendamm reichenden Passage lösen soll (SenBauWohnVerk 1998a, S. 25). Mit einem Sockelbau wird versucht, dem Zoofenster „eine minimale städtebauliche Einbindung“ zu geben. Der Entwurf lehnt eine überhohe Verdichtung in der Umgebung des Breitscheidplatzes aus städtebaulichen Gründen ab.



Abbildung:

Die Passagenlösung aus dem Planwerk Innenstadt. Quelle: SenSUT 1997, S. 33.

Parallel kommt allerdings, initiiert durch die neue Senatsbaudirektorin Barbara Jakubeit (CDU), eine Überarbeitung der Zoofenster-Planung selbst in Gang. Bereits früh erscheinen ihr städtebaulich die durch die vom Vorgänger-Bausenator Nagel (SPD) mitbestimmten Entscheidungen (Victoria-Gebäude, Zoofenster) sowie die in Vorbereitung und Diskussion befindlichen weiteren Projekte um den Breitscheidplatz unbefriedigend, und sie strebt eine Anordnung mit abgestimmten Höhen an, die den Breitscheidplatz von vier Hochhäusern einrahmen und gewissermaßen auf einer anderen baulichen Höhe fassen, damit aber gleichzeitig einer unkontrollierten Hochhausentwicklung Einhalt gebieten sollen (SenBauWohnVerk 1998a, S. 7 ff). Geleitet von einer Ablehnung des Rogers-Entwurfs vor allem wegen seiner Positionierung der Baumasse an der ohnehin schon engen Kantstraße und der dort auf Straßenniveau konzentrierten Gebäudeerschließung greift Jakubeit überdies die Kritik an der beabsichtigten - und überdies durch die veränderte Marktsituation in Frage gestellten - Büroflächenkonzentration im Bezirk Charlottenburg auf, dessen gemischt genutzte Struktur von allen Akteuren vor Ort immer wieder als Stärke betont

³³¹ Diese Übernahme ist allerdings dem Stellenwert des Planwerk-Prozesses geschuldet. Für das Victoria-Grundstück stellen Neumeyer und Ortner sogar eine Alternative dar, die den Eingriff in die Bebauung am Kurfürstendamm minimiert und eine weniger hohe beidseitige Bebauung einer Fußgängerdurchwegung vorschlägt (SenSUT 1997, S. 34 f). In ihrer Analyse machen sie deutlich, wie kritisch sie die Projekte Zoofenster und Victoria sehen: „Zoo-Fenster und Victoria stellen sich in der jetzigen Form als unintegrierbare, radikal-autonome, wenn nicht gar autistische Objekte dar, die ohne jeden Bezug zum Kontext bleiben. Die Sprengkraft dieser Objekte könnte ... also nur ... durch Hinzufügen eines weiteren Hochhauses auf der östlichen Seite des Breitscheidplatzes aufgefangen werden, um die Gewichte der Stadtkomposition rund um die Gedächtniskirche in ihrer räumlichen Spannung wieder ins Gleichgewicht zu bringen.“ (AaO., S. 29) Der letzte Satz macht überdies deutlich, auf welche Weise der durch die Genehmigung der beiden Bauvorhaben befürchtete „Domino-Effekt“ tatsächlich durch die Herangehensweise der Städtebauer mitbestimmt wird.

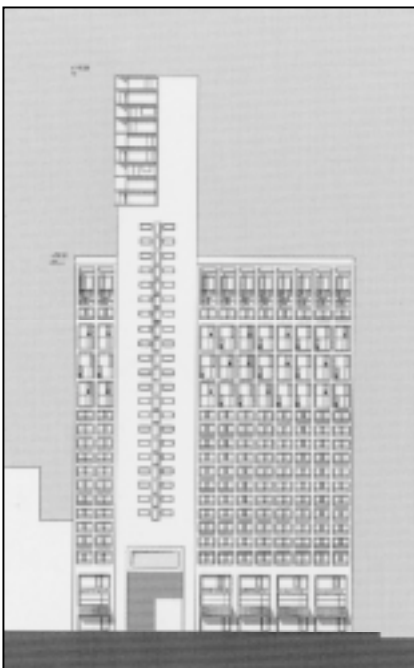
wird. Sie beauftragt den Frankfurter Hochhaus-Architekten Christoph Mäckler mit einer „Verträglichkeitsstudie“, die das aufwendige Zoofenster-Hochhaus durch ein an der Hardenbergstraße angeordnetes, durch seine Form und seine Geschößzahl wesentlich zu einer zusätzlichen Verdichtung auf dem Grundstück beitragendes Wohnhochhaus ersetzt und den Abriß des Schimmelpfenghauses propagiert. Zum Ausgleich der dadurch verlorenen Baumasse stellt die Studie im Gloria-Block ein vergleichbares Hochhaus an die Kantstraße, das die Vorstudien von Langhof aufgreift und modifiziert (SenBauWohn-Verk 1998a).

Die von Christoph Mäckler und Wolfgang Schäche erstellte Studie wird am 12.06.1997 der Öffentlichkeit präsentiert. Bausenator Klemann versteht sie als ein „Rahmenkonzept ...“, das als Beurteilungsgrundlage für aktuelle und zukünftige Investitionsvorhaben dient, das gleichzeitig auch Leitbild ist für die Aufwertung der öffentlichen Straßen- und Platzräume, die durch Ausgleichsbeträge der privaten Investoren finanziert werden sollen.“ Die Studie stößt auf scharfe Kritik bei der Stadtentwicklungsverwaltung und insbesondere Staatssekretär Stimmann (BDA-Veranstaltung 13.10.1998, IHK-Veranstaltung 27.09.1999), die es ablehnt, die Gedächtniskirche „zwischen Hochhäusern zu erdrücken“ (Berliner Zeitung 13.06.1997).

Es verfestigt allerdings die Position der CDU zugunsten des Schimmelpfenghaus-Abbrisses. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Hassemer (CDU) setzt sich überdies der neue Stadtentwicklungssenator Strieder (SPD) weniger eindeutig für den Erhalt des Gebäudes ein, so daß Staatssekretär Stimmann sich einer Rückendeckung im Abstimmungs- und Überarbeitungsprozeß des „Planwerks“ nicht mehr sicher sein kann (Gespräch Worbs). In diesem Rahmen werden im Laufe der Jahre 1997/98 sowohl Abriß als auch Erhalt geprüft (SenSUT 1999, S. 76 ff), aber im Ergebnis der Mäckler-Entwurf als „unverträglich“ (S. 79) bezeichnet und für einen Erhalt des Schimmelpfenghauses aus „Gründen der architektonischen und stadträumlichen Bedeutung des Denkmal- und Ensembleschutzes für den Breitscheidplatz“ (S. 76) optiert.

4.19 Kompromiß oder Deal?: der schwierige Weg zum Senatsbeschluß

Weiterhin scheint eine Einigung aufgrund des politischen Konflikts zwischen den Koalitionspartnern damit offen. In die Debatte schaltet sich im Laufe des Jahres 1998 erneut mehrfach die Fachöffentlichkeit ein, nachdem mit der Umstrittenheit von Planwerk und Verträglichkeitsstudie noch Spielraum für eine Änderung der Planung zu bestehen scheint. Sowohl der Architekten- und Ingenieurverein (Berliner Zeitung 05.03.1998) als auch der Hochhaus-Kritiker Falk Jaeger (Berliner Zeitung 07.04.1998) und eine Initiative von Architekten (Berliner Zeitung 29.09.1998) wenden sich scharf gegen den Mäckler-Entwurf für das Zoofenster-Hochhaus und richten sich sogar an den Regierenden Bürgermeister Diepgen.



Gleichermaßen stimmt die rot-grüne Mehrheit im Bauausschuß der BVV Charlottenburg im März gegen den Mäckler-Entwurf. Baumasse und Höhe des Gebäudes erscheinen der grünen Baustadträtin Profé zu hoch, doch die Eigentümerin Brau und Brunnen behauptet, eine „abgespeckte Variante würde sich ... nicht rentieren.“ Einen Monat später lehnt sie auch die von der Eigentümerin gestellte Bauvoranfrage ab und erregt damit den Unmut der CDU Charlottenburg, die einerseits befürchtet, bei einer Entscheidung im Senat keinen Einfluß mehr auf das Projekt zu behalten und andererseits von Brau und Brunnen versprochene Zahlungen in eine geplante Stiftung „Pro City“ erhofft, mit der stadtgestalterische Maßnahmen finanziert werden sollen. (Berliner Zeitung 27.03.1998, 30.04.1998, 09.09.1998, 28.10.1998)

Abbildung:

Der Entwurf von Mäckler für die Weiterentwicklung des Zoofenster-Hochhauses. Quelle: SenBauWohnVerk 1998a, S. 62.

Nach Eintritt der Senatsbauverwaltung in das Verfahren gelingt es der Brau und Brunnen AG aber, für den inzwischen um weitere zehn auf 118 m Höhe gewachsenen Entwurf mit nunmehr bereits 37 Geschossen, in denen nunmehr neben Wohnungen auch ein Fünf-Sterne-Hotel untergebracht werden soll, einen Bauvorbescheid durch Senator Klemann zu erwirken (Berliner Zeitung 18.07.1998, 03.09.1998).

Doch die Stadtentwicklungsverwaltung hat im gesamten Prozeß mit dem Denkmalschutz noch einen Trumpf in der Hinterhand, um ihre Position durchzusetzen. Senator Strieder will demgemäß einem Abriß des Schimmelpfenghauses nur dann zustimmen, wenn die beiden Eigentümerinnen, die Brau und Brunnen und die ITAG, ihre geplanten Gebäudehöhen von jeweils etwa 120 m auf 60 m reduzieren und sich mit ihren Vorhaben in die denkmalgeschützte Umgebung einpassen. Bei der Forderung, die Vorhaben an die Planwerks-Ziele anzupassen, kann sich Stimmann auf eine Stellungnahme des Landesdenkmalrats berufen, der sich inzwischen deutlich für einen Erhalt des Schimmelpfenghauses ausgesprochen hat. (Berliner Zeitung 02.11.1998) Ende 1998 verdichten sich mit dem Engagement der BOTAG, einem Berliner Developer, der seinen Sitz in direkter Nachbarschaft zum Zoofenster-Grundstück hat, erstmals bereits seit längerer Zeit kursierende Gerüchte über einen Rückzug von Brau und Brunnen (Berliner Zeitung 19.11.1998, 27.11.1998).

In den weiteren Verhandlungen zwischen den beiden Senatsverwaltungen wirft die angestrebte Einigung über das Planwerk Innenstadt ihren Schatten voraus. Während die SPD-geführte Stadtentwicklungsverwaltung im Bereich des Molkenmarkts im Bezirk Mitte eine drastische Reduzierung von Straßenbreiten beabsichtigt, stellt sich die CDU-geführte Bau- und Verkehrsverwaltung dagegen. Eine Zustimmung zum Straßenrückbau kann die SPD in Verhandlungen offenbar nur erreichen, indem sie auf der anderen Seite der von der CDU favorisierten Strategie in der City-West mit Abriß des Schimmelpfenghauses zustimmt. (SenSUT 1999, S. 70 ff, S. 126, G083)

Mit einer Initiative von Bündnis 90 / Die Grünen zum Erhalt der denkmalgeschützten Architektur am Breitscheidplatz erreicht die Kontroverse darauf schließlich das Abgeordnetenhaus. Im Stadtentwicklungsausschuß zeigt sich jedoch, daß sich die CDU und die SPD bereits im Rahmen der Einigung über das Planwerk Innenstadt der Position angeschlossen haben, die das Schimmelpfenghaus zugunsten einer „Verbesserung der städtebaulichen Situation am Breitscheidplatz“ aufgeben möchte. Demzufolge beschließt der Ausschuß mit seiner Koalitionsmehrheit am 25.02.1999, allerdings gegen einen SPD-Abgeordneten, der die bezirkliche Gegenposition vertritt, und schließlich auch das Plenum am 11.03.1999 eine Aufforderung an den Senat, „für den gesamtstädtisch bedeutsamen Bereich Breitscheidplatz das zwischen der SenSUT und den SenBauWohnV abgestimmte städtebauliche Konzept kurzfristig vorzulegen und umzusetzen.“ Weiter enthält der Beschluß unter Berufung auf die „mangelnde Nutzungsqualität“ und „schlechte Aufenthaltsqualität“ Kriterien, unter denen das Schimmelpfenghaus abgerissen werden kann: „Die Neubebauung mit einem Hochhauspendant muss sich in die Struktur einfügen und eine städtebauliche Ergänzung zur geplanten Bebauung von Brau und Brunnen ... darstellen. ... [Die] Straßenraum- und Aufenthaltsqualität [ist] deutlich zu verbessern. ... Eine neue Bebauung muss ein schlüssiges und attraktives Nutzungskonzept beinhalten.“ Weiter sieht der Beschluß vor, eindeutige Restriktionen für weitere Hochhausbebauungen im Bereich Breitscheidplatz planungsrechtlich zu sichern. (Abgh. Drs. 13/3227 und 13/3512)

Der Senatsbeschluß über das Planwerk Innenstadt, der zahlreiche Verhandlungen auf höchster Ebene (G100) abschließt, präzisiert die Einigung weiter. Zwar setzt sich am Breitscheidplatz schließlich die Bauverwaltung mit den anvisierten Bauvorhaben der Brau und Brunnen und ITAG sowie dem Abriß des Schimmelpfenghauses letztlich durch, doch wird im Senatsbeschluß eine weitreichende Umgestaltung des Breitscheidplatzes, eine Höhenbegrenzung des ITAG-Gebäudes auf die Höhe des Brau-und-Brunnen-Gebäudes, „zur Abstimmung der angemessenen Gestaltung ein eingeladenes Verfahren“ und die Orientierung des ITAG-Gebäudes an einer zwischen den Senatsverwaltungen abgestimmten überarbeiteten Version beschlossen (Abgh. Drs. 13/3776, S. 6 zum Senatsbeschluß vom 18.05.1999). Für die Kantstraße ist durch die Pflanzung einer Doppelbaumreihe damit eine zusätzliche Aufwertung vorgesehen. In der Legislaturperiode, die im Herbst 1999 endet, wird allerdings noch keine bauliche Entwicklung begonnen.

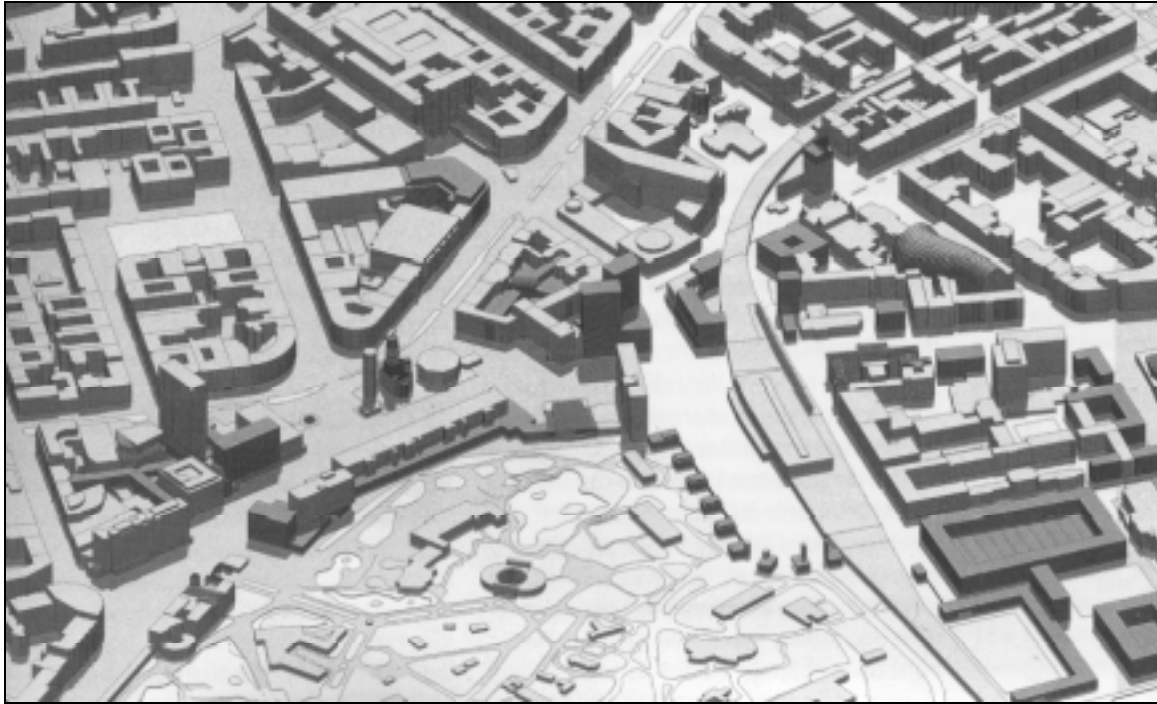


Abbildung:
Die vertiefende Studie aus dem Planwerksprozeß mit dem Erhalt des Schimmelpfenghauses. Quelle:
SenSUT 1999, S. 75.

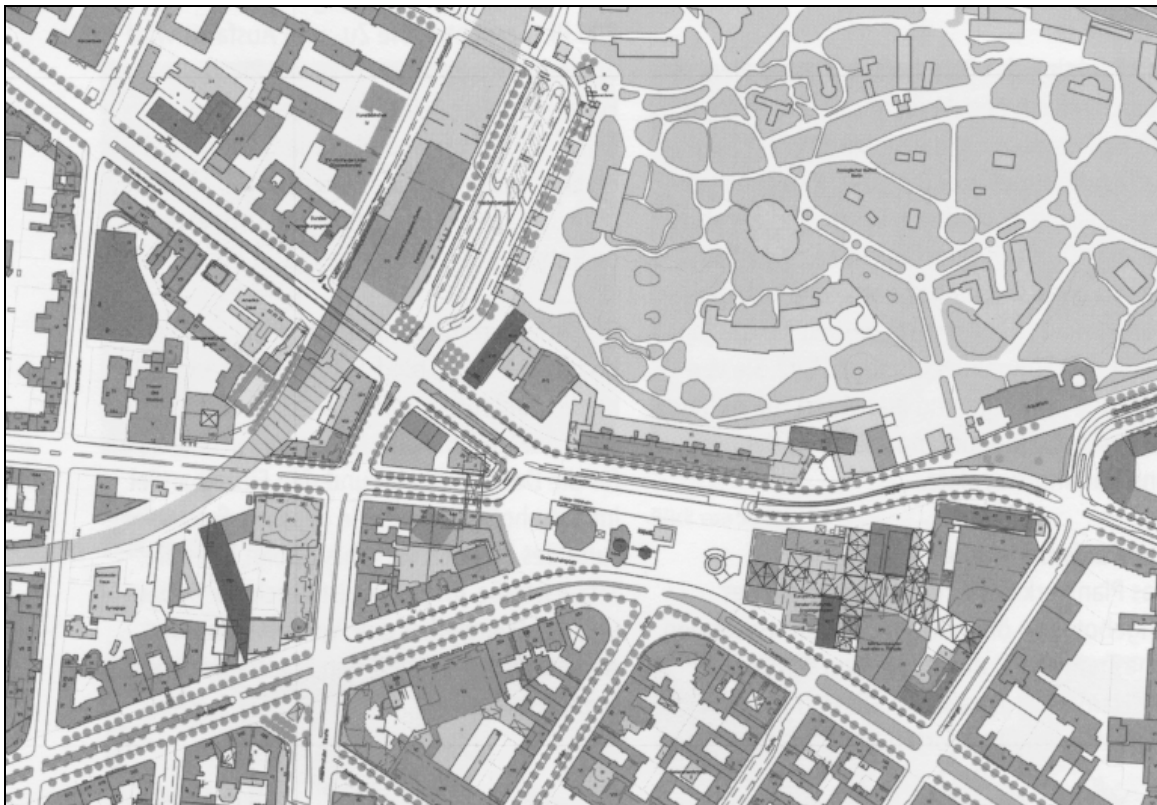


Abbildung:
Der Senatsbeschuß zum Bereich Breitscheidplatz. Quelle: SenSUT 1999, S. 80.



Der Zoofenster-Block (02/2001). Abbildungen:

Blick auf das Zoofenster-Grundstück vom Hardenbergplatz aus (links) und Blick durch die Kantstraße von Westen auf das Schimmelpfenghaus (rechts).

4.2 Akteure und Ziele

4.21 Planende Verwaltung

4.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

Die Entwicklung auf dem Block der Brau und Brunnen AG und des Schimmelpfenghauses wird von der Senatsbauverwaltung in einem Gutachterverfahren mit initiiert, die dem Bezirk Charlottenburg nur geringe Beteiligungsmöglichkeiten zu lassen scheint. Trotzdem nimmt dieser wegen des exponierten Standorts und der vorauslaufenden Planungen im Umfeld die Aktivitäten des Senats nicht tatenlos zur Kenntnis. Über die Frage nach der Zukunft der City-West ist auch die Stadtentwicklungsverwaltung stark in das Verfahren eingebunden, so daß es sich um einen interessanten Fall zum Studium des Verhältnisses zwischen der Bezirksebene und dem Senat unter konfliktiven Bedingungen handelt, insbesondere dadurch, daß nicht die Parteizugehörigkeit die unterschiedlichen Auffassungen der verschiedenen politischen Ebenen bestimmt, sondern das Selbstverständnis des Amtsinhabers und sein inhaltlich bestimmendes Umfeld. Ähnlich stellt sich die Diskussion in der neuen Legislaturperiode nach den Abgeordnetenhauswahlen 1995 dar, in der ein neuer Entwurf für Brau und Brunnen ins Spiel gebracht und die Zukunft des Schimmelpfenghauses debattiert wird. In diesem Zusammenhang spielt der Bezirk zwar nur noch eine marginale Rolle, da bereits Bausenator Nagel deutlich gemacht hat, daß er seine Entscheidungsmacht als Senator im Zweifelsfall ausspielt, doch versucht der Bezirk auch noch, seine Position gegenüber dem Kleemann/Jakubeit/Strieder-Senat deutlich zu vertreten.

4.212 BEZIRKSAMT

Genese der Ziele: Das Bezirksamt hat wie die Senatsverwaltungen einen langen Planungsvorlauf, da vor der Vereinigung die City-West einer der wenigen interessanten Bürostandorte in der westlichen Teilstadt gewesen ist. Die planerischen Ziele konsolidieren sich in den ausgehenden 1980er und frühen 1990er Jahren mit der Beauftragung einer Reihe von Gutachten und städtebaulichen Testentwürfen. Sie sind geprägt von einer Orientierung an der Berliner Traufhöhe, aber gleichzeitig von einer Unsicherheit gegenüber dem Grad an Veränderung, der in einem Gebiet ermöglicht werden soll, das selbst so wenig mit der Traufhöhe zu tun hat, daß diese angesichts baulicher Dynamik nicht mehr als Orientierung in der Entscheidungsfindung vermittelbar ist.

Die weiteren Ziele erklären sich aus der Herkunft des Baustadtrats aus dem rot-grünen Milieu, das die Haltung der alternativen West-Berliner Fachöffentlichkeit in der IBA-Zeit verinnerlicht hat. Nutzungsmischung und Förderung des öffentlichen Nahverkehrs stellen dabei übergreifende Leitideen dar, zu denen sich der Erhalt und die bestandsorientierte Weiterentwicklung des als „intakt“ geltenden, gegen die frühere Kahlschlags-Politik verteidigte und lebenswerte Milieu der kaiserzeitlichen Quartiere gesellt. Hochhäuser werden sowohl aufgrund ihrer städtebaulichen Wirkungen als auch wegen ihrer zumeist „stadterstö-

renden“ Großstrukturen abgelehnt. Eine Abkehr von der Politik des Vorgängers ist aufgrund von problematischen Einzelprojekten ausdrücklich hin zu einer integrativen Gesamtplanung beabsichtigt³³².

Verfolgung der Ziele: Das Bezirksamt wird vom Gutachterverfahren zum Zoofenster überrascht. Zunächst nicht in dessen Vorbereitungen einbezogen, bleibt dem Baustadtrat Dyckhoff lediglich eine Teilnahme an der Jurysitzung, um zumindest die Haltung des Bezirks in die Diskussion einzubringen. Angesichts der festgezurrten Gutachtensvorgaben ist die Dimension der Entwürfe vorgezeichnet, so daß die Entscheidung für den Siegerentwurf vom Baustadtrat im Rahmen der produzierten geringen städtebaulichen Vielfalt noch als zumindest reizvoller Entwurf aufgefaßt wird - wenngleich er offenbar denjenigen von Mackay vorzieht -, ohne daß daraus eine Zustimmung zu den Vorgaben selbst abzuleiten wäre.

Das Bezirksamt reagiert zwar mit einer formalrechtlich begründeten Ablehnungshaltung, ist sich aber der Einhelligkeit der bezirklichen Position bis in die BVV sicher und sorgt für die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens, wohl auch um den eigenen Druck gegen das Projekt zu verstärken (B08). Die bauordnungsrechtliche Ablehnung des Bauvorhabens ist schlüssig begründet und diskreditiert den Versuch, ohne Bebauungsplanverfahren eine Baugenehmigung zu erhalten, in einer Deutlichkeit, die in sich das Drohpotential für etwaige öffentliche Bloßstellungen der rechtlichen Auffassungen seiner Befürworter aufbaut³³³. Das Drohpotential wird später tatsächlich eingesetzt, wenn auch nicht nachvollziehbar ist, wie die Rechtsposition des Bezirksamts an die Presse gelangt.

Die Erarbeitung der City-Leitlinien stellt einen interessanten Versuch dar, aus der Schwerfälligkeit der Bereichsentwicklungsplanverfahren auszubrechen und dennoch grundlegende Ziele einer integrativen Planung im Konsens mit dem Senat zu explizieren. Der dem Gutachterverfahren zum Zoofenster nachlaufende Prozeß bleibt jedoch schwerfällig und in seinen Ergebnissen unscharf. Über die Umstrittenheit des Baustadtrats hinaus zeigt sich in der Auseinandersetzung mit dem Senat, daß es nicht gelingt, Vorstellungen über eine Strategie des gezügelten Wachstums konsensfähig und durchsetzbar zu entwickeln, nicht zuletzt unter dem - im Vergleich zum Kranzler-Eck bestehenden - Handicap, daß die CDU-Fraktion in der BVV das Zoofenster-Projekt grundsätzlich befürwortet (G112).

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Ziele des Bezirksamts bleiben weitgehend unverändert. Da sich von Seiten der Senatsbauverwaltung eine Genehmigung des Projekts abzeichnet, bleibt kaum ein Spielraum für Verhandlungen über einen veränderten Entwurf. Auch im Widerspruchsverfahren kommt die inhaltliche Position des Bezirks aber nicht an den Tag, da die vorgebrachten rechtlichen Hindernisse für eine Genehmigung durch das eingeleitete Bebauungsplanverfahren zumindest theoretisch zu überwinden gewesen wären.

Auch die Ablehnung eines Abrisses am Schimmelpfenghaus bleibt über Jahre konstant. Der Bezirk ist lange Zeit kaum zur Fortsetzung seiner Planungsüberlegungen für den Bereich gezwungen, da auch im Senat der Abriß nicht befürwortet wird. Die unter Senatsbaudirektorin Jakubeit neu aufgenommene Gesamtplanung für den Breitscheidplatz, die mit einer allmählichen Vergrößerung des Kreises der Befürworter eines Abrisses am Schimmelpfenghaus einhergeht, stößt mit ihrer weiteren GFZ-Zunahme im Bezirk ebenfalls auf Ablehnung³³⁴.

³³² Interessant an der Position des Bezirksamts ist die Haltung innerhalb der Verwaltung. Das Stadtplanungsamt beharrt formal auf einem Bebauungsplanverfahren und tendiert teilweise zu einer negativen inhaltlichen Positionen. Deutlicher Widerstand gegen das Hochhausprojekt kommt aus dem Rechtsamt, das starken Einfluß auf Dyckhoff hat. (B01, B03, B05, B07, B08, B09)

³³³ Politische Kreise im Bezirk, die Investitionen durchsetzen wollen, nutzen allerdings eine schnelle Ablehnung von Projekten auch dazu, deren Genehmigung an den Senat abzugeben und damit zu beschleunigen, ohne im Bezirk Verantwortung tragen zu müssen (G036).

³³⁴ Daß die bezirkliche Haltung nicht komplett gegen eine Veränderung in der City-West gerichtet ist, beweist unterdessen die Genehmigung eines Bauvorhabens in fast unmittelbarer Nachbarschaft am „Kudamm-Eck“, wo nach Abriß eines unwirtschaftlich gewordenen mehrgeschossigen Shopping-Centers aus dem Jahre 1972 ein Hotel errichtet wird, das zwar die Traufhöhe durchbricht, aber mit seiner Gesamthöhe unterhalb der in der Umgebung stehenden 1950er-Jahre-Hochhäuser bleibt.

Durchsetzungsgrad: Mit der Genehmigung des Zoofensters erleidet der Bezirk eine seiner heftigsten Niederlagen gegen die Senatsbauverwaltung. Obschon das Gebäude aufgrund wirtschaftlicher Probleme des Eigentümers nicht errichtet wird, zeigt sich in der überarbeiteten Planung des neuen Senats erneut, daß die Positionen des Bezirks im Planungsprozeß praktisch nicht berücksichtigt werden. Dies gilt sowohl für den überarbeiteten Neubau des Brau-und-Brunnen-Konzerns (ehemals Zoofenster) als auch für das Schimmelpfenghaus. Auch in den Studien und Gutachten, die zeitlich zwischen dem ursprünglichen Projekt und den Planungen der ausgehenden 13. Legislaturperiode liegen (Planwerk Innenstadt, Neugestaltung Gloria-Block usw.), kommen zwar der bezirklichen Position teilweise näher gelegene planerische Herangehensweisen zum Tragen, doch bleibt der Bezirk ohne direkten Einfluß auf die Dynamik der Verhandlungen.

4.213 SENATSVERWALTUNG FÜR BAUEN, WOHNEN UND VERKEHR

Genese der Ziele: Die Ziele der Senatsbauverwaltung entstehen in Reaktion auf die Investitionsabsicht der Eigentümerin an der Schultheiß-Brauerei, einem Berliner Traditionsunternehmen, zur Zeit der sich entfesselnden Boomhoffnungen. Obwohl in dieser Zeit mit dem rot-grünen Senat eine eher verhaltene stadtentwicklungspolitische Strategie verfolgt wird, erlaubt die Schwerpunktsetzung des unter grüner Führung stehenden Stadtentwicklungsressorts auf die Neudefinition der Stadt-Umland-Beziehungen³³⁵ eine weitgehend freie Entwicklung von Ideen des Bauressorts³³⁶. Dabei treffen sich die dynamische Haltung des Investorenbetreuers Hanno Klein und seines Senators Nagel, dessen Einschätzung, in Berlin sei nun „die Nachkriegszeit zu Ende“, im krassen Gegensatz zur bestandsorientierten Stadtentwicklung der 1980er Jahre steht. Die bewußte Überwindung der als „provinziell“ gebrandmarkten kleinteiligen Haltung durch neue, „zeichensetzende“ Architektur international bekannter Architekten wird von Klein wie von Nagel vertreten und zeigt sich zum ersten Mal in der Gutachterverfahrensvorbereitung für das Zoofenster.

Verfolgung der Ziele: Durch die Veranstaltung des Gutachterverfahrens kommt die Bauverwaltung der Eigentümerin scheinbar entgegen, die im Rahmen der Zulässigkeit eines Bauvorhabens freie Hand über die architektonische Gestaltung des Gebäudes hat. Die Bauverwaltung nutzt jedoch das Verfahren zur Neudefinition des städtebaulichen Rahmens für das Grundstück, der weit über das im Umfeld Übliche hinausgeht, und vernachlässigt etwaige spätere Umsetzungshindernisse³³⁷. Als sich Widerstand aus dem Bezirk gegen die Genehmigung des Vorhabens ohne Bebauungsplanverfahren abzeichnet, ist Bausenator Nagel persönlich bereit, im Widerspruchsverfahren die Genehmigung anzuordnen, obwohl in seiner eigenen Verwaltung offenbar das Vorgehen nicht befürwortet wird (G008, BDA-Veranstaltung 13.10.1998). Dabei paaren sich inhaltliche wie rechtliche Bedenken seiner Mitarbeiter, wenngleich nicht von einer durchgehenden inhaltlichen Ablehnung auszugehen ist (S22). Auch der teilweise vehemente Widerstand aus der Öffentlichkeit bringt Nagel nicht vom Weg ab, der allerdings gutachterlich die im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens für Hochhäuser üblichen Absicherungen einholt und auf diese Weise zumindest die Rechtsposition des Verschattung befürchtenden Zoologischen Gartens entkräftet. Die nachbarliche Einigung zwischen der Brau und Brunnen AG und Hans-Karl Herr / ITAG als Eigentümer des Schimmelpfenghauses verringert das Risiko einer Klage gegen die Genehmigung erheblich.

Die ablehnende Haltung zum Abriß des Schimmelpfenghauses wird in SPD-Kreisen über lange Zeit vertreten. Nagel selbst ist längst nicht mehr in die Tagespolitik eingebunden, als Strieder - ebenfalls gegen Teile seiner Verwaltung - beginnt, die Möglichkeit eines Abrisses im Gegenzug für eine Zustimmung der Verkehrsverwaltung zu Teilprojekten des in seinem Haus entwickelten „Planwerks Innenstadt“ zu erwägen.

³³⁵ Diese Schwerpunktsetzung zeigt sich beispielweise in den Diskussionen der „Planungsgruppe Potsdam“ im Jahre 1990.

³³⁶ Vgl. dazu beispielsweise die Rolle von Hanno Klein im Rahmen der frühen Ringstadtprojekte in Berlinische Galerie 1991.

³³⁷ Schwierig einzuschätzen ist die Rolle der „Minimalkonzepte“, die einerseits eine einfache Durchsetzbarkeit gewährleisten sollen, andererseits aber auch als Besänftigungsstrategie gegen Widerstände angesehen werden können.

Weiterentwicklung im Prozeß: Diese veränderte Haltung geht letztlich auf die von Barbara Jakubeit initiierte Planung für den Breitscheidplatz zurück. Die Notwendigkeit dafür resultiert einerseits aus dem offensichtlichen Unwillen der Brau und Brunnen AG, den kostenaufwendigen Entwurf zum Zoofenster noch zu realisieren, und andererseits aus den aufkeimenden Ideen für andere Hochhausprojekte in der City-West und insbesondere um den Breitscheidplatz, für die - schließt man sich nicht der weitreichenden Ablehnung von Hochhausbauten an, die einige Akteure vertreten - zu diesem Zeitpunkt kein hinreichendes städtebauliches Bewertungskriterium existiert³³⁸. Mit der Beauftragung der „Verträglichkeitsstudie“ ist damit Jakubeit die Mitinitiatorin einer Weiterentwicklung der Ziele der Senatsbauverwaltung. Die erhöhte Dichte, veränderte Nutzung, Fassadengestaltung und Erdgeschoßzone reagieren auf die uneingelösten städtebaulichen Anforderungen, die in Teilen der Fachwelt diskutiert werden (EG), sowie die Marktentwicklung (Nutzung), während überdies die veränderten Gestaltungsvorstellungen (Fassade³³⁹) und ein Zugeständnis an den Umplanungsaufwand der Eigentümerin (Dichteerhöhung) berücksichtigt werden. Im Verhältnis zu den umliegenden Bauprojekten ist zwar neben dem Planwerk Innenstadt der Stadtentwicklungsverwaltung erstmals ein öffentliches Bekenntnis einer zuständigen Verwaltung zu einer Gesamtkonzeption für den Umbau des Breitscheidplatzes festzustellen, doch beschränkt sich dieses weitgehend auf die städtebauliche Komposition und setzt sich mit weitergehenden Fragestellungen wie Nutzungen oder Verträglichkeit im öffentlichen Raum nur ansatzweise auseinander³⁴⁰.

Es ist ebenfalls die Bauverwaltung, die den Abriß des Schimmelpfenghauses über die Verträglichkeitsstudie offensiv ins Gespräch bringt. Sie bedient sich dazu mit Mäckler und Schäche eines Teams, das sich bereits im Vorfeld zum Abriß bekannt hat und für einen Primat der Neugestaltung unter reduzierter Berücksichtigung der Bestandsstrukturen steht (Schäche 1995)³⁴¹, mit Sicherheit von der alten Senatsbaudirektion unter Stimmann aber nicht in diesem Sinne beauftragt worden wäre (S20, BDA-Veranstaltung 13.10.1998).

Die Neuplanung des Brau-und-Brunnen-Grundstücks und der Abriß des Schimmelpfenghauses dienen nicht ausschließlich einer intensiveren Grundstücksverwertung³⁴², sondern werden als notwendige Voraussetzungen für eine Verbesserung der Situation im öffentlichen Raum insbesondere am letzten Kantstraßenabschnitt vor der Einmündung in den Breitscheidplatz und für eine Attraktivierung des benachbarten Gloria-Blocks mit seiner unwirtschaftlichen Passage aus den 1980er Jahren vorgeführt. Damit verbinden sich Ziele der öffentlichen Hand mit Gestaltungsvorstellungen einzelner Architekten, die die Verwertungsinteressen der Investoren antizipieren und bedienen, ohne daß auf dem Brau-und-Brunnen-Grundstück eine ernsthafte Bauabsicht zu erkennen ist. Die bereits in den 1980er Jahren erkennbare Politik des Senats, die in vielfältiger Weise eine Attraktivierung der City-West stützt und befördert, findet hier ihre folgerichtige Fortsetzung mit anderen Protagonisten, baut aber auf einem Anknüpfen an lange

³³⁸ Die vom damals bereits aus dem Amt geschiedenen Charlottenburger Baustadtrat Dyckhoff auf den Weg gebrachten „City-Leitlinien“ fordern für das Umfeld des Breitscheidplatzes eine umfassende Würdigung des Einzelprojekts, was auf die Veranstaltung eines Wettbewerbs zu jedem Projekt hinausläuft, ohne daß dafür vorab städtebaulich-inhaltliche Kriterien existieren würden. Die von der Stadtentwicklungsverwaltung des Senats in Auftrag gegebenen und darauf aufbauenden Arbeiten zur City-West stellen lediglich ein relativ unverbindliches Sammelsurium von Einzelideen dar, aus dem nie eine weitreichende Strategie gegossen wurde.

³³⁹ Das Einschwenken von Jakubeit weg von der „innovativen“ Architektur des Briten Rogers und hin zur „preußischen Strenge“ von Mäckler stellt dabei ein Paradox dar, das wohl mit den persönlichen Kontakten im Vorfeld am besten erklärt werden kann. Es zeigt, daß Jakubeit trotz aller Bekundungen, die vor ihr ausgetragenen Auseinandersetzungen um Architektur zu überwinden („Ich will nicht, daß man über Berlin lacht“), sich nicht vor klaren Bekenntnissen zu Einzelpositionen in diesen scheut.

³⁴⁰ Es soll allerdings nicht bestritten werden, daß die Umplanung auch solche Aspekte bewußt berührt, wenn sie auch in der Verträglichkeitsstudie nicht explizit behandelt werden.

³⁴¹ Vgl. dazu auch die Aktivitäten Mäcklers im Rahmen der Hochhausplanung in Frankfurt/Main sowie SenBau-WohnVerk 1998a und dort insbesondere die Idee der „dritten Traufhöhe“, die mit den Hochhäusern erzeugt werde.

³⁴² Die mit der Straßenüberbauung extrem hohe Dichte des Schimmelpfenghauses im Bestand und die ungeklärte Durchsetzbarkeit lassen Hans-Karl Herr lange Zeit an der Sinnfälligkeit eines Abrisses zweifeln. Die Entmietung ist überdies nicht, wie zuweilen behauptet, Ausdruck der Unvermietbarkeit oder schlechten Nutzbarkeit des Gebäudes, sondern bewußte Entscheidung des Eigentümers, um im Fall einer Abrißentscheidung handlungsfähig zu sein (G078).

Zeit ungelösten Problemen auf (nicht funktionierende Passagen, unattraktive öffentliche und halböffentliche Räume). Für sie sind zwar auch in der Vergangenheit nur teilweise befriedigende Lösungen gefunden worden (Gewinnung des Breitscheidplatzes als verkehrsberuhigten Raum, Umbau des Hardenbergplatzes), doch legitimieren sie nichtsdestoweniger weiter gestalterische Initiativen mit ungewissem Resultat, die durch eine erhebliche Verdichtung erkauf werden.

Durchsetzungsgrad: Im Hinblick auf den Durchsetzungsgrad ist die Senatsbauverwaltung hierarchisch wie parteipolitisch auszudifferenzieren. Bausenator Nagel als Politiker, der Handlungsfähigkeit demonstrieren will und dem gebauter Raum als ein Indikator für die Verwirklichung seiner Ziele dient, kann die Genehmigung des Zoofensters als Beweis seiner Durchsetzungsfähigkeit, seines Bekenntnisses zu moderner Architektur sowie der wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit der SPD verbuchen³⁴³, muß aber angesichts der vehementen Kritik an seiner Rechtsauffassung bis in seine eigene Partei im Bezirk eine Beschädigung seines Rufes in Kauf nehmen. Die Nichtrealisierung des Zoofensters ist zwar nicht Nagel anzurechnen, doch nährt sie insbesondere Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer erheblichen Verdichtung, wenn diese einen äußerst aufwendigen Bau erst tragfähig machen soll³⁴⁴.

Senatsbaudirektor Stimmann hat sich stets als vehementer Kritiker einer Hochhausentwicklung präsentiert und insbesondere die Genehmigung des Zoofensters als „Fehler“ bezeichnet. Auch wenn die Realisierung eines Gebäudes aussteht, muß die Tatsache, daß die bauliche Dichte von seiner Nachfolgerin noch weiter erhöht wird und Stimmanns neuer Vorgesetzter Strieder gegen die von Stimmann initiierten Ideen des Planwerks Innenstadt am Breitscheidplatz aus politischen Gründen - paradoxerweise, um eine Einigung für einen anderen Teil des Planwerks zu erreichen - als Niederlage der fachlichen Position gegenüber politischen Zielen (Signal für die Metropolenbildung / Nagel; Herstellung von Handlungsfähigkeit in einer machtpolitisch blockierten Situation / Strieder) bezeichnet werden.

Senator Klemann hat sich am Breitscheidplatz wenig profiliert. Barbara Jakubeit hingegen ist es gelungen, den zunächst erheblichen Widerstand gegen eine Hochhausentwicklung am Breitscheidplatz mit dem Versprechen auf eine Gestaltung im Gesamtzusammenhang, der Diskreditierung der Bestandsstrukturen, dem Anspruch auf deren positive Weiterentwicklung in ihrer Benutzbarkeit und der wirtschaftspolitisch motivierten Rhetorik, neue Baurechte seien für die Konkurrenzfähigkeit der City-West erforderlich, zu marginalisieren und sogar die Opposition im Abgeordnetenhaus für Teile der Planung zu interessieren. Auch wenn eine endgültige Umsetzung aussteht, spricht dies für eine vergleichsweise weitgehende Durchsetzung auf dem Wege der nachhaltigen Verfolgung des Themas.

4.214 SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE

Genese der Ziele: Mit der Durchführung des Gutachterverfahrens ist die Bauverwaltung betraut. Dies führt zu einer frühen Festlegung auf eine erhebliche Verdichtung, die in der Stadtentwicklungsverwaltung nicht durchweg geteilt wird, aber im Sinne des Michael Schreyer nachfolgenden CDU-Senators Hassemer gewesen sein dürfte. Die Weiterentwicklung der City-Leitlinien kommt parallel zur Entscheidungsfindung im Fall Brau und Brunnen nicht rechtzeitig in Gang; ein Gesamtkonzept für den Breitscheidplatz wird nicht erarbeitet. Damit sind stadtentwicklungspolitische Ziele nicht explizit wahrnehmbar. Selbst innerhalb der Verwaltung stehen sich „Städtebauer“, die an den „richtigen“ Stellen Hochhäuser befürworten, und „Stadtplaner“, die diese eher reserviert betrachten, gegenüber, ohne daß die Grundsatzpositionen an konkreten Projekten gemessen werden müssen³⁴⁵.

Die ablehnende Haltung zum Abriß des Schimmelpfeng-Hauses entsteht aus der Zuständigkeit für den Denkmalschutz und ist als Folge einer intensiven gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen dem Erb-

³⁴³ Vgl. die tageszeitung vom 08.07.1993: „Nagel sieht „Baublockade“ beseitigt.“

³⁴⁴ Vereinzelt Stimmen, die meinen, eine Realisierung wäre mit Bebauungsplan u.U. schneller und konfliktärmer möglich gewesen, sind angesichts von relativ unkomplizierten Verfahren mit Bebauungsplan an anderen Orten der Stadt nicht grundsätzlich zu widerlegen, doch bleibt die Behauptung Spekulation (G051).

³⁴⁵ Die zeitlich parallel stattfindenden Planungsprozesse am Potsdamer Platz und am Alexanderplatz sind stark von der politischen Spitze Hassemer beeinflusst, der im ersten Fall die weit fortgeschrittenen Vorbereitungen des Vorgängersensats modifiziert und im zweiten Fall einen dem Zoofenster vergleichbaren möglichst restriktionsfreien städtebaulichen Wettbewerb einleitet (G087).

bauberechtigten des ebenfalls aus den 1950er Jahren stammenden Zentrums am Zoo mit der Denkmalschutzbehörde nur konsequent (G066). Die Ideen der von der Stadtentwicklungsverwaltung veranstalteten Workshops zur City-West und des Planwerks Innenstadt für den letzten Kantstraßenabschnitt zeigen jedoch, daß die Stadtentwicklungsverwaltung Aufenthaltsqualität und Attraktivität im Umfeld des Breitscheidplatzes als ernsthaftes und drängendes planerisches Problem begreift.

Verfolgung der Ziele: Die Stadtentwicklungsverwaltung vernachlässigt die Weiterentwicklung der City-Leitlinien zunächst für längere Zeit. In das Genehmigungsverfahren für das Zoofenster kann sie aus Kompetenzgründen nicht eingreifen, doch aufgrund der besonderen Bedeutung des Projekts ist davon auszugehen, daß Nagel nicht ohne Zustimmung Hassemers handeln kann³⁴⁶. Erst als die City West gegenüber Berlin-Mitte ins Hintertreffen zu geraten droht, veranlaßt letzterer eine Intensivierung der Gutachtertätigkeit, die auf dem Niveau von Ideen bleibt, ohne eine stabile Strategie für die Beurteilung künftiger Projekte zu produzieren. Diese wird mit dem Planwerk Innenstadt zwar versucht, doch übernimmt es weitestgehend den Planungsstand bei Einzelvorhaben, so daß es am Breitscheidplatz nur einen kleinen Spielraum für neue Ideen entfalten kann, die den öffentlichen Raum betreffen. Durch die Senatsbauverwaltung und die Investoren unter Druck gesetzt, müssen auch Alternativen zur Aufwertung der Kantstraße unter Erhalt des Schimmelpfenghauses entwickelt werden, setzen sich aber nicht durch. Das Entscheidungsvakuum wird erst politisch durch Strieders Einigung mit Klemann und die Positionsbestimmung des Abgeordnetenhauses teilweise überwunden. Eine offensiv-gestaltende Haltung zu den Entwicklungspotentialen am Breitscheidplatz ist dennoch nur selten zu erkennen.

Die Denkmalschutzbehörde kann über eine Verdeutlichung des Schutzauftrags für das Schimmelpfenghaus hinaus kaum verwaltungsinterne Macht ausüben. Die öffentliche Bedeutung des Breitscheidplatzes ist allerdings so groß, daß der Abriß über die fachliche Behandlung hinaus öffentlich thematisiert wird. Mit der von Schäche formulierten Abwägungsnotwendigkeit zwischen Denkmalschutz und städtebaulicher Gestaltung wird die Begrenzung der Handlungsmöglichkeiten der Denkmalschützer auf den Punkt gebracht, denen es in einer derart prominenten Lage und angesichts rechtlicher und ökonomischer Gegenargumente auch politisch gar nicht gelingen kann, die Berücksichtigung des Schutzauftrags zu erzwingen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Stadtentwicklungsverwaltung handelt zunächst lange Zeit reaktiv. Der Abriß des Schimmelpfenghauses wird erst zur Durchsetzung von anderen gesamtstädtisch bedeutsamen Projekten als hinnehmbar erwogen. Damit gibt Strieder die ablehnende Haltung zwar nicht fachlich auf, verzichtet aber politisch auf ihre Implementierung. Die Denkmalschutzbehörde verändert ihre Ziele nicht und ist angesichts der starken Bedrohung ihres Denkmals auf die Formulierung einer Maximalposition angewiesen.

Durchsetzungsgrad: Der von Hassemer vertretene restriktionsarme Städtebau behält lange Zeit in der Praxis die Oberhand und hat einen Anteil an der Genehmigung des Zoofensters. Der mit der Jakubeitschen Verträglichkeitsstudie eingezogene Gestaltungsanspruch kommt zwar dem stadtentwicklungspolitischen Anliegen einer Kanalisierung und Abstimmung der Investitionswünsche am Breitscheidplatz entgegen, schafft aber in einer Zeit geringer Investitionsneigung nur zusätzliche Begehrlichkeiten und bereitet einen neuen Verdichtungsschub vor, der in seinen Auswirkungen über mehrere Legislaturperioden eine Ende der 1990er Jahre formulierten Versicherung, eine darüber hinaus gehende Errichtung von Hochhäusern werde abgelehnt, wohl mittelfristig leicht auszuhebeln in der Lage sein wird. Damit erreicht die Stadtentwicklungsverwaltung keine echte Richtungsentscheidung am Breitscheidplatz und muß sich möglicherweise der Dynamik eines Abrisses am Schimmelpfenghaus beugen. Ihr Durchsetzungsgrad ist daher - wohl teilweise aufgrund bewußter Entscheidungen gegen eine stärkere Intervention - als gering anzusehen³⁴⁷.

³⁴⁶ Vgl. die im Konsens zwischen den beiden Senatoren gefällte Entscheidung am Kranzler-Eck.

³⁴⁷ Möglicherweise ist die Zurückhaltung bei der Erarbeitung von City-Leitlinien als hinderlich für die Durchsetzung des Zoofenster-Projekts angesehen worden. Dafür spricht selbst die Aussage des Hochhausgegners Stimmanns, das Zoofenster „füge sich ausgezeichnet ein“ im Stadtentwicklungsausschuß des Abgeordnetenhauses (AStadt 13/2, S. 6)

4.22 Politische Gremien

4.221 VORBEMERKUNG

Auch auf der politischen Ebene sind sowohl BVV als auch Abgeordnetenhaus zu berücksichtigen. Die BVV handelt aus einer klaren bezirklichen Betrachtungsweise heraus, die sich hinter das Bezirksamt stellt, während das Abgeordnetenhaus erst spät eingreift, um gesamtstädtisch bedeutsame Fragen mit zu beeinflussen. Erstaunlicherweise ist vorher der Planungswille des Abgeordnetenhauses, insbesondere auf die zentrale Frage nach dem Grad der inneren Verdichtung um den Breitscheidplatz, zumindest innerhalb der Koalition auf Einzelstimmen beschränkt.

4.222 BVV

Genese der Ziele: Die Ziele für das Umfeld des Breitscheidplatzes sind indirekt aus der Ende der 1980er Jahre immer wieder erhobenen Forderung nach einem Gesamtkonzept für den Citybereich abzuleiten. Die extreme Höhenentwicklung des Zoofenster-Projekts und sein monolithischer, uneingepaßter Charakter stößt in allen Fraktionen auf ein geteiltes Echo, wenngleich sich bei der CDU und teilweise bei der SPD die Baufachleute mit einer positiven Einschätzung durchsetzen, für die der Standort des Projekts abseits vom Kurfürstendamm und die innovative Architektur mit ausschlaggebend sind (G032, G037, G112).

Verfolgung der Ziele: Die BVV wird noch stärker als das Bezirksamt mit dem Gutachterverfahren zum Zoofenster vor vollendete Tatsachen gestellt. Damit scheint zunächst die Möglichkeit zu entfallen, aktiv in das Verfahren einzugreifen, zumal die Genehmigung nach § 34 BauGB ohne Beteiligung der BVV ansteht. Mithin ist die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens inhaltlich wie verfahrensbedingt konsequent. Obwohl kaum ersichtlich ist, welche Ziele die BVV mit der Durchführung des Verfahrens zu erreichen beabsichtigt, ist offensichtlich die Einschätzung einer planfreien Genehmigung so abwegig für die Bezirksverordneten, daß die Hauptabwehrfront sich zunächst auf den Verfahrensweg beschränkt. Die innerliche Spaltung der BVV und sogar einzelner Abgeordneter hinsichtlich der Einschätzung des Vorhabens selbst scheint sich am besten durch den Bebauungsplan befrieden zu lassen, der alle Bedenken wenigstens hinreichend zu würdigen verspricht, ohne daß das Vorhaben grundsätzlich scheitern muß. Nichtsdestoweniger kann sich die CDU eine Genehmigung ohne Plan vorstellen (G112).

Weiterentwicklung im Prozeß: Mit dem Eintritt des Senats in das Verfahren wird die BVV entmachtet und ist nicht mehr intensiv in die Auseinandersetzung eingebunden. Über den Baustadtrat kanalisiert, werden die inhaltlichen Argumente der einzelnen Parteien transportiert, von denen erst im Zuge der Jakubeit-Planungsinitiative die kritische Einschätzung der Erdgeschoßzone im Rogers-Projekt wieder thematisiert wird. Die Verlagerung der Debatte auf die Kantstraße und das Schimmelpfenghaus wird von der CDU-Fraktion wohlwollend begleitet und intensiv unterstützt (G112), während sich in den anderen Fraktionen, insbesondere bei den Bündnisgrünen, eine Ablehnung des Abrisses und der beabsichtigten Hochhauslösung im Gloria-Block herausbildet, die aber vor allem mit Hinblick auf die befürchtete Überlastung der umliegenden Straßen durch Fußgängerverkehr ohne Wirkung bleibt (Schlußbericht Profé 14.01.1998 zu Beschluß 593 vom 16.05.1991). Die Forderung der bündnisgrünen Baustadträtin Profé nach Durchführung eines Wettbewerbs, um zusätzliche Alternativen für einen Umgang mit dem letzten Kantstraßenabschnitt zu gewinnen, verhallt ungehört (vgl. Bauwelt 1996, Heft 10, S. 489). Die Auseinandersetzung mit Hochhausprojekten führt, angeregt durch die FDP, 1994 zu einer knappen Mehrheit mit der CDU für eine Befürwortung von Hochhäusern, der die SPD skeptisch und die Grünen eher ablehnend gegenüber stehen (Protokoll ABauSan Cha 25.05.1994), während weiterhin Wohnanteile als bedeutend in der City angesehen werden (ABauSan 24.11.1993). Die Umwidmung des Zoofensters zum Wohnhaus ist dabei wegen des Standorts und der Dichte umstritten. Vorrangig die CDU befürwortet dort auch Wohnen (Gespräch Gröhler).

Durchsetzungsgrad: Mit der Genehmigung des Zoofenster-Projekts und der Verträglichkeitsstudie von Mäckler muß die BVV trotz der bisher noch nicht erfolgten Bautätigkeit als eindeutiger Verlierer gewertet werden. Allerdings kann die CDU auf lange Sicht ihre Ziele durch die Veränderungen auf Senatsebene voll durchsetzen. Hierzu zählt die Erneuerungsinitiative, die von einem Neubauvorhaben in der City-West ausgehen soll, sowie dessen Weiterentwicklung und der avisierte Abriß des Schimmelpfenghauses. Zieht

man weiter in Betracht, daß ein benachbartes Projekt, der Abriß und Neubau des „Kudamm-Ecks“, durch den nicht aus der CDU stammenden Baustadtrat ohne Hochhausentwurf genehmigt wird, ist der Erfolg umso erstaunlicher, wenn man sich vor Augen hält, daß die CDU inzwischen eine klare Linie für Hochhäuser, aber deren Ablehnung in erster Reihe am Kurfürstendamm entwickelt hat (G112, G121).

4.223 ABGEORDNETENHAUS

Genese der Ziele: Das Abgeordnetenhaus greift in die Entscheidung um das Projekt „Zoofenster“ nicht ein. Nagels Genehmigung nach § 34 BauGB läßt dafür keine Möglichkeit, doch die Forderung nach einem Bebauungsplanverfahren wird nicht ernsthaft vertreten. Die mit der Behandlung von Großprojekten wie dem Potsdamer und den Alexanderplatz intensiv beschäftigten Ausschüsse wenden sich in der 12. Wahlperiode nur auf Drängen der Opposition kurz der Gestaltung des Breitscheidplatzes zu und beschließen mit einem geänderten FDP-Antrag lediglich mit den eher „konservativen“ Mitgliedern einen eher schwammigen Auftrag an den Senat zur Umgestaltung des öffentlichen Raums, der zunächst ohne größere Wirkung bleibt, aber ironischerweise im Planwerk Innenstadt in der folgenden Wahlperiode erfüllt wird (Abgh. Drs. 12/3269, AStadt 70, Abgh. Drs. 12/4227).

Verfolgung der Ziele: Eine intensive Auseinandersetzung mit der City West findet im Abgeordnetenhaus nicht statt. Initiativen zu einer Festlegung der städtebaulichen Strategie am Breitscheidplatz bleiben marginalisiert (L09). Erst in Reaktion auf die vom Senat schließlich erlassenen City-Leitlinien und den Planwerk-Prozeß reagiert das Abgeordnetenhaus, ohne selbst aktiv Forderungen zu stellen, die nicht bereits im Senat behandelt und vorstrukturiert worden wären.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Konkretisierung des Planwerks und die neuen Pläne der Bauverwaltung für den Breitscheidplatz lösen eine Zuspitzung der Positionen einzelner Fraktionen aus. Während die Bündnisgrünen zunächst eine Qualifizierung der öffentlichen Freiräume und eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität in den Mittelpunkt stellen, also gepaart mit einer dem Denkmalschutz positiv gesonnenen Grundhaltung eher eine „behutsame“ und auf eine Begrenzung der Verdichtung in der City West gerichtete Position vertreten (G057), wird durch den Beschluß der Mehrheitsfraktionen ein Abriß ermöglicht (Abgh. Drs. 13/3512). Damit exerziert das Abgeordnetenhaus die letztlich auf Senatsebene gefundene Einigung über das Planwerk durch und stellt sie dabei formal unter den Vorbehalt einer Einfügung der Neubebauung in das Umfeld und einer verbesserten städtebaulichen Situation. Interessant ist die erstmalige explizite Einigung auf eine Begrenzung weiterer Hochhausbauten am Breitscheidplatz über neun Jahre nach dem Fall der Mauer.

Durchsetzungsgrad: Das Abgeordnetenhaus, das über weite Strecken reaktiv tätig gewesen ist und lediglich Konjunkturen der Selbstverständigung auf Beteiligungs- und Informationsrechte gegenüber dem Senat durchlaufen hat, kann praktisch keine eigenständigen Ziele durchsetzen. Die Beschlüsse zum Breitscheidplatz vollziehen entweder die Politik der Exekutive nach oder erteilen relativ abstrakte Prüfaufträge an diese, die kaum präzise Kriterien für die Evaluierung der daraus folgenden Tätigkeit des Senats enthalten.

4.23 Investoren

4.231 BRAU UND BRUNNEN / ZOOFENSTER

Genese der Ziele: Der Brau-und-Brunnen-Konzern verfolgt bereits äußerst früh nach dem Fall der Mauer das Ziel einer Nutzungsintensivierung. Die günstige Ausgangsposition ist mit auf ein Zusammentreffen der hervorragenden Lage mit dem Eigentum am Grundstück zurückzuführen, steht aber auch im Zusammenhang mit dem Drohpotential, das in einer möglichen Stilllegung der Schultheiß-Brauerei im Stadtbezirk Kreuzberg gesteckt hat, und in dem Planungszeitpunkt selbst, zu dem die Bauverwaltung noch versucht hat, Investoren zu „ködern“ (G069). Das im Gutachterverfahren geforderte „Minimalkonzept“ dürfte angesichts der investorenfreundlichen Haltung des Verantwortlichen Hanno Klein in der Nähe der eigentlichen Vorstellungen des Unternehmens nach ersten Überlegungen über deren Durchsetzbarkeit liegen. Obwohl Brau und Brunnen an der Auswahl der Teilnehmer des Gutachterverfahrens mitwirkt, ist deren Favorit später chancenlos. Ziel des Verfahrens ist damals die Auswahl eines prominenten Entwurfsver-

fassers, der Chancen auf eine Durchsetzung gegen die Nachbarn und durch einen prägnanten Entwurf visuelle Wirkung erlangt (G069).

Verfolgung der Ziele: Mit den Auslobungsforderungen im Gutachterverfahren, die die vorgesehene BGF nach unten begrenzen, gelingt der Eigentümerin die Reduzierung der Auswahl eingereicherter Entwürfe auf solche, die ihre Verwertungsvorstellungen - trotz der Probleme, eine so hohe GFZ auf dem Grundstück mit funktionsfähiger Erschließung unterzubringen - umsetzen können und eine Debatte über deren Qualität auf die architektonische Umsetzung der Repräsentations- und Gestaltungswünsche sowie die Ausbildung von öffentlich zugänglichen Erlebnisräumen verengen sollen. Im weiteren Verlauf versucht sie, durch die Einschaltung geeigneter Rechtsanwälte die ablehnende Rechtsposition des Bezirks aufzuweichen. Die Irritation, die dadurch entsteht, ist zumindest ansatzweise dazu geeignet, eine Einschätzung für die nicht am Verfahren Beteiligten erheblich zu erschweren und die bezirkliche Position in Befürworterkreisen als juristisch kleingeistig zu diskreditieren (G069, G096). Eine gerichtliche Auseinandersetzung über das Vorhaben entfällt wegen der positiven Haltung Nagels und der Befriedung möglicher klageberechtigter Nachbarn.

Weiterentwicklung im Prozeß: Es sind schließlich die internen Probleme des Konzerns, die eine Realisierung des Gebäudes in einer schwierigen Marktsituation vor dem Hintergrund des großen Aufwands eines Baus³⁴⁸ bei laufendem Betrieb der Teppich-Kibek-Filiale und des schlechten Verhältnisses von Baukosten und Nutzfläche im Rogers-Entwurf verhindern³⁴⁹. Der nach seinem Straucheln wieder stabilisierte Konzern versucht seitdem offenbar - trotz anderslautender Bekundungen - das Grundstück als gewinnbringendes Verkaufsobjekt zu profilieren. Vor diesem Hintergrund wird die Erhöhung der GFZ in der Mäckler-Studie verständlich, wenn die Senatsbauverwaltung eine genehmigte Planung stärker zu verändern sucht.

Durchsetzungsgrad: Zwar erreicht der Konzern die Genehmigung einer extrem hohen Verdichtung und damit eine beachtliche Verwertungsmöglichkeit des Grundstücks, doch verliert er selbst durch die Auseinandersetzung mit Teppich-Kibek und die Zurückstellung des Projekts schließlich die Chance, durch ein repräsentatives Gebäude für sich zu werben. Im engeren betriebswirtschaftlichen Sinne ist der Konzern erneut erfolgreich, indem er angesichts seiner veränderten Verwertungsstrategie immerhin eine zusätzliche Verdichtung vorbereitet.

4.232 ITAG / SCHIMMELPFENGHAUS, GLORIABLOCK

Genese der Ziele: Die Entscheidung am Zoofenster trifft die ITAG unvorbereitet (G078). Kurz zuvor ist eine umfangreiche Instandsetzung des Schimmelpfenghauses in Auftrag gegeben worden, die schließlich durchgeführt wird und im scheinbaren Widerspruch zur späteren Entmietung des Gebäudes steht. Erst motiviert durch die nachhaltigen Aktivitäten von Christoph Langhof und die hohe Dichte am Zoofenster versucht die ITAG verhalten, die Änderungsmöglichkeiten hinsichtlich des frisch instand gesetzten Schimmelpfenghauses auszuloten.

Verfolgung der Ziele: Die Ablehnung eines Abrisses durch wesentliche Akteure in der städtischen Politik erfordert dieses vorsichtige Vorgehen, das sich die Option der Weiternutzung und -entwicklung des Bestands stets offenhält, aber schließlich mit zunehmendem Nachdruck auf eine Entscheidung der Politik hinarbeitet, argumentatives Futter mit dem Gutachten des anerkannten Stadthistorikers Schäche dafür bereitstellt und den Druck auf eine Verdichtung im Konzert mit den übrigen Eigentümern um den Breitscheidplatz erhöht. Die Möglichkeit einer Veränderung der städtebaulichen Situation konkretisiert sich allmählich durch die Langhof-Studien und das Mäckler-Gutachten. Die dort postulierte Hochhausentwick-

³⁴⁸ Zwar wird der Rogers-Entwurf auf seine Wirtschaftlichkeit hin überarbeitet, so daß beispielsweise die ursprüngliche unterirdische Ladenpassage zum Bahnhof Zoologischer Garten entfällt (vgl. Bauwelt 1995, S. 2652), doch reichen diese Veränderungen offenbar nicht. Daß der Entwurf im Gutachterverfahren aufwendig war und von vorneherein eine „wirtschaftliche Optimierung“ mit erhöhter Ausnutzung notwendig gewesen ist, wird von Investorenvertretern eingeräumt (I10).

³⁴⁹ Die von Rogers beispielsweise im Rahmen seiner „Queens Lecture“ an der Technischen Universität Berlin geäußerte Polemik, es sei die Berliner Politik, die jede innovative Architektur verhindere, ist in seinem Fall mithin gegenstandslos und lediglich Imagepflege.

lung ist als Reaktion auf den Aufwand der Abriß-/Neubaumaßnahme und die damit verlorene BGF eine konsequente Forderung. Die eventuelle Attraktivierung des Komplexes rechtfertigt offenbar den Verzicht auf Mieteinnahmen über einen längeren Zeitraum. Die durch Nichtverlängerung auslaufender Mietverträge bewußt gesteuerte Entmietung dient gleichzeitig dazu, den Druck auf die Entscheidungsträger zu verstärken.

Weiterentwicklung im Prozeß: Über lange Zeit ist die angestrebte städtebauliche Gestalt offen. Der als kühler, konservativer Rechner bekannte ITAG-Geschäftsführer Hans-Karl Herr legt sich nicht frühzeitig fest, um Debatten über die neu zu errichtende Architektur als zusätzlichem Realisierungshindernis auszuweichen³⁵⁰. Die von ihm in Auftrag gegebenen Studien sind allerdings insoweit eindeutig, als sie nicht von einem Erhalt des nördlichen Teils des Schimmelpfenghauses ausgehen (Brückenhaus über die Kantstraße).

Durchsetzungsgrad: Der ITAG gelingt es erst nach dem Abgang von Stadtentwicklungssenator Hassemer, die Umbaumaßnahme der Stadtentwicklungspolitik als städtebaulich notwendige Verbesserung schmackhaft zu machen und die BGF-Forderung als zwingenden Ausgleich für eine Beteiligung daran im Sinne der städtischen Ziele zu vertreten. Über die Einschaltung des „Paradiesvogels“ Langhof, der mit seiner Architektur eine Überwindung der eingefahrenen Debatten in der Stadt verspricht und diese mit positivem Image zu versehen versteht, wird Politikern und Planern die zunächst abgelehnte Umbaumaßnahme als Chance präsentiert, für die sich die Übernahme eines gewissen Risikos zu lohnen scheint. Zwar ist noch keine endgültige Entscheidung über die Zukunft des Schimmelpfenghauses gefallen, doch muß die Aufweichung der Ablehnungshaltung in der Stadtentwicklungsverwaltung und der vom Abgeordnetenhaus erteilte städtebauliche Gestaltungsauftrag als beachtlicher Teilerfolg gewertet werden.

4.24 Berater

4.241 GUTACHTER

Der Entscheidungsprozeß wird von einer Reihe von städtebaulichen Gutachten begleitet. Die für sie verantwortlichen Verfasser handeln teilweise unter Vorgaben und werden auch wegen ihrer Fähigkeiten, unter diesen Lösungen zu entwickeln, ausgewählt. Angesichts der komplexen Akteursstruktur sind unter den Gutachtern insbesondere Kohlbrenner, Achatzi, Hemprich/Tophof, Albers/Neumeyer, Langhof, Schäche und Mäckler zu nennen. Die im Rahmen des Workshops City-West beauftragten Testentwürfe und Studien sollen hier nur am Rande berücksichtigt werden. Die Gutachter lassen sich in verschiedene Gruppen zusammenfassen, die im folgenden behandelt werden³⁵¹.

Der unabhängige³⁵² Gutachter des Bezirks (Kohlbrenner): Kohlbrenner ist als „Hausgutachter“ des Bezirks bereits lange Zeit mit Testentwürfen für den Bereich des Breitscheidplatzes befaßt. Eine herausragende Rolle spielt er als Verfasser der City-Leitlinien im Auftrag von Baustadtrat Dyckhoff. Er versucht, verschiedenste städtebauliche Entwicklungsszenarien einander gegenüberzustellen und daraus Entscheidungshilfen für die Bezirkspolitik abzuleiten. Die Unabhängigkeit von bezirklicher Politik wird insbesondere aus seinem aus heutiger Sicht unrealistischen Szenario für eine Hochhaus-City um den Ernst-Reuter-Platz deutlich, die eine klare Gegenposition zur Berliner Traufhöhe darstellt. Kohlbrenner verfolgt seine Haltung streng auftragsgebunden. Die von ihm vorgeführte Vielfalt städtebaulicher Ansätze steht Instrumentalisierungen und einer selektiven medialen Verwertung offen. Gegenüber dem Planungspro-

³⁵⁰ Die Tatsache, daß er trotz des bis in die Architektenszene um das Planwerk Innenstadt hinein weit verbreiteten Wunsches, den Breitscheidplatz „aufzuwerten“ und dazu für dessen Image problematische Nutzer zu eliminieren - vgl. die Zuschreibung des Platzes als „Abstellfläche für alle menschlichen Unzulänglichkeiten“ (Manfred Ortner im Stadtforum bei der Präsentation des ersten Entwurfs zum Planwerk Innenstadt, vgl. Tagesspiegel 22.08.2000) -, das Erdgeschoß des Schimmelpfenghauses an Beate Uhse vermietet hat, macht dies deutlich, möglicherweise aber auch in den Kreisen der städtischen Face-Lifter verkannte Standortqualitäten bzw. -eigenschaften.

³⁵¹ Die Einteilung dient nur der Verdeutlichung und Strukturierung und will unterschiedliche Positionen und Herangehensweisen der Vertreter einer Gruppe nicht verwischen.

³⁵² Der Grad der Abhängigkeit des jeweiligen Gutachters kann hier nur für den Zusammenhang der City West beurteilt werden.

zeß am Zoofenster äußert er sich lediglich mit einem Bekenntnis zu einer Verpflichtung des Investors auf die Finanzierung einer Umgestaltung des Hardenbergplatzes öffentlich. Die zurückweisende Reaktion des Senatsbaudirektors Stimmann auf dieses später immer mehr an Bedeutung gewinnende vertragliche Instrument ist auch ein Indiz für die Wahrnehmung Kohlbrenners als einen Vertreter des Bezirks und dessen geringe Wertschätzung. Kohlbrenners Haltung trägt nur mittelbar zu einer Verstetigung der Planung um den Breitscheidplatz bei, indem sie bei der Mobilisierung der Charlottenburger Öffentlichkeit hilft, und ist letztlich von weniger großer Bedeutung für dessen Entwicklung. Seine Offenheit für Testentwürfe in verschiedene städtebauliche Richtungen mag dazu beigetragen haben; schwerer wiegt wohl die geringe Aussagekraft der von ihm erarbeiteten City-Leitlinien für das Umfeld des Platzes³⁵³ und die Marginalisierung des Bezirks.

Die Entwicklungsmotoren des Bausenats (Achatzi, Mäckler): Während Achatzi im Rahmen der Vorbereitung des Gutachterverfahrens für das Zoofenster lediglich indirekt seine Position einbringen kann, die von einer Funktionsfähigkeit auch einer wesentlich dichteren Stadt ausgeht, in der sich die Nutzungsmuster den angebotenen Flächen unter intensivster Ausnutzung anpassen, ist Mäckler als auswärtiger Architekt in Frankfurt/Main durch ein Eintreten für die komponierte Hochhaus-Stadt in Erscheinung getreten, so daß er der ihm persönlich bekannten (G069) Senatsbaudirektorin Jakubeit als geeignet erscheint, den in der 12. Wahlperiode wenig auf eine städtebauliche Gesamtkomposition orientierten Citybildungsprozeß um den Breitscheidplatz bei Absicherung von zusätzlichen Verwertungsmöglichkeiten in einer bestimmten gestalterischen Richtung zu qualifizieren. Sowohl Achatzi als auch Mäckler bekennen sich zu den Chancen einer baulichen Verdichtung durch Hochhäuser, vertreten aber unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der langfristigen städtebaulichen Steuerbarkeit der City-Entwicklung (G069). Ihr Einsatz als Verfahrensbegleiter bzw. Gutachter reflektiert diese und den unterschiedlichen Steuerungsanspruch der jeweiligen Auftraggeber. Durch ihr Wirken tragen sie zu einer Stärkung der entwicklungsorientierten Position der Senatsbauverwaltung bei; ihr Erfolg ist aber kaum zu messen, da sie den Entscheidungsprozeß nur mittelbar beeinflussen.

Die Ideenentwickler des Stadtentwicklungssenats (Hemprich/Tophof, Gutachter Workshop City-West, Planwerksgutachter): Die im Rahmen der Ausarbeitung von Leitlinien für den Breitscheidplatz von der Stadtentwicklungsverwaltung beauftragten Gutachter entwickeln Testentwürfe relativ unabhängig von Realisierungsbedingungen. Ebenso wie die oben erwähnten Gutachter des Bausenats sollen sie teilweise zur Qualifizierung einer bestandsorientierten Haltung beitragen, erarbeiten aber im Rahmen des Workshops City-West wesentlich weitergehendere Entwicklungsalternativen. Ihre Ziele stellen eine Vielfalt von schwer zu vereinheitlichenden Ansätzen dar. Erst die konkreteren Aufträge für den Umbau der Kantstraße, die von Hemprich/Tophof und im Rahmen des Planwerks Innenstadt von Albers und Neumeyer bearbeitet werden, dienen der Erreichung in der Stadt konsensfähiger Ziele (Aufwertung des Straßenabschnitts) bei gewissen umstrittenen Vorgaben (Erhalt des Schimmelpfenghauses), wohingegen auch das Mäckler-Gutachten auf einem städtischen Konsens aufbaut (übergreifende städtebauliche Gestaltung des Entwicklungsprozesses am Breitscheidplatz), aber anderen umstrittenen Vorgaben (Abriß des Schimmelpfenghauses) folgt. Beide versuchen damit im Auftrag einer Verwaltung, die umstrittenen Ziele im Paket mit konsensfähigen zu behandeln und auf diese Weise für die ersteren zu werben. Die Ansätze geraten relativ schnell in Vergessenheit, bevor ihre Tragfähigkeit ernsthafter geprüft werden könnte.

Die Verkäufer des Investors (Langhof, Schäche): Die beiden in der städtischen Szene bekannten und aufgrund ihres Auftragspektrums nicht in den lokalen Mainstream einzuordnenden Persönlichkeiten gehen vergleichsweise frei mit der Berliner Traufhöhe um. Langhof beabsichtigt die Realisierung einer innovativen Architektur, die durch unkonventionelle Kompositionen zu einer Bereicherung des Stadtbilds beitragen soll und Nutzungsqualität über veränderte Anforderungen an die Zugänglichkeit und die Gestaltung des privaten Freiraums bieten will. Die wechselnde Rolle als Obergutachter, Teil der Fachöffentlich-

³⁵³ Die Gründe für die geringe Aussagedichte werden von den Beteiligten in der Notwendigkeit gesehen, einfach transportierbare und breit konsensfähige Botschaften zu übermitteln, die aus einem öffentlichen Diskussionsprozeß entstanden und nicht von der Politik verordnet sind (G021, G051). Kohlbrenner selbst ist die Problematik bewußt, doch erlaubt der ihm erteilte Auftrag keine weitergehende Vertiefung. Er stellt angesichts großer Unsicherheiten über die Entwicklung des Bereichs und die potentielle Bedrohung der kaiserzeitlichen Strukturen den Erhalt der letzteren in den Mittelpunkt und verweigert sich einer Festlegung auf eine Entwicklung (G051).

keit, Gutachter und Entwurfsarchitekt räumt ihm vielfältige Möglichkeiten ein, seine Ziele zu erläutern. Die Zuspitzung seiner Position in von der ITAG beauftragten Studien legt das Schwergewicht auf die Darstellung seiner Ideen, während die Analyse der städtebaulichen Situation stark verknüpft ist. Ähnlich arbeitet Schäche assoziativ aus der historischen Situation heraus. Beide stellen Chancen einer Entwicklung heraus, die so weit von einer konsensfähigen Position in der Stadtentwicklungspolitik entfernt sind, daß erst die Sicherheit ihrer Selbstdarstellung über einen längeren Zeitraum verfängt. Im Gegensatz zur Absicherungsfunktion zahlreicher anderer Gutachten sind sie tatsächlich darauf angewiesen, andere Akteure zu überzeugen. Sie leisten durch ihre hartnäckige Thematisierungsarbeit einen wesentlichen Beitrag zur Unterminierung der Abwehrkoalition gegen den Abriß des Schimmelpfenghauses (G056, SenBauWohn-Verk 1998a, S. 24 f), die aber ohne die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen in der 13. Wahlperiode und das Straucheln des Brau-und-Brunnen-Konzerns nicht denkbar ist.

4.242 OBERGUTACHTER

Genese der Ziele: Die Obergutachter im Zoofenster-Verfahren bilden keine homogene Einheit. Die später nicht für den Siegerentwurf stimmenden Architekten Langhof und Sawade (G056) positionieren sich nicht grundsätzlich gegen die Rogers-Architektur einer „technoiden“ Moderne, sondern halten die im Entwurf entstehenden Aufenthaltsbereiche und dessen einseitige Orientierung auf den Hardenbergplatz für falsch. Die übrigen Obergutachter sind zumeist für eine Entwicklungsorientierung bekannt, die Vertreter des Investors aus Eigeninteresse, Hanno Klein tritt in den verschiedensten Zusammenhängen für die Metropolenbildung über Großbauten ein, von Egbert Kossak ist bekannt, daß er sich in Hamburg eine wesentlich höhere Flächenausnutzung vorstellen kann als im Bestandsdurchschnitt, Bernd Faskel hat bereits unter einem FDP-Stadtentwicklungssenator in den 1980er Jahren die ersten Überlegungen zu City-Leitlinien und Potentialen einer inneren Verdichtung West-Berlins angestellt. Ein Bezirksvertreter fehlt in der Jury.

Verfolgung der Ziele: Durch die BGF-Untergrenze und die äußerst kompakte Überbauung des Grundstücks sind die städtebaulichen Unterschiede der Entwürfe gering, und die Diskussion der Jury wird von der Orientierung der Gebäude, ihren Erdgeschoßbereichen und ihrer Fassadengestaltung bestimmt (G069). Die Gutachter bekennen sich zur Hochhausbebauung auf dem Grundstück, da sie über die planungsrechtliche Realisierbarkeit ohnehin nicht zu befinden haben. Die Auswahl des Siegerentwurfs hat die Prämierung des spektakulärsten und zugleich von einem zur Durchsetzung des Entwurfs erheblich beitragenden Architekten mit internationalem Renommee zum Ziel.

Weiterentwicklung im Prozeß: Mit dem Abschluß des Gutachterverfahrens endet die Beteiligung der Obergutachter, die mit Ausnahme von Langhof in den Planungsprozeß nicht weiter einbezogen sind. Ihre Ziele entwickeln sich mithin nicht weiter.

Durchsetzungsgrad: Die Investorenvertreter können mit Hilfe der entwicklungsorientierten Obergutachterkollegen ihren Wunscharchitekten durchsetzen, der angesichts der aus damaliger Sicht optimistischen Entwicklungsperspektiven für Berlin beachtliche Vermarktungs- und Repräsentationschancen verspricht. Der aus dieser Einschätzung heraus vertretene hohe Erstellungsaufwand des Gebäudes wird diesem später allerdings mit zum Verhängnis.

4.243 ENTWURFSARCHITEKTEN

Die an dieser Stelle in der Gliederung zu verortenden Entwurfsarchitekten sollen hier nicht näher untersucht werden. Das Gutachterverfahren zum Zoofenster selbst ist ohne spätere Wirkung geblieben. Rogers ist an einer Verkettung unglücklicher Umstände gescheitert, zu denen er selbst lediglich die ungünstige Einbindung des Projekts in die Umgebung beigetragen hat, allerdings ein nicht zu vernachlässigender Mangel. Die aufwendige Kosten-Nutzflächen-Relation des Entwurfs entspricht der generellen Fehleinschätzung der Berliner Entwicklung der 1990er Jahre und ist daher nicht Rogers selbst zuzurechnen, der konsequent für einen zentralen Ort in der Stadt den höchsten Gestaltungsaufwand vorschlägt, ganz unabhängig davon, ob man seine Architektur mag oder nicht. Das positive Echo auf den von seiner Architektur erwarteten Impuls sogar unter kritischen Beobachtern (G032, G121) bestätigt jedenfalls seine Arbeitsweise an dieser Stelle. Mäckler und Langhof werden an anderer Stelle ausführlich genug behandelt.

4.25 Öffentlichkeit

4.251 BÜRGER

Genese der Ziele: Auf die Pläne zum Zoofenster reagieren die Bürger der Stadt vergleichsweise heftig in Leserbriefen, Schreiben an die zuständigen Behörden und auf Diskussionsveranstaltungen. Dennoch ist ihre Position nicht einheitlich. Die Planung, von der sie erst nach dem Abschluß des Gutachterverfahrens und damit zu einem Zeitpunkt erfahren, als die internen Debatten über die städtebaulichen Kenngrößen für das Grundstück abgeschlossen sind, löst im tendenziell gravierenden Veränderungen reserviert gegenüberstehenden, an die behutsame, praktisch hochhausfreie und investorenarme Stadtentwicklungspolitik der 1980er Jahre gewöhnten bürgerlich-linken Spektrum, das in Charlottenburg stark vertreten ist, Befremden aus. Das Projekt widerspricht der eigenen planerischen Haltung wie den prägenden Erfahrungen mit behutsamer Stadtentwicklung und -erneuerung, die in den Jahren zuvor an bedeutenden stadtentwicklungspolitischen Schauplätzen des Bezirks wie dem Klausener Platz erkämpft worden ist. Einzelne positive bis euphorische Stimmen mischen sich in den eher skeptischen Gesamteindruck, die mit investorengetriebener Hochhausentwicklung und innovativer Architektur einen Schub in Richtung Entprovinzialisierung und Metropolenwerdung assoziieren. Die Ausgangslage in der Bevölkerung dürfte daher eng an die Erwartungen gekoppelt sein, die verschiedene Milieus an die aus dem Inseldasein entlassene Halbstadt West-Berlin in der Zukunft nach der Vereinigung knüpfen. Eine präzisere Auslotung der Motive und des Unterstützerkreises der diametral verschiedenen Positionen wird von der Politik zu keinem Zeitpunkt wirklich vorgenommen, so daß in ihrer vermuteten Vielstimmigkeit Legitimationspotential sowohl für die eine wie die andere Seite steckt und genutzt wird, aber auch für die - auf ihren Mangel an Ergebnisoffenheit zurückzuführende - Sinnlosigkeit der Beteiligung von Bürgern in Planungsverfahren, die Citybildung betreffen und Flächen im Eigentum weniger Investoren zum Gegenstand haben.

Verfolgung der Ziele: Die zaghaften und reaktiven Versuche einer Einmischung ins Verfahren sind durch dessen Reduzierung auf eine bauordnungsrechtliche Genehmigung beschränkt. Charlottenburger BVV und Bezirksamt tragen zwar zu einer Katalysierung der öffentlichen Meinungsbildung in Veranstaltungen bei, doch entsteht daraus eine Abwehrkoalition, die den Befürwortern nicht gefährlich zu werden scheint, als veränderungsfeindliches und nach dem St.-Florians-Prinzip agierendes Milieu gebrandmarkt werden kann und durch ihre Verwurzelung im Bezirk keine tragfähige stadtweite Bewegung formiert, die planerische Alternativen anbieten könnte. Der Zugriff auf die bezirkliche Politik ist zwar gut, wohingegen Abgeordnetenhaus und Senat sich kaum und höchstens nachträglich der geäußerten Bedenken annehmen. Die Faszination, die die Rogers-Architektur auf einige Entscheidungsträger offenbar ausübt, kann dort nicht durch den Hinweis auf die Problematik von Hochhäusern an sich gebrochen werden.

Weiterentwicklung im Prozeß: Eine Weiterentwicklung der Position ist insofern nicht erforderlich, da eine Infragestellung des Planungsergebnisses nicht erfolgt und die Gegner bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung bleiben bzw. nicht in die Ausarbeitung von Kompromissen einbezogen werden. Im späteren Prozeß, der mit der Mäckler-Studie und der Diskussion über das Schimmelpfenghaus über die inzwischen weithin als „Fehler“ aufgefaßte Zoofenster-Planung hinaus gehende Veränderungen anvisiert, wird noch keine so starke Konkretisierung erreicht, als daß neue Initiativen gegen die Planung auf breiter Basis unternommen würden. Die Entscheidungsfindung wird auf höchster Ebene zwischen den beiden konkurrierenden Senatsverwaltungen zeitweise derart kontrovers betrieben, daß dagegen die weiterhin vorhandenen Unmutsäußerungen auf öffentlichen Veranstaltungen von den Akteuren auf Senatsseite wohl nur noch als Hintergrundrauschen wahr- aber kaum mehr ernst genommen werden.

Durchsetzungsgrad: Die Gegner aus der Bevölkerung, die die Zoofenster-Planung wegen ihrer Höhenentwicklung ablehnen, unterliegen und bleiben angesichts des Entscheidungswillens von Wolfgang Nagel und der gestaltungsbezogenen und für Hochhäuser offenen Haltung von Barbara Jakubeit vollständig bedeutungslos. Dennoch werden Versuche unternommen, die Art der Nutzung zugunsten von Wohnen oder Hotelnutzung zu verändern, um der Forderung nach einer Weiterentwicklung der „Charlottenburger Mischung“ nachzukommen (IHK-Veranstaltung 27.09.1999). Ob sich attraktive Wohnungen auf dem Zoofenster-Grundstück schaffen und vermarkten lassen, erscheint noch ungewiß. Die Pläne für Schimmelpfenghaus und Gloria-Block sehen diesbezüglich keine tiefergehenden Überlegungen vor.

4.252 FACHÖFFENTLICHKEIT

Genese der Ziele: Ähnlich den oben behandelten Bürgern erlebt auch die (West-Berliner) Fachöffentlichkeit das Gutachterverfahren für das Zoofenster als seltenen Versuch, die stärker traufhöhenorientierte Planung der 1980er Jahre zu überwinden. Die breite Mehrheit der einheimischen Architekten ist zwar eher gegen das sich anbahnende Hochhaus-Experiment, doch findet sich eine beachtliche Minderheit unter ihnen, die Hochhäusern grundsätzlich positiv gegenüberstehen (G027). Insbesondere die städtebaulichen Voraussetzungen im Rahmen von 1950er-Jahre-Ensembles produzieren immer wieder gutachterliche Auseinandersetzungen mit Hochhäusern, die sich aber stark an die vorhandenen Höhen im Umfeld anlehnen und die Gedächtniskirche oder andere Gebäude als Orientierungsmaßstab heranziehen. In den stärker in städtische Beratergremien oder -aufträge eingebundenen Kreisen hat sich überdies aus der Zeit der Teilung und der damals erforderlichen Auseinandersetzung mit den vergleichsweise äußerst geringen Dichten des Baunutzungsplans eine pragmatische Haltung herausgebildet, die für die Realisierung „hoher architektonischer Qualität“ eine Erhöhung der zulässigen Dichte einräumt. Neben diesen Mitgliedern der Fachöffentlichkeit erscheinen Hochhausbefürworter, die sogar offensiv eine Qualifizierung der Aufenthaltsbereiche von Bauvorhaben in gestalterischer Hinsicht nach US-amerikanischem Muster fordern und von ihr eine Höhenentwicklung abhängig machen (G056). Journalisten und Wissenschaftler vertreten in ähnlicher Weise unterschiedliche Grundpositionen (G070). Im Falle des Zoofensters spitzt sich die Kritik auf die erhebliche Verdichtung des Grundstücks ohne Bebauungsplanverfahren und die Befürchtung eines „Dominoeffekts“ zu (vgl. Eichstädt 1993 S. 26), während die Höhenentwicklung selbst unterschiedlich gewertet wird und Sympathie für die Rogers-Architektur selbst ablehnende Haltungen relativiert (verschiedene Gespräche).

Verfolgung der Ziele: Die Fachöffentlichkeit nutzt die üblichen Kanäle der Kritik über Zeitungen, Zeitschriften, Vorträge und Redebeiträge. Angesichts der hermetischen Haltung Nagels und der Genehmigung im Rahmen des Bauordnungsrechts nutzen sich die Argumente ab. Eine Bedrohung der Entscheidungsträger durch kritische Stimmen aus der Fachwelt entsteht nicht, zumal die Exekutive sich auf eine breite politische Mehrheit stützen kann (G045, G120).

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Positionen zum Zoofenster entwickeln sich nicht wesentlich weiter. Die Auseinandersetzungen um die Kantstraße bringen einige Lösungsvorschläge hervor, die die Mängel des Rogers-Entwurfs insbesondere auf seiner Südseite entschärfen sollen, sind aber hauptsächlich Ergebnis von Aufträgen des Senats und weniger eigener Initiativen der Fachwelt. Die Verträglichkeitsstudie Mäcklers wird mit Unverständnis aufgenommen (G045, G027). Die architektonische Entwicklung des Breitscheidplatzes wird angesichts der geplanten Einzelprojekte immer weniger übersichtlich diskutiert, gerade angesichts der Tatsache, daß das Neubauvorhaben auf dem nahegelegenen Kudamm-Eck eine erhebliche Verdichtung ohne Hochhausentwicklung versucht und die Gegner in die Breite gehender Baumassenanordnungen auf den Plan ruft (Langhof: „Doppel-Whopper“, G120). Dabei reduziert sich die Thematisierung der Verträglichkeit von Nutzungsintensivierungen und des Anteils verschiedener Nutzungsarten auf gestalterische Fragen einerseits, die ebenfalls in der Fachwelt umstrittene Frage nach der Urbanität voll ausgelasteter öffentlicher Verkehrsflächen andererseits, während das zumindest vorläufige Scheitern einer von Kritikern als „hypertroph“ bezeichneten Verdichtungsstrategie auf dem Brau- und Brunnen-Grundstück sowie die in seiner Folge produzierte Stadtbrache kaum Reaktionen auslösen und die Krise auf dem Büroflächenmarkt Kritiker wie Befürworter einer weiteren Verdichtung der City-West nicht zu einer Überprüfung ihrer eigenen Position veranlassen („weitere Fläche wird eh nicht gebraucht“ vs. „die Investoren haben Interesse an einer Stärkung des 1a-Standorts, der weiterhin wettbewerbsfähig bleiben muß“, G120).

Durchsetzungsgrad: Die Kritiker sind nicht in der Lage, ihr Anliegen einer Begrenzung der Verdichtung für deren Befürworter überzeugend zu transportieren. Das Bündnis der Kritiker ist angesichts der politischen Mehrheiten und der dezidiert positiven Einstellung beider Senatsverwaltungen (vgl. die Politik Jakubeits im Hinblick auf die weitere Verdichtung sowie die Strieders im Hinblick auf die Umsetzung des ebenfalls umstrittenen Konzepts für den Alexanderplatz im Stadtentwicklungsausschuß des Abgeordnetenhauses) bisher ohne Einfluß auf einen noch offenen Prozeß, in dem allerdings zahlreiche Vorentscheidungen gegen es gefallen sind. Das Argument, das Wahrzeichen Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche werde durch die Hochhausentwicklung entwertet (G130, Lautenschläger 1994, S. 21), wird aus dem Umfeld von Jaku-

beit explizit zurückgewiesen, doch scheint sich zumindest vorläufig eine umfassende Hochhauskonzeption, wie von Jakubeit vertreten, nicht durchsetzen zu lassen.

4.253 NACHBARN

Unter der Kategorie „Nachbarn“ sind an dieser Stelle drei völlig unterschiedliche Akteure zusammengefaßt, die jedoch vom Zoofenster-Projekt betroffen sind. Zu ihnen zählen die bereits oben erwähnte ITAG als Eigentümerin des Schimmelpfeng-Gloria-Komplexes, die Firma Teppich Kibek und der Zoologische Garten. Ihr Wirken im Entscheidungsprozeß soll hier kurz bilanziert werden, zumal an anderer Stelle und aus anderer Perspektive bereits auf die drei Akteure eingegangen wurde³⁵⁴.

ITAG: Die ITAG geht zunächst von einer Weiternutzung der eigenen Immobilie aus, so daß eine Initiative zum Neubau auf dem Grundstück nicht vorrangiges Ziel ist, wohl aber die Attraktivierung zumindest der Gloria-Passage. In Reaktion auf die Zoofenster-Verdichtung gibt es Verhandlungen mit der Brau und Brunnen AG, deren Inhalt nicht öffentlich bekannt geworden ist. Eine Einigung über das künftige Verhalten der Brau und Brunnen im Falle eines Bauantrags der ITAG auf ihrem Grundstück oder eine direkte finanzielle Abgeltung der Nachbarzustimmung dürften den Inhalt bestimmt haben. Damit enden die direkten Reaktionen als Nachbarn weitgehend, wenn auch das eigene Auftreten als potentieller Investor mittelbar durch die Dichteerhöhung auf dem Nachbargrundstück ausgelöst wird.

Teppich Kibek: Das Unternehmen, das in den Räumen der Brau und Brunnen eine Filiale erhält, ist zum Zeitpunkt der Planung des Zoofensters längst so stark in der Stadt und in der Peripherie vertreten, daß der Standort in der Innenstadt kaum mehr wesentlich für seine Vermarktungsstrategie gewesen sein dürfte. Das Beharren auf dem Mietvertrag, der die Realisierung des Zoofensters zunächst verzögert, läßt damit die Vermutung zu, daß bereits damals eine finanzielle Abfindungslösung angestrebt worden ist, die aber nicht zustande kommt. Die äußerst kurze Nutzungsdauer nach der Auseinandersetzung über die eingeknickten Pfeiler deutet in eine ähnliche Richtung. Ins Planungsverfahren selbst kann das Unternehmen als Mieter nicht eingreifen.

Zoologischer Garten: Der Zoologische Garten versucht, die Cityentwicklung an seiner Südseite im Hinblick auf eine mögliche Verschattung und Beeinträchtigung der Lebensbedingungen für die untergebrachten Tiere, wohl aber auch wegen der durch Hochhäuser tendenziell sinkenden Attraktivität der Anlage zu beeinflussen. Immerhin erreicht er die Anfertigung eines Gutachtens, das die Gefahr einer Verschattung ausschließt, in einem späteren ähnlichen Fall (Hotelhochhausentwurf von Kollhoff, vgl. oben) sogar das Scheitern des Projekts, da dort mit einer erheblichen Verschattung zu rechnen ist. Obwohl Kritiker anführen, der Zoo profitiere nicht unbeträchtlich von seiner zentralen Lage und müsse daher auch mit den Bedingungen eines City-Standorts leben, hat die Zooverwaltung offenbar eine äußerst starke Verhandlungsposition, so daß sie ihre Interessen zumindest teilweise auf höchster politischer Ebene durchsetzen kann.

³⁵⁴ Die nicht zu unterschätzende Rolle der übrigen Eigentümer und Investoren rund um den Breitscheidplatz, die sich beispielsweise im Rahmen des Planwerks-Prozesses zusammenschließen, kann hier nicht eingehender beleuchtet werden. Tendenziell ist ihre Reaktion auf die Entwicklungen an der westlichen Platzseite die Forderung nach einer zusätzlichen Verdichtung ihres Grundstücks, die sich u.a. aus geringer Nutzungsintensität wegen der Nähe zum Zoologischen Garten (Bikini-Haus) und begrenzter Attraktivität des Gebäudekomplexes (Europa-Center) erklären lassen, aber auf ein geteiltes Echo in der Stadtentwicklungspolitik stoßen und mit dem Scheitern eines Hotelhochhausprojektes am Südrand des Widerstand leistenden Zoologischen Gartens (Ostseite Zentrum am Zoo) einen empfindlichen Dämpfer erleiden, der schließlich als eine Ursache für das Abwandern der Berliner Filmfestspiele vom Breitscheidplatz zum Potsdamer Platz angesehen wird (AG Zentrum Berlin 1997, IHK-Veranstaltung 27.09.1999).

4.3 Konflikte und ihre Bewältigung

4.31 Konflikte

4.311 DICHTER

Entstehung: Die in den Vereinigungsboom fallende Verwertungsabsicht des Brau-und-Brunnen-Konzerns fällt bei der Senatsbauverwaltung auf großen Nachhall, stößt aber im Bezirk und in der Bevölkerung auf starken Widerstand, da noch die Rahmenbedingungen der 1980er Jahre internalisiert und handlungsleitend sind. Eine erhebliche Verdichtung des innerstädtischen Grundstücks sprengt insbesondere den vorher geltenden strategischen Konsens, den Baunutzungsplan und die planerischen Dichtevorstellungen der Nachkriegszeit allmählich auch planerisch zu überwinden, aber dabei Extremwerte nur in absoluten Ausnahmefällen zuzulassen. Mit der Ausgrenzung des als widerständig bekannten Bezirks Charlottenburg ist der Konflikt dann vorprogrammiert. Auch die nachfolgende Auseinandersetzung um das Schimmelpfenghaus greift die Dichteproblematik erneut auf, als der Eigentümer eine hinreichende Dichte zur Voraussetzung des Stadtumbaus erklärt.

Austragung: Während die Senatsverwaltungen sich über eine Verständigung auf Alternativen im Gutachterverfahren intern einigen und damit dieses Legitimation herstellen soll, bricht der Konflikt im Baugenehmigungsverfahren offen aus, als der Bezirk seine rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft und sich der Bausenator für eine Entscheidung ohne Planverfahren ausspricht. Die in der Folge stattfindenden Auseinandersetzungen zeugen davon, daß durch den Senat lediglich die Voraussetzungen für eine rechtliche Unangreifbarkeit des Projekts geschaffen werden. Eine inhaltliche Weiterentwicklung der Positionen findet nicht statt, obwohl durch die öffentliche Debatte eine breite Teilnahme gewährleistet ist. Die Fixierung der Diskussion um die Zukunft des Breitscheidplatzes auf die Hochhäuser überstrahlt die Dichtezunahme im neuen Zoofenster-Entwurf und läßt sie im Bereich Schimmelpfenghaus/Gloriablock von Anfang an in den Hintergrund treten. Die senatsinterne Auseinandersetzung bzw. die Verhandlungen mit Eigentümern und die öffentliche Kritik stehen sich ohne intensive gegenseitige Befruchtung gegenüber.

Bewältigung: Der Konflikt wird nicht ausgeräumt, sondern durch hierarchisches Handeln entschieden. Die lange schwelende Debatte um die einzelnen Planungsvorhaben in der City West beginnt dabei, Entscheidungen, seien sie auch radikal, herauszufordern bzw. zu sanktionieren (G078, G096). In der Auseinandersetzung mit der Stadtentwicklungsverwaltung gelingt es, weitere Verdichtungsmaßnahmen als politische Deals durchzusetzen. Inhaltlich werden diese Verdichtungen durch Abgrenzung der eigenen Politik gegenüber Vorgängerregierungen und deren Fehler, die Sachzwänge geschaffen hätten, gerechtfertigt, und im Zusammenhang mit Höhenentwicklung und Aufenthaltsqualitätszielen verhandelt und verkauft.

4.312 HÖHE

Entstehung: Der Konflikt um die Höhe ist beinahe direkte Folge desjenigen um die Dichte, da das Grundstück durch die im Gutachterverfahren anvisierte Dichte ohnehin äußerst massiv überbaut wird. In der öffentlichen Diskussion erlangt er durch die weitreichende Skepsis gegenüber Hochhausbauten eine gewisse Eigenständigkeit und drängt die Dichtediskussion in den Hintergrund. Im Fall Schimmelpfenghaus/Gloriablock wird die Höhe erneut zum Konflikt, und zwar wieder infolge der vorgesehenen Dichte, die den Abriß des Schimmelpfenghauses rentabel machen soll.

Austragung: In der Vorbereitung des Gutachterverfahrens wird durch die Begrenzung einer Alternative auf 16 Geschosse der Konflikt zwischen den Senatsverwaltungen noch durch Vertagung auf die Zukunft und Delegation in das Verfahren ruhiggestellt. Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens bilden Höhe wie Dichte gleichermaßen Ansatzpunkte für die juristisch formulierte Kritik aus dem Bezirk; das Projekt wird als solches hierarchisch gegen Widerstände aus der Öffentlichkeit und der allerdings gespaltenen Fachöffentlichkeit verteidigt. In der Weiterbearbeitung der Strategien für den Breitscheidplatz versuchen die Promotoren zwar, die Höhendiskussion zugunsten der angebotenen positiven Effekte in den Hintergrund zu drängen, doch bricht der Widerstand jeweils erneut auf, worauf sich trotz der Versuche des Bezirks, die Debatte in der Öffentlichkeit zu verankern, diese schließlich zwischen den Senatsverwaltungen und den Investoren ausgetragen wird. Dabei wird selbst die Höhe zum sekundären Diskussionspunkt,

während die Grundentscheidung, über Abriss und Neubau bzw. eine kontrollierte Hochhausentwicklung die Zukunft des Breitscheidplatzes zu bestimmen, in den Mittelpunkt rückt. Die Höhe des Hochhauses auf dem Gloriablock wird von den Promotoren konfliktvermeidend der des benachbarten Grundstücks angeglichen, wohl wegen der zu erwartenden Widerstände gegen einen neuen Höheng Schub. Eine neuerliche Debatte entzündet sich infolgedessen nicht an der alten Frage.

Bewältigung: Der Konflikt ist bei der Überarbeitung durch Mäckler/Jakubeit im Zusammenhang mit den oben erwähnten Ausführungen zu sehen. Zu beachten ist aber der Verzicht auf den turmartigen Aufbau des ursprünglichen Zoofenster-Entwurfs, der nun eine Höhenreduzierung suggerieren soll, die bezogen auf den eigentlichen Baukörper gar nicht stattfindet.

4.313 STÄDTEBAULICHE EINBINDUNG ZOOFENSTER

Entstehung: Die eng gesetzten Rahmenbedingungen des Gutachterverfahrens spitzen die Auseinandersetzung in der Auswahl der Entwürfe dort auf die Frage der Orientierung und städtebaulichen Einbindung zu. Das Gutachterverfahren suggeriert eine Entscheidung über Städtebau, muß sich angesichts der Ausgangsbedingungen aber fast ausschließlich auf den Vergleich architektonischer Konzepte beschränken.

Austragung: Die Obergutachter beurteilen in ihrem internen Verfahren die Ausrichtung des Gebäudes und legen ihm dabei neben der Wertigkeit der angrenzenden Stadträume auch die erwarteten Fußgängerströme zugrunde. In bezug auf diese Kriterien scheint der Rogers-Entwurf aufgrund seiner inneren Organisation offenbar den anderen Entwürfen weit überlegen, wenngleich dies nicht unumstritten bleibt. Wegen der Fixierung des Verfahrens auf architektonische Fragen bleibt die Kritik an der Massivität des Baukörpers und seiner „autistischen“ (G121) Wirkung den nicht in das Beurteilungsgerüst gezwungenen Außenbetrachtern vorbehalten.

Bewältigung: Unterschiedliche Auffassungen über die Einbindung werden im Jury-Entscheid zunächst verdeckt, da eine Durchsetzung des Projekts im Vordergrund steht³⁵⁵. Während die Befürworter des Projekts in den nachfolgenden Auseinandersetzungen weiterhin die Öffnung zum Hardenbergplatz als Vorzug ins Feld führen, gewinnt die umstrittene Einbindung an der Kantstraße später zunehmend an Bedeutung, so daß - abgesehen von der weiterhin geäußerten Kritik an der Wuchtigkeit der Baumassenanordnung - der Konflikt nie wirklich bewältigt ist und eine Angriffsfläche für die spätere Überarbeitung darstellt.

4.314 DENKMALSCHUTZ/STÄDTEBAU SCHIMMELPFENGHAUS

Entstehung: Ausgelöst durch das Zoofenster-Projekt versucht auch der Grundstücksnachbar, seine Immobilie intensiver zu verwerten. Kritiker der 1950er-Jahre-Architektur und der als problematisch erachteten städtebaulichen Situation machen sich die massive Stigmatisierung des Gebäudes zunutze und greifen das Gebäude direkt an. Das unabgestimmte Nebeneinander des Zoofensters und des Schimmelpfenghauses mag dabei eine zusätzliche Rolle gespielt haben.

Austragung: Der Konflikt wird von den Befürwortern eines Abrisses aufgrund ihrer schwierigen Ausgangslage äußerst subtil und vorsichtig geführt. Dabei steht eine nachhaltige Entwertung des Gebäudes selbst und die kausale Verbindung der städtebaulichen Mißstände und der Gebäudeform im Mittelpunkt des Ansatzes, der ergänzt wird durch die Produktion möglicher Alternativen. Im Zusammenwirken mit dem Senatorenwechsel wird die bewahrende Position stärker mit gestalterischen Argumenten unter Druck gesetzt, worauf die Notwendigkeit einer städtebaulichen Veränderung bereits zwischen den Senatsverwaltungen anerkannt wird. Das Projekt von hoher stadtentwicklungspolitischer Bedeutung beschäftigt die öffentliche Verwaltung auf Senatsebene über längere Zeit, während Bezirk und Öffentlichkeit kaum einbezogen sind.

Bewältigung: Der politische Deal zur Durchsetzung des Planwerks offenbart die Logik aktiven Handelns, das eine große Tragweite entfaltet. Angesichts des lange nicht durchsetzbaren Konzepts einer weiteren innerstädtischen Verdichtung auch auf öffentlichem Straßenland gerät der Einzelfall Schimmelpfenghaus zur Manövriermasse und verliert an Bedeutung. Die Maßstäblichkeit des Ansatzes erfordert Konzessio-

³⁵⁵ Dies ist offenbar auch das Motiv der Gegner in der Jury, sich ihrer Stimme zu enthalten (G056).

nen, die angesichts der Tabus, die in der Verkehrspolitik damit gebrochen werden sollen, politisch hinnehmbar erscheinen. Dabei ist aber die nur schwer vergleichbare zeitliche Dimension der im Deal enthaltenen Konzessionen beider Seiten unberücksichtigt: Während der Verkehrsflächenrückbau einen Wechsel auf die Zukunft und lediglich eine Option darstellt, für deren Verwirklichung eine Reihe weiterer Rahmenbedingungen eintreten müssen, besteht für den Abriß des Schimmelpfenghauses eine realistische Perspektive.

4.315 ÖFFENTLICHER RAUM KANTSTRASSE UND BAUMASSENANORDNUNG

Entstehung: Die Kritik am „Rückseitencharakter“ des letzten Kantstraßenabschnitts ist alt, wird jedoch durch die Zoofenster-Planung neu entfacht. Die periodisch neu auftauchenden Vorschläge gewinnen durch den Senatorenwechsel und die bei der ITAG entstehende Dynamik eine neue Wendung und werden nun ausschließlich im Zusammenhang mit den beiden Projekten Zoofenster und Abriß Schimmelpfenghaus beleuchtet.

Austragung: Die von Barbara Jakubeit und den Abrißpromotoren verfolgte Herangehensweise verquickt das Ziel einer „städtebaulichen Nachbesserung“ hinsichtlich der anliegenden Baumassen und -vorhaben mit dem einer Attraktivierung der Kantstraße. Dies ist angesichts der Rückwirkungen von Erschließungsanlagen auf den Straßenraum naheliegend, dient aber darüber hinaus einer Neuverteilung der Baumassen. Die erarbeiteten Studien der Stadtentwicklungsverwaltung sind völlig unterschiedlicher Natur, da sie von einer Weiterentwicklung der bestehenden Planung ausgehen. Nur die Investitionsschwäche des Brau-und-Brunnen-Konzerns machen die Infragestellung der Baukörper selbst möglich und verleihen den Ansätzen der Bauverwaltung damit aufgrund ihres größeren Spielraums auch größere Suggestivkraft. Dennoch spitzt sich die Auseinandersetzung zwischen den beiden Verwaltungen als Kampf um das Modell der zukünftigen Stadt zu, der am Breitscheidplatz stellvertretend ausgetragen wird und dabei den Kantstraßenschlußabschnitt lediglich als Anwendungsfeld instrumentalisiert³⁵⁶.

Bewältigung: Die Beseitigung der allseits konstatierten Mißstände in der Kantstraße ist durch die überarbeitete Planung noch lange nicht gewährleistet, insbesondere angesichts der unveränderten Barrierenfunktion der Joachimstaler Straße nach Westen und der auch weiterhin fehlenden Anlässe, die Kantstraße als Fußgänger in westlicher Richtung zu benutzen. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung für die beiden Projekte zwar durch das Problem Kantstraße gespeist, doch ist dieses nicht konstitutiv für die in den Projekten steckende Lösung. Der Konflikt wird mit-erledigt, wobei die lange Geschichte von Mißerfolgen bei der Weiterentwicklung des Ortes in den Akteuren mit dem Abriß der Straßenüberbauung die Bereitschaft für einen neuen, gänzlich anderen Lösungsversuch geweckt hat.

4.316 KONFLIKTE ÜBER STRATEGISCHE ZIELE

Beteiligung: Die Ausgrenzung des Bezirks im Gutachterverfahren und später durch die Genehmigung ohne Planverfahren ruft dort erheblichen Widerspruch hervor, so daß ex post gar nicht mehr zu trennen ist, welcher Anteil der Kritik des Bezirks auf seine Ausgrenzung und welcher auf die inhaltliche Kritik zurückzuführen ist³⁵⁷. Der Konflikt eskaliert in der Genehmigungsphase des Projekts beachtlich, wobei wohl das Fehlen juristisch handlungsfähiger Nachbarn, die sich auf die Seite der Kritiker gestellt hätten, die aussichtslose Position des Bezirks bedingt.

³⁵⁶ Dies wird z.B. daraus deutlich, daß die künftige Gestalt des Straßenraums in der Hardenbergstraße zwischen Joachimstaler Straße und Breitscheidplatz infolge der veränderten Planung praktisch nie gezeigt wird, obwohl gerade er es ist, der den von der Senatsbauverwaltung postulierten Blick auf die Gedächtniskirche freigibt, der auf der Kantstraße durch den Abriß der Schimmelpfenghauses noch gar nicht - wie stets angenommen - entsteht, zumindest nicht aus größerer Entfernung.

³⁵⁷ Für beide Deutungen gibt es Hinweise, so die in der Presse kolportierte verhalten positive Einschätzung Dyckhoffs zum Siegerprojekt von Rogers und eine in diese Richtung gehende Stimmung in Teilen der BVV einerseits und die Ablehnung von Hochhäusern an anderer Stelle wie u.a. dem „Kudamm-Eck“ sowie die zahlreichen bezirklichen Veranstaltungen, die offenbar einen Beitrag zum Aufbau einer Gegenposition in der Öffentlichkeit leisten sollen, andererseits. Wie auch immer die Ablehnung schließlich begründet werden kann, mit Sicherheit ist davon auszugehen, daß der Bezirk durch die Einleitung des Planverfahrens eine breite öffentliche Diskussion und Meinungsbildung zum Ziel hat und auf eine weniger umstrittene Lösung hofft, als es sich dann später durch Nagels Handeln ergeben hat.

Gesamtkonzept Breitscheidplatz-Umfeld: Die Forderung nach einem Gesamtkonzept für das Umfeld des Breitscheidplatzes wird über Jahre immer wieder durch den Bezirk erhoben, als große Einzelprojekte isoliert entschieden werden sollen. Die Stadtentwicklungsverwaltung nimmt sich zwar schließlich dieser Aufgabe an, doch schließlich ist es die „Verträglichkeitsstudie“ der Bauverwaltung, die neue Fakten zu schaffen droht/verheißt. Der lange Zeit gehegte Widerwillen des Senats, sich auf eine schließlich restriktive Politik festzulegen, und die unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle nutzungsbezogener oder städtebaulich-kompositorischer Aspekte bei der Weiterentwicklung der City West erzwingen auf höchster politischer Ebene Einigungen, deren Schlüssigkeit sich aus den selbst angelegten Maßstäben Außenstehenden offenbar nur schwer begreifbar zu machen ist (G120).

4.32 Bündnisse und Gegnerschaften

4.321 BÜNDNISSE

Über die lange Planungszeit bilden sich verschiedene Bündnisse, die vom Wechsel der politischen Rahmenbedingungen auf Senatsebene abhängen. In der Herausbildung des Zoofenster-Entwurfs paaren sich die Entwicklungseuphorie des Investorenbetreuers Hanno Klein mit dem stillen Einverständnis der Senatoren Hassemer und Nagel über eine forcierte Entwicklung des Standorts. Zunächst ist dem Bündnis auch der Investor zuzurechnen, der im gemeinsamen Gutachterverfahren mit der Senatsbauverwaltung die Rahmenbedingungen für das Bauvorhaben setzt. Die aus dem geforderten Doppel-Entwurf sprechende scheinbare Kompromißhaltung kann kaum als Widerstand gegen eine übermäßige Verdichtung gewertet werden, zumal der Dichtesprung bereits im Fall des „Minimalkonzepts“ erheblich ist und eine Dichtebegrenzung lediglich nach unten vorgenommen wird. Insbesondere die Abgeschlossenheit der Verfahrensvorbereitung gegenüber dem Bezirk und der Öffentlichkeit deuten auf eine enge Zusammenarbeit von Investor und Senat hin, dem noch der öffentliche Widerstand gegen das Verfahrensergebnis von 1988 auf dem Victoria-Gelände im Gedächtnis ist. Gewissermaßen in Reaktion auf dieses ist wohl die Höhenbegrenzung im „Minimalkonzept“ zu sehen, das mit seinen 16 Geschossen im Zweifelsfall einen im Rahmen der West-Berliner Genehmigungstradition noch relativ unkomplizierten Genehmigungsgang verspricht. Daß Nagel schließlich gegen Widerstand sogar aus der eigenen Partei und der eigenen Verwaltung eine Genehmigung des Siegerentwurfs durchsetzt, kann unterschiedlich interpretiert werden, stellt de facto allerdings einen massiven Einsatz für den Verfahrenssiegerentwurf dar, indem er sich in Umgehung eines Bebauungsplanverfahrens gegen mögliche Widerstände aus der Stadtöffentlichkeit abschließt und den gemeinsam mit Brau und Brunnen gefundenen Weg konsequent weiter verfolgt.

Nach dem Scheitern des Zoofenster-Projekts und im Rahmen der Neudefinition der baulichen Möglichkeiten am Breitscheidplatz besteht ein stillschweigendes Einverständnis zwischen den Investoren und der Senatsbauverwaltung, nun einschließlich der neuen Senatsbaudirektorin Jakubeit, in dem sich städtebaulich-kompositorische Ansätze (Jakubeit) mit Verwertungszielen (Investoren) paaren. Mithin ist im Nachhinein durch das Zoofenster eine Kettenreaktion ausgelöst worden, die die Senatsbauverwaltung dazu nutzt, die Durchsetzung einiger ihrer Ziele zu befördern, die unabhängig von den Investoren bestehen (neben den kompositorischen insbesondere der Abriß des Schimmelpfenghauses und die Darstellung als handlungsfähige, nicht-provinzielle Behörde³⁵⁸). In dieses symbiotische Milieu klinken sich Gutachter und Entwurfsarchitekten teilweise ein. Zumindest Langhof und Schäche verfolgen eigene Ziele, die sich aber nur im entstehenden Bündnis verwirklichen lassen (Demonstration der eigenen Gestaltungsfähigkeit bzw. Einführung einer neuen Traufhöhe).

4.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Auch Christoph Mäckler scheint als Hauptautor der „Verträglichkeitsstudie“ zum Bündnis zu gehören, stößt aber einerseits durch seine dezidierte Haltung pro Hochhausstadt auf vielfältigen Widerstand und wird dadurch für die Senatsbauverwaltung ein Popularitätsrisiko³⁵⁹. Seine Sonderrolle erklärt sich auch durch seine Tätigkeit als Entwurfsarchitekt für das weiterentwickelte Zoofenster, an das die Senatsbaudi-

³⁵⁸ Vgl. dazu die auf einen möglichen Schloß-Wiederaufbau gemünzte Aussage der Senatsbaudirektorin Jakubeit: „Ich will nicht, daß man über Berlin lacht“, tageszeitung 16.08.1996.

³⁵⁹ Vgl. Jakubeit in der IHK-Veranstaltung am 27.09.1999.

rektorin Qualitätsforderungen knüpfen muß, um überhaupt ein Abgehen vom alten Entwurf legitimieren zu können. Mit der Verkaufsabsicht des Grundstücks durch Brau und Brunnen kommt ein neuer Investor ins Spiel, der weniger klar einschätzbar ist als beispielsweise der Eigentümer des Schimmelpfenghauses.

Doch auch das Verhältnis zwischen Senatsbauverwaltung und Investoren ist präziser zu untersuchen. Der Widerstand der Stadtentwicklungsverwaltung gegen die Verträglichkeitsstudie und den Abriß des Schimmelpfenghauses führt gewissermaßen zu einem Patt im Senat, dem sich die Senatsbaudirektorin nur durch Konzessionen entziehen kann. Gegen die Studie wird das Projekt Kudamm-Eck vom Bezirk ohne Hochhaus genehmigt, ein Hochhaus am östlichen Ende des Zentrums am Zoo läßt sich gegen den Widerstand des Zoologischen Gartens nicht durchsetzen und eine Ergänzung des Europa-Centers verliert ebenfalls an Aktualität. Damit gerät aber die kompositorische Argumentation der Senatsbaudirektion ins Wanken, und für eine Durchsetzung ihrer übrigen Ziele ist sie auf weiteres Entgegenkommen angewiesen. Ihre Argumentation betont angesichts der Durchsetzungsprobleme noch stärker den Charakter der eigenen Planung als Begrenzung und Abschluß der Hochhausentwicklung am Breitscheidplatz und richtet sich damit potentiell gegen die Investoren am östlichen Platzrand, die damit nicht mehr im engeren Sinne zum oben beschriebenen Bündnis gezählt werden können³⁶⁰. Auf diese Weise bleibt lediglich der Eigentümer des Schimmelpfenghauses als Bündnispartner. Dieser wird allerdings den Senat insgesamt als seinen Gegenüber ansehen und sich daher aufgrund der beschriebenen, bis ins Jahr 1999 und die Entscheidung über das „Planwerk Innenstadt“ bestehenden Pattsituation kaum selbst als Teil eines Bündnisses beschreiben.

Neben den genannten Investoren stehen auch einige Gutachter dem Prozeß ambivalent oder indifferent gegenüber. Zunächst können hierbei die Obergutachter des Zoofenster-Verfahrens erwähnt werden. Sie werden teilweise für den Prozeß instrumentalisiert, in dem sie nur begrenzten Definitionsspielraum besitzen (G063). Ein Vergleich mit den Obergutachtern von 1988 (Victoria) zeigt jedoch, daß sie zumindest keinen Anlaß sehen, die Rahmenbedingungen des Verfahrens zu hinterfragen. Dies mag damit zusammenhängen, daß ihnen die Verantwortung für die genehmigungsrechtliche Seite des Verfahrens nicht obliegt, außerdem damit, daß sie selbst für eine stärkere Verdichtung der Innenstadt stehen (Kossak, Faskel), wenngleich mit ansonsten anderen Vorzeichen³⁶¹. Einem Bündnis sind sie schon deshalb nicht zuzurechnen, weil sie im Prozeß nur zeitlich äußerst begrenzt eine Rolle spielen. Dennoch ist dessen „Funktionieren“ nur durch die legitimationsstiftende Wirkung ihrer Jury-Entscheidung denkbar. Enger als die Obergutachter sind die Vorprüfer ins Bündnis eingebunden. Sie entscheiden über die Verfahrensweise mit und tragen damit strategisch zur Durchsetzung der Ziele des Bündnisses bei (G069). Im späteren Verlauf spielen sie allerdings kaum noch eine Rolle. Die Gutachter des Bezirks Charlottenburg, insbesondere Kohlbrenner, tragen sowohl durch ihre Testentwürfe als auch durch die zurückhaltend-konsensfähige Aussage der City-Leitlinien zum Breitscheidplatz zu einer Qualifizierung des Planungsprozesses bei, ohne sich klar für oder gegen die Projekte auszusprechen. Die strategische Haltung, die Kohlbrenner im Rahmen des Zoofenster-Projekts anmahnt (Finanzierung einer Umgestaltung des Hardenbergplatzes), ist Ausdruck von diesem qualitätsorientierten Rollenverständnis.

Betrachtet man den Rogers-Entwurf und seine Wirkung, dann muß festgehalten werden, daß die Ablehnung, die er in der Öffentlichkeit offenbar entfaltet, keineswegs durchgehend bei allen Akteuren außerhalb des Bündnisses festzustellen ist. Dies ist insofern bedeutsam, weil die politische Durchsetzbarkeit auch mit der Faszination, die die Architektur ausübt, zusammenhängt. Zumindest Teile der SPD und der CDU sind davon erfaßt, teilweise auch im Bezirk (G032). Die Innovativität des Entwurfs und der Impuls für die City, der von ihm auszugehen scheint, hinterlassen Spuren sogar bis in die Reihen der Gegner (vgl. Dyckhoff). Die Reputation des Architekten setzt Gegner der Verdichtungsstrategie unter Rechtfertigungsdruck, da sie sich potentiell gegen eine „Chance“ für Berlin aussprechen. Selbst einzelne Bürger

³⁶⁰ Ob diese Strategie angesichts der Instabilität von Produkten einer Legislaturperiode in späteren Jahren überhaupt irgendeinen Bestand haben kann, wenn sie keinen breiten Konsens unter einem großen Teil der beteiligten Akteure darstellen, die auch in der Zukunft an der Entwicklung des Breitscheidplatzes beteiligt sein werden, muß hier bezweifelt werden, ist aber an dieser Stelle nicht Gegenstand der Untersuchung.

³⁶¹ Vgl. die Verdichtungsstrategie in Hamburg oder die City-Leitlinien, die unter Faskel in den 1980er Jahren erarbeitet worden sind.

und Pressevertreter, die allerdings kaum Einfluß im Verfahren haben, unterstützen daher den Entwurf latent (G070).

Äußerst schwierig einzuschätzen ist die Rolle der Senatsverwaltungen unterhalb ihrer politischen Spitzen. Während sich Senatsbaudirektor Stimmann sowohl gegen das Zoofenster-Projekt als auch den Abriß des Schimmelpfenghauses ausspricht, zeigt sich die Stadtentwicklungsverwaltung im gesamten Zoofenster-Prozeß zurückhaltend und moderiert erst Jahre später den u.a. vom Bezirk geforderten Workshop City-West, was mit der positiven Entwicklungsorientierung und dem projektbezogenen Entscheidungsverständnis Hassemer zusammenhängen dürfte (G120). Unter Senator Strieder und Staatssekretär Stimmann entwickelt sie Varianten für einen Erhalt des Schimmelpfenghauses, kann aber offenbar aufgrund der höchsten politischen Brisanz des Verfahrens keine klare Gegenposition durchkämpfen, die über die Argumentation Stimmanns hinausgeht, zumal im Rahmen des Schäche-Gutachtens explizit eine politische Entscheidung über die Zukunft des als Baudenkmal anerkannten Schimmelpfeng-Hauses gefordert wird und diese schließlich auf höchster Ebene gefällt wird.

4.323 GEGNERSCHAFTEN

Klare Gegner beider Projekte lassen sich im Bezirk, in der Fachöffentlichkeit und unter den Bürgern ausmachen. Interessanterweise besteht eine beachtliche Polarisierung zwischen Bezirksamt und Bausenat, obwohl die Verantwortlichen beide der SPD angehören. Die Gegnerschaft im Bezirksamt und in der BVV manifestiert sich zwar in der unterschiedlichen Auffassung über die Genehmigungsfähigkeit, doch die inhaltliche Ablehnung des Zoofenster-Projekts ist durchaus weit verbreitet (G021, G036, G121). Es formiert sich eine Art Bündnis aus Gegnern auf Bezirksebene, die außer auf rechtlicher Ebene im Genehmigungsverfahren kaum zur Bedrohung des Bausenators werden, als der innerparteiliche Widerstand gegen den Senator sich als zu schwach herausstellt. Im Bündnis der Gegner haben die Bürger eine wichtige Bedeutung, werden aber auf Senatsebene wegen der stadtpolitischen Bedeutung des Breitscheidplatzes und mit Verweis auf die Lage der Grundstücke außerhalb der kaiserzeitlich-gemischten Strukturen Charlottenburgs unberücksichtigt gelassen. Ihre Zugehörigkeit zu einem klar definierten „linken“ politischen Spektrum und das potentielle Vorhandensein von Befürwortern einer Hochhausplanung dienen der CDU-Senatsbaudirektorin zur Abwehr von kritischen Stimmen. Die Fachöffentlichkeit bringt durch Stellungnahmen von Verbandsvertretern die Ablehnung des Zoofenster-Entwurfs klar zum Ausdruck, doch mit Langhof und Schäche stehen zwei anerkannte einheimische Vertreter zur Verfügung, die dem Verfahren am Schimmelpfenghaus nicht nur durch ihre persönliche Reputation, sondern auch durch ihre alternative Argumentationsweise Legitimation verleihen und damit auch die Fachwelt tendenziell gespalten erscheinen lassen. Die Ablehnung des Zoofenster-Entwurfs läßt sich auf als Aufbegehren der einheimischen Architekten gegen ein anderes Verständnis von Bauen im städtischen Kontext entwerfen, und die Faszination eines radikalen Kontrasts zum Bestand kann mit Verweis beispielsweise auf den Lloyds-Neubau in London positiv ausgedeutet werden (G030). Damit verliert aber die Ablehnung der organisierten Fachöffentlichkeit an Überzeugungskraft für die Entscheidungsträger und mithin an politischer Relevanz.

4.33 Ausgewählte Argumentationslinien

4.331 DIE EXPERTISEN ÜBER DIE GENEHMIGUNGSFÄHIGKEIT DES ZOOFENSTER-PROJEKTS

Die Auseinandersetzung um eine Genehmigung des Zoofensters nach § 34 BauGB spielt sich zwischen Baujuristen des Bezirksamts und der anwaltlichen Vertretung des Investors ab. Beide Seiten argumentieren dabei aus einer fachlichen Position heraus, interpretieren aber schwierige Schlüsseldetails unterschiedlich, so daß ohne gerichtliche Auseinandersetzung - die nicht erfolgt ist - keine abschließende Sicherheit über die Treffsicherheit der jeweiligen Argumentation gewonnen werden kann. Die folgenden Ausführungen stellen daher eher die Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt, die die konkurrierenden Interpretationen überhaupt inhaltlich denkbar erscheinen lassen. Das Eigeninteresse der Akteure und das politische Gewicht der schließlich gefällten Entscheidung müssen hier nicht eigens als bedeutende Faktoren betont werden.

Obsoleszenz des Baunutzungsplans: Die Obsoleszenz des Baunutzungsplans ist in den 1980er Jahren in West-Berlin umstritten. Eine Berufung auf sie ist insbesondere deshalb naheliegend, weil die West-

Berliner Befreiungspraxis die Fortgeltung des Plans in grotesker Weise mißbraucht hat und damit ungeachtet der formalrechtlichen Situation Grundstückseigentümer lediglich insofern auf seine Fortgeltung vertrauen konnten, als sie bei Befreiungsverhandlungen mit ihm konfrontiert würden. In dreierlei Hinsicht ergeben sich allerdings weiterführende Hinweise. Erstens hat der Plan tatsächlich trotz Befreiungstradition regulierende Wirkung gehabt, indem keine beliebigen Maßüberschreitungen genehmigt wurden. Zweitens ist der bis zu einem gewissen Grad parallele Fall der Stellplatzablösebeträge, die in Verdrehung der ursprünglichen Rechtslage nach Stellplatzverordnung³⁶² regelmäßig erhoben wurden, von der Senatsbauverwaltung selbst durch eine Änderung der Stellplatzverordnung geheilt worden. Sie hat also hier durchaus Handlungsbedarf zur Herstellung von Rechtssicherheit gesehen. Drittens ist gerade im Umfeld des Breitscheidplatzes prägend nach wie vor die 1950er-Jahre-Bebauung gewesen, die dem gleichen städtebaulichen Leitbild wie der Baunutzungsplan entstammt. Interessant ist am vorliegenden Fall für die Entscheidungsfindung, daß der lange Zeit funktionierende eingespielte Steuerungsmechanismus der 1980er-Jahre mit einem Schlag durch die Vereinigung ad absurdum geführt wird, wobei die Stadtentwicklungspolitik nicht rechtzeitig willens oder in der Lage ist, sich auf die gewandelten Rahmenbedingungen auch rechtlich einzulassen, dadurch heraufbeschworene Konflikte aber offenbar nicht als Problem ansieht. Dies läßt sich vermutlich nur auf das Leerlaufen der Einfügungsregelung zurückführen, die im folgenden angesprochen wird.

Einfügung nach Höhe und Dichte: Die Einfügung erscheint insbesondere bezüglich der Dichte als herbeigeredet. Wenn trotzdem einem markanter Neubau mit beachtlichen städtebaulichen Wirkungen eine Einfügung attestiert wird, kann dies aus Sicht des Baugenehmigungsverfahrens nur bedeuten, daß die Parzellenstruktur in City-Lagen bereits derart vergrößert ist, daß Widerstände von Nachbarn über einen finanziellen Ausgleich ausgeräumt werden und damit keine Kläger mehr verbleiben. Die Nachbareigentümer von City-Nutzungen haben ihrerseits ein Interesse an einer Dichteerhöhung und verweigern sich deshalb nicht grundsätzlich einer Baugenehmigung ohne Bebauungsplan³⁶³. Damit läuft die Einfügungsregelung im Zweifelsfall leer.

Aus Sicht der Stadtentwicklungspolitik ist erstens auffallend, daß die Höhe als sofort wahrnehmbares städtebauliches Charakteristikum - und mithin eine vergleichsweise moderate Höhenüberschreitung gegenüber dem Europa-Center im Beispielfall - wesentlich stärker thematisiert wird als die Dichte mit ihrer nur strukturellen Wirkung, dabei eine Überschreitung aber großzügig bewertet wird. Zweitens fällt auf, daß die für viele Akteure verführerische Architektur tendenziell eine Großzügigkeit im Verfahren produziert und mit stadtstrukturellen Schwierigkeiten zu versöhnen scheint. Drittens zeigt sich in überraschendem Ausmaß, wie stark die Befürchtung von langatmigen Verfahren die Stadtentwicklungspolitik zu vermeintlich schnellen Entscheidungen treibt.

Aus juristischer Sicht zeigt sich, daß bei City-Entwicklungsprozessen aufgrund der größeren baulichen Dimensionen die heranzuziehende nähere Umgebung als Einfügungsmaßstab wesentlich weiter ausgedehnt wird, um noch irgendwo Anzeichen von Einfügung zu finden. Dies ist nicht deshalb problematisch, weil eine Einfügung von Hochhäusern nicht denkbar scheint, sondern weil massive und nachhaltige städtebauliche Wirkungen ohne hinreichende Abwägung von einem bis auf wenige Schlüsselpersonen verengten Kreis von Akteuren ausgelöst werden, diese darüber aber praktisch nicht rechenschaftspflichtig sind (G036).

4.332 DAS GUTACHTEN ÜBER EINEN MÖGLICHEN ABRIß DES SCHIMMELPFENGHAUSES VON SCHÄCHE

Das Gutachten (Schäche 1995) entsteht 1995 im Auftrag der ITAG. Es arbeitet ausführlich die Entstehungsgeschichte des Schimmelpfenghauses im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg heraus. Früh zeigt sich eine tendenzielle Unvereinbarkeit der Ziele Denkmalschutz und

³⁶² Bereitstellung notwendiger Stellplätze und ausnahmsweise Ablösung, falls dies nicht möglich ist.

³⁶³ Die Hochhausentwicklung in Frankfurt, die weitgehend mithilfe des § 34 BauGB rechtlich sanktioniert wurde, „spricht hier Bände“ (G061). Der spektakuläre Fall des Scheiterns eines Hochhausprojekts in den 1980er Jahren („Campanile“) ist auf den Widerstand einer Nachbarin zurückzuführen, doch war das Projekt in einer differenzierteren Stadtstruktur angesiedelt („Gutleutviertel“), die keineswegs allein von City-Nutzungen geprägt war. Die Motivation der Nachbarin war offenbar weder die Verbesserung der Verwertungsmöglichkeiten auf dem eigenen Grundstück noch der Verkauf ihrer Klageberechtigung für eine exorbitante Summe.

städtebauliche Veränderung. Die argumentative Ableitung von Handlungsempfehlungen, die aus diesem Dilemma führen sollen, steht daher im Kern der folgenden Betrachtungen.

Darstellung der möglichen Handlungsalternativen: Es ist jedoch nichtsdestoweniger bedeutsam, zunächst auf den Hintergrund der postulierten Dichotomie Erhalt / Abriß und Neubau einzugehen. Im Hinblick auf die Methode fällt dabei auf, daß auf die Darstellung der historischen Entwicklung unmittelbar Konsequenzen und Empfehlungen folgen und mithin Hinweise auf die Ableitung der überhaupt möglichen Alternativen aus der Historie zu suchen sind.

In diesem Zusammenhang attestiert die Studie der City-West keine Entwicklungsfähigkeit mehr:

„Die westliche City befindet sich in einer massiven Umbruchsituation, ohne dafür perspektivisch vorbereitet zu sein. Die bis in die 80er Jahre tragfähige Mischung aus Strukturen der Jahrhundertwende und baulichen Nachkriegsinterventionen erweist sich an der Schwelle zum Einundzwanzigsten Jahrhundert als nicht mehr entwicklungsfähig.“ (alle Zitate Kap. 4, o. S.)

Eine Begründung wird nicht gegeben, so daß die Bedeutung der verwendeten Begriffe unklar bleibt („tragfähig“, „nicht mehr entwicklungsfähig“). Erst mit Blick auf später folgende Anmerkungen kann der Versuch gemacht werden, sie zu erschließen. Die Studie führt fort, die City-West versuche „in der Konkurrenz zum ... alten City-Gebiet ... architektonisch aufzurüsten, indem sie mit z. T. spektakulären Projekten auf ihre Attraktivierung spekuliert.“ Als Ausgangsbedingung wird also die geringe „Wettbewerbsfähigkeit“ des City-Bereichs angesichts der hinzugekommenen „Mitwettbewerber“ verstanden, so daß eine Attraktivierung mit architektonisch-städtebaulichen Mitteln unausweichlich scheint: „Die damit einhergehenden städtebaulichen Eingriffe offenbaren dabei in ihrer punktuellen Begrenztheit die Notwendigkeit einer umfassenden Reorganisation bzw. Neuordnung des westlichen City-Gebietes“. Bei dem Schluß auf die Notwendigkeit einer umfassenden Veränderung werden die Diskussion einer arbeitsteiligen Einordnung der City-West in das Zentrumsystem der Stadt, die Möglichkeit punktueller oder schrittweiser Eingriffe sowie die einer Attraktivitätssteigerung durch andere als städtebauliche Veränderungen nicht vorgenommen.

Mithin stellt sich das Gutachten implizit hinter eine durchgreifende Umstrukturierung. Daß es im folgenden die Gründe für und wider einen Abriß des Schimmelpfenghauses diskutiert, muß vor diesem Hintergrund gesehen werden. Auch in der Detailbetrachtung bleiben Ansätze, die die Situation im Bestand unter den oben erwähnten abgewandelten Voraussetzungen zu verändern versuchen, unberücksichtigt.

Die Abwägung zwischen Erhalt und Abriß: Im Gutachten wird in der historischen Darstellung des Wiederaufbaus die Tatsache herausgehoben, daß das Brückenhaus und der südlich angrenzende Teil des Schimmelpfenghauses in zwei Bauschritten entstanden sind. „Entspricht das zuerst realisierte Brückenbauwerk mit dem Anschluß an der Hardenbergstraße bereits der städtebaulichen Festlegung von 1954, erfolgt die konkrete architektonische Ausformulierung des vom Brückenhaus baulich unabhängigen südlich anschließenden Flügels erst im Zusammenhang mit dem 1959 begonnenen Bau der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche. Dies erlaubt eine getrennte Betrachtung in den vorgeschlagenen Alternativen.“

Schäche zweifelt nicht an der Denkmaleigenschaft des Gebäudes: „Dieses steht in Habitus und architektonischer Gestaltfassung exemplarisch für das Bauen und das damit verbundene Selbstverständnis der 50er Jahre. Jeder Umgang mit der Gebäudeanlage muß daher von der Verantwortung gegenüber dem Schutzgut bestimmt sein.“ Ebenso deutlich macht er allerdings die negative Einschätzung der städtebaulichen Wirkungen, die sich „sowohl für die Entwicklung seines unmittelbaren Umfeldes als auch der West-City in ihrer Gesamtheit als kontraproduktiv erwiesen“ haben. Als Gründe wird angeführt, daß die einseitige „Orientierung ... jegliche strukturelle Vernetzung der östlichen mit den westlich angrenzenden Quartieren“ verhindere, daß „dem gesamten westlichen Einzugsbereich der City mit seiner Hauptmagistrale, der Kantstraße ... auch die baulich-räumliche Ausrichtung auf den City-Nukleus, den Breitscheidplatz ..., entzogen“ wird, daß die Kantstraße als optische Sackgasse eine „tote Zone“ ohne Aufenthalts- und Nutzungsqualitäten werde und eine Durchwegung in Nord-Süd-Richtung für die angrenzenden Blöcke somit nicht möglich sei sowie daß die Straßenseiten „unattraktive Rückseiten bzw. Anlieferungszone“ seien.

Die Argumentation einer mangelnden Vernetzung ist insofern nur teilweise richtig, als der Zoofenster-Block für City-Verhältnisse äußerst klein ist, und daher bei einer Betrachtung der beiden an die Kantstraße angrenzenden Blöcke als ein Großblock zu fragen bleibt, ob nicht über die Hardenbergstraße und den Kurfürstendamm eine hinreichende Vernetzung stattfindet. Tatsächlich sind die Nutzungen im Zoofenster-Block wenig attraktiv für die Öffentlichkeit, was bereits zur Neuplanung des Zoofensters geführt hat. Nichtsdestoweniger kann die nutzungsbezogene Vernetzung über die Kantstraße als legitimes Ziel angeführt werden, das aber wegen der Verkehrsbelastung der Joachimstaler Straße ohnehin schwer erreichbar sein wird. Die Ausrichtung der Kantstraße auf den Breitscheidplatz ist nur ein Unteraspekt dieser Fragestellung. Die geringe Aufenthaltsqualität mag aus der Sackgassenwirkung oder der Massivität des Schimmelpfenghauses resultieren, jedenfalls ist sie zumindest im Zusammenhang mit den Anlieferungs-funktionen Realität. Das Schimmelpfenghaus selbst ist zumindest dann von geringerer Bedeutung für die Aufenthaltsqualität, wenn seine Massivität dafür verantwortlich ist und ein weitaus höheres Gebäude nach seinem Abriß die Alternative ist - wenn auch an anderer Stelle. Die genannten Argumente sind ernst zu nehmen, wenn auch die genannten Ursachen umstritten sein dürften. Im Zentrum steht nach einer genauen Hinterfragung wohl die geringe Aufenthaltsqualität.

Die von Schäche aufgezeigten drei Alternativen, eine Bewahrung des Gebäudes, ein Teilabriß des Brückenhauses und der Abriß des gesamten Komplexes lassen daher, wie oben bereits angedeutet, weitere Möglichkeiten zu einer Steigerung der Aufenthaltsqualität außer Betracht und gehen außer durch unbegründete Feststellungen kaum auf den Stellenwert des Problems und überhaupt erreichbare Ergebnisse durch Veränderungen ein. Die Abwägung der drei vorgestellten Alternativen untereinander erfolgt durch eine kurze Einschätzung der ihnen zugeschriebenen Potentiale, ohne diese beispielsweise durch Entwürfe zu testen. Eine Qualifizierung des Bereichs erscheint bei einem Erhalt des Brückenbaus

„angesichts der oben dargelegten eklatanten Nachteile ... kaum lösbar. Versuche, bei Bewahrung des Brückenbaues die städtebauliche Situation zu verbessern, müßten sich auf ‚kosmetische Eingriffe‘ beschränken. Jede formale Manipulation würde sich aber für den Bestand des Denkmals als problematisch erweisen ... Insofern ist diesem Vorschlag größte Skepsis entgegenzubringen.“

Den Beweis der These bleibt die Studie schuldig. Insbesondere angesichts der Tatsachen, daß einerseits die geringe Aufenthaltsqualität als Hauptproblem identifiziert wurde, diese aber auch mit dem Charakter der übrigen Gebäude in der Kantstraße zusammenhängt, und daß andererseits die als Indikator für Belegung immer wieder angeführte Fußgängerfrequenz von einer Reihe weiterer Faktoren abhängig ist, erscheint die Argumentation angesichts ihrer Konsequenzen äußerst verkürzt.

Über die folgende Ablehnung eines Totalabrisses einschließlich der niedrigeren, bis zum Kurfürstendamm reichenden Gebäudeteile suggeriert die Studie Sensibilität für die Belange des Denkmalschutzes: „Ein solcher Eingriff ... würde ... keinerlei Bemühen erkennen lassen, dem Denkmal in Abwägung der Bedeutungsebenen einen angemessenen Platz einzuräumen.“ Der Teilabriß des Brückenhauses kann aber laut Studie immerhin die städtebaulichen Probleme beseitigen: „Die Potentiale der qualitativen Verbesserung wären dabei einerseits hergestellt, andererseits durch die Einbeziehung des blockschließenden südlichen Gebäudeteils der Verlust der Denkmaleigenschaft deutlich eingeschränkt.“ Schäche fordert bei der Genehmigung eines Teilabrisses eine hohe Qualität der nachher eingeleiteten Maßnahmen. Ob tatsächlich mit dem Abriß des Brückenhauses dem in der Studie formulierten „Habitus“ und der „architektonischen Gestaltfassung“ Rechnung getragen und so hinreichende Verantwortung für „das Bauen und das damit verbundene Selbstverständnis der 50er Jahre“ zeigt, muß vor dem Hintergrund der wenig prägnanten Wirkung des südlichen Gebäudeteils bezweifelt werden. Das Selbstverständnis der 1950er Jahre ist laut Schäche durch den Bau der neuen Stadt aus den Trümmern unter den Rahmenbedingungen einer autogerechten Stadt geprägt. Es wird aus dem südlichen Gebäudeteil allein kaum ablesbar sein.

Fazit: Die Schäche-Studie ist ein internes Gutachten, entfaltet aber nachträglich durch die Tatsache, daß sich verschiedene andere Gutachter auf sie berufen, eine bedeutende Stellung in der Debatte um die Zukunft des Schimmelpfenghauses. Angesichts der Umstrittenheit des Abrisses ist es daher auffällig, daß die Studie die vermeintlichen Ausgangsbedingungen (Nicht-Entwicklungsfähigkeit der City-West) lediglich konstatiert. Die „Abwägung“ der verschiedenen Varianten wird durch den Verweis auf ein historisches

Detail erst möglich - die architektonische Detaillierung des zweiten Bauabschnitts einige Jahre nach dem ersten -, so daß der Teilabriß des denkmalpflegerisch wesentlich bedeutsameren Brückenhauses diskussionsfähig gemacht und historisch legitimiert wird. In der Erörterung der Konsequenzen verschiedener Varianten fehlen weitergehende Argumente und Testentwürfe völlig, so daß sie als kaum objektivierbare Einzeläußerung eines Gutachters anzusehen ist. Dennoch wird ihr in der Folge Gewicht zugemessen. Demnach ist es fraglich, ob das Gutachten überhaupt überzeugen soll oder ob es lediglich gleichlautende Meinungen stützt. Die Schlußformulierung, die die Verantwortung für die Entscheidung an die Politik zurückgibt, ist als Hinweis zu verstehen, daß eine solche Entscheidung im aufgespannten Alternativenraum zu treffen sei. Das Gutachten baut dabei auf die Wirkung, die aus ihrem Ergebnis allein abgeleitet wird, und kann dabei den Weg zu diesem Ergebnis vernachlässigen.

4.333 DAS GUTACHTEN ÜBER DIE STÄDTEBAULICHE SITUATION AM SCHIMMELPFENGHaus VON LANGHOF

Das Gutachten wird 1995 im Auftrag der Eigentümergeinschaft unter Führung der ITAG erarbeitet (Langhof 1995). Langhof analysiert zunächst die städtebauliche Situation und zitiert im Hinblick auf Stadtgeschichte und Denkmalschutz die Studie von Schäche (1995), ohne selbst vertiefende Argumentationen zu liefern. Der Studie gehen aber einige informelle Aktivitäten Langhofs voraus, so daß dieser noch vor Schäche als ein eigentlicher Motor der Abrißplanung verstanden werden kann.

Problemanalyse: Langhof schildert pointiert zwei Probleme und vier Ursachen für den postulierten städtebaulichen Handlungsbedarf vor Ort. Die Probleme beziehen sich auf den Stellenwert der Kantstraße, wobei sie eigentlich auf zwei Weisen die gleiche Situation charakterisieren. Während der Kantstraßenabschnitt eine „tote Ecke“ sei, die kaum genutzt wird und „ungemütlich“ wirke (S. 4), seien die umgebenden Straßen (Hardenbergstraße und Kurfürstendamm) eine lebendige Umgebung (S. 5). Diese Darstellung entspricht der beobachteten und immer wieder beschriebenen Realität vor Ort.

Die dafür genannten Ursachen sind laut Gutachten die „Sichtblockade“, die durch die Abriegelung der Blickachse Kantstraße-Breitscheidplatz entstehe, so daß der „wichtigste Platz der City West ... für die Kantstraße nicht existent [ist].“ (S. 6), die Windentwicklung um das Schimmelpfenghaus durch die dösenartige Wirkung der Kantstraße und den vergleichsweise niedrigen Durchlaß am Gebäudefuß usw. („fliegende Röcke und Hüte“, S. 7), die Verschattung der Kantstraße und des Breitscheidplatzes durch das querliegende Schimmelpfenghaus (S. 8) sowie die Wirkung des Gebäudes als „Loch“, in dem „Menschen, Autos, Geschäfte und Eingänge verschwinden“ (S. 9).

Zunächst soll auf die einzelnen genannten Gründe eingegangen werden. Die Wirkung als Sichtblockade ist tatsächlich gegeben, wenngleich die Gedächtniskirche nach Abriß wegen ihrer Lage nur teilweise aus der Kantstraße zu sehen sein wird³⁶⁴. Der westliche Abschluß des Breitscheidplatzes wird durch die Abriegelung erkaufte, wobei diese Situation auf die spitzwinklige Einmündung der verschiedenen Straßen auf den Platz zurückgeht. Mithin würde mit einem Abriß der Breitscheidplatz einen Teil seiner Fassung verlieren, was angesichts seiner Größe und des Anteils seiner nicht gefaßten Einmündungen u.a. für die Aufenthaltsqualität auf dem Platz abträglich sein könnte³⁶⁵. Die Windentwicklung ist laut Langhof gemessen worden, wenn die Situation auch durch das Gutachten nur skizzenhaft angedeutet wird (S. 7). Ob sich die Windentwicklung mit einem Abriß vor Ort verbessert - da die Düsenwirkung der Kantstraße selbst auch nach einem Abriß erhalten bleibt - muß angesichts der geplanten Hochhausalternativen zumindest differenziert betrachtet werden³⁶⁶. Die Verschattung des Breitscheidplatzes durch das Gebäude beschränkt sich auf einzelne Tageszeiten. Richtig ist, daß seine unmittelbare Lage am Platz in den späten Nachmittags- und in den Abendstunden eine Verschattung verursacht, die sich aber zum Teil auf Verkehrsflächen bezieht und ihn wegen der moderaten Höhe des Gebäudes nur unter ungünstigen Bedingungen stärker tangiert. Ähnliches gilt für die Kantstraße, doch beschränkt sich hier die Verschattung lediglich auf die Morgenstunden und einen Abschnitt der Straße, so daß insbesondere für deren als Problem identifizier-

³⁶⁴ Dies ist übrigens auch den Befürwortern eines Abrisses klar (G112).

³⁶⁵ Teilweise wird daher die Problematik des Platzes von Fachleuten als wegen der Straßeneinmündungen gar nicht befriedigend lösbar bezeichnet (G051).

³⁶⁶ Vermutlich ist durch die Aufgabe der Düsenwirkung am Luftgeschoß des Schimmelpfenghauses in Erdgeschoßnähe geringer, doch ist mit einem ungehinderten Durchwehen des Windes auf den Breitscheidplatz zu rechnen, so daß dort die Situation sich durchaus verschlechtern könnte.

ten östlichsten Teil die Verschattung wenig relevant ist und durch die angebotene Planungsalternative Hochhaus (wenn auch „schlank“) am unmittelbaren südlichen Straßenrand eher verstärkt würde. Das „Verschwinden im Loch“ bezieht sich lediglich auf Autos und Personen, wohl weniger auf Geschäfte und Eingänge. Ob es wirklich für die geringe Attraktivität der Straße verantwortlich ist, kann ohne weitere Untersuchungen durchaus bezweifelt werden. Allerdings gibt es tatsächlich keinerlei Hinweise auf dem Breitscheidplatz, die auf attraktive Nutzungen o.ä. in der Straße deuten würden.

Nicht erwähnt werden in der Studie andere mögliche Ursachen für das Dilemma der Kantstraße. Zu ihnen ist zunächst die Verkehrsführung an ihrer Einmündung in den Breitscheidplatz zu zählen, die den Straßenraum weitgehend als Autoverkehrsraum scheinen lassen. Die nutzungsbezogene Komponente, die sich aus der Nähe zum Bahnhof ergibt und tatsächlich das Spektrum eines Bahnhofsviertels entfaltet hat, sollte zumindest berücksichtigt werden. Eine weitere Rolle für die geringe Attraktivität der Straße spielen die Rückseitennutzungen, also die Tiefgaragen- und Parkhauseinfahrten, die eine zusammenhängende Ladenzeile gar nicht zulassen (die beispielsweise im 1950er-Jahre-Bau der Brau und Brunnen gar nicht konsequent angelegt war) und bereits durch das Zoofenster-Projekt teilweise verändert werden sollten. Über diese in der öffentlichen Debatte häufiger genannten Argumente hinaus wird jedoch nie das tatsächliche Potential der Kantstraße eingeschätzt und gefragt, ob es stadtstrukturell bedingten Begrenzungen unterliegt. Während die Hardenbergstraße als Verbindung zwischen dem Verkehrsknoten Bahnhof Zoo und dem Breitscheidplatz eine wichtige Funktion auch für Fußgänger hat (die sich dort im übrigen mit Ausnahme der Umgebung des Zoo-Palasts ebenfalls kaum aufhalten), spielt die Einmündung des Kurfürstendamms eine Rolle als Verbindung des Platzes und der Tauentzienstraße mit dem weiter westlichen Teil des Kurfürstendamms. Daraus resultiert ebenfalls ein hoher Stellenwert für Fußgänger. Beide Abschnitte haben überdies „Magnet“ (Zoo-Palast, Wertheim), die der Kantstraße zumindest bis zum S-Bahn-Viadukt - also sogar auch westlich der Joachimstaler Straße - völlig fehlen. Die geringe Fußgängerfrequenz ist daher zu einem großen Teil auf die geringe Funktion der Kantstraße im städtischen Gefüge zurückzuführen, wenn man berücksichtigt, daß sich mit der Joachimstaler Straße und dem S-Bahn-Viadukt im Westen eine schnelle Folge von Barrieren anschließt - was für die beiden angrenzenden belebteren Straßen weniger der Fall ist.

Die von Langhof vorgelegte Analyse ist daher teilweise richtig, vernachlässigt aber einige bedeutende weitere Ursachen und flicht zumindest umstrittene Argumente in seine Betrachtung ein. Mit der Identifikation der Kantstraße als „tote Ecke“ weckt er die Hoffnung auf eine Belebung durch den Abriß und die Neubaumaßnahmen, ohne Konsequenzen und Alternativen umfassend zu beleuchten. Im folgenden wird auf die Konzeption näher eingegangen, die im Mittelpunkt seiner Arbeit steht.

Vorgelegte Konzeption: Die Studie fokussiert sich schnell auf den Gloria-Block und macht damit deutlich, daß die Nutzungsprobleme dort eigentlicher Anlaß für die Planung sind und weniger das Schimmelpfenghaus selbst: „Will man den Gloria-Block neu entwickeln, muß man sich fragen, wodurch sich das Projekt auszeichnet, worin seine atmosphärische Stärke und sein Entwicklungspotential liegt.“ (S. 12) Dies soll über eine Ergänzung im „Angebot der Erlebnismöglichkeiten“ (S. 13) erreicht werden, um den Bereich im Konkurrenzkampf zu profilieren: Die „neue Immobilie [muß] ihre Umgebung um eine Qualität bereichern, die vorher gefehlt hat.“ (S. 13) Langhof bietet ein sternförmiges Atrium an, das als „zentraler, öffentlicher Ort ... auf seine Umgebung wie ein Magnet wirkt“ (S. 15) und in weiteren Varianten mehrfach variiert wird. Der „Stern“ oder die später entworfene „Orangerie“ sind Räume, die als überdachte öffentliche Treffpunkte im privaten Raum funktionieren sollen. Darüber hinaus behauptet das Konzept, die solitäre Wirkung des benachbarten Zoofenster-Projekts zu überwinden und dieses in die Gesamtkomposition zu integrieren (S. 17). Weiterhin versucht es, durch die prägnanten architektonischen Formen dem Standort Individualität zu geben.

Fazit: Betrachtet man Analyse und Konzept im Zusammenhang, so wird das Angebot Langhofs deutlich. Die Studie verspricht eine deutliche Aufwertung der Kantstraße sowie die Bereicherung der Nutzungsräume um eine öffentlich nutzbare „Oase“ im privaten Raum. Die Erreichung von Zielen der öffentlichen Hand verbindet sich nach dieser Vorstellung mit Investorenzielen. Durch eine Attraktivitätssteigerung der Immobilie und die Möglichkeit der Errichtung eines neuen Hochhauses soll eine „Win-win-Situation“ entstehen, von der alle Beteiligten profitieren. Dabei wird durch die Behauptung, es gebe keine „Verlierer“, der denkmalschützerische Belang marginalisiert. Die Konzeption schlägt aber nicht allein deswegen zu-

nächst in der Stadtentwicklungspolitik nicht durch. Vielmehr setzt sie den Bau eines weiteren Hochhauses voraus, das umstritten ist und als ein weiterer Schritt eines „Domino-Effektes“ Begehrlichkeiten anderer Investoren auslösen könnte. Diese Problematik und die Ungewißheit über die Erfüllung der versprochenen Chancen angesichts tieferliegender Schwierigkeiten der Kantstraße stehen ihr zunächst im Wege.

4.334 DIE „VERTRÄGLICHKEITSSTUDIE“ DER SENATSBAUVERWALTUNG (1997/98)

Hintergrund: Das von der Senatsbaudirektorin Jakubeit bei Christoph Mäckler und Wolfgang Schäche in Auftrag gegebene Gutachten (veröffentlicht als SenBauWohnVerk 1998a) soll die öffentliche Hand in die Lage versetzen, „auf die unterschiedlichen Bauvoranfragen einerseits reagieren zu können, andererseits aber auch, um ein von partiellen Einzelinteressen unabhängiges Leitbild oder besser Entwicklungskonzept für den Breitscheidplatz zu entwerfen“. (S. 7) Vor dem Hintergrund des bereits mehrere Jahre laufenden Diskussionsprozesses um die Entwicklung der City West, nicht zuletzt ausgelöst durch die Planungsprozesse Victoria-Areal und Zoofenster, soll es „frühere Strukturanalysen auf[greifen] und ... um bauliche und architektonische Positionen für die Entwicklung ... [erweitern].“ (S. 7) Anlaß sind von den Eigentümern um den Platz geäußerte Veränderungswünsche (S. 7), wenngleich der von der Senatsbaudirektorin ausgemachte „Verfall“ und der drohende „tödliche Kreislauf“ mit einem Absacken in „Banalität und Mittelmäßigkeit“ (S. 7) eine äußerst verkürzte Analyse der Entwicklungen in der Mitte der 1990er Jahre darstellt: Leerstand wird teilweise bewußt von den Investoren produziert, um im Veränderungsprozeß schnell handlungsfähig zu bleiben (G078), und die Attraktivität der City-West wird durch den bescheidenen Erfolg der Friedrichstraße³⁶⁷ sowie durch Initiativen der Eigentümer vor Ort im Wettbewerb mit den neuen Konkurrenten beispielsweise am Potsdamer Platz wieder gesteigert (Berliner Morgenpost 25.02.1999, IHK-Veranstaltung 27.09.1999). Der ausgemachte „dringend notwendige ... Handlungsbedarf“ (S. 7) ist also insbesondere hinsichtlich der städtebaulichen Gesamtanlage kritisch zu hinterfragen.

Das Gutachten beabsichtigt eine „ganzheitliche“ Auseinandersetzung mit den „nutzungsstrukturellen, öffentlichen, verkehrlichen und baulichen Defiziten und Potentialen“ (S. 8), die auf „einige[n] konsensuale[n] Thesen aller Beteiligten“ (S. 9) aufbauen, nämlich der Schwerpunktsetzung auf eine Gesamtbetrachtung des Ensembles, der Hinnahme der rechtlichen Wirkung von Baugenehmigungen für das Zoofenster und das benachbarte Victoria-Projekt, dem Ziel einer „Balance“ zwischen den „Randbebauungen“ (S. 9) um die Gedächtniskirche unter Einbeziehung etwaiger „Hochhausüberlegungen ... [als] notwendiges Mittel der Stadtgestaltung“ unter Ausschluß von Hochhäusern am Kurfürstendamm sowie der Notwendigkeit einer nachhaltigen und schrittweise realisierbaren Konzeption.

Das „gesamtheitliche städtebauliche Leitbild“: Trotz des oben zitierten Bekenntnisses zu einer ganzheitlichen Auseinandersetzung bleibt die Argumentationslinie der Verträglichkeitsstudie fast ausschließlich städtebaulich-raumkompositorisch. Das Bodenpreisgefüge wird in der Studie nicht thematisiert, die verkehrliche Situation und ihre Probleme lediglich auf dreierlei Weise³⁶⁸, nämlich im Zusammenhang mit der Zuschüttung des Autotunnels am Breitscheidplatz und seiner Fußgängerfeindlichkeit (an mehreren Stellen, insbesondere S. 32f, S. 47, S. 64), dem Verkehrsaufkommen am Hardenbergplatz (S. 45) und mit der Belastung der Kreuzung Joachimstaler Straße / Hardenbergstraße (S. 33). Die Nutzungsstruktur spielt bei der Diskussion um das Schimmelpfenghaus am Rande eine Rolle, wird aber kaum thematisiert. Darüber hinaus werden funktionale Gründe für die Errichtung von Arkaden am Bahnhof Zoologischer Garten angeführt (wettergeschützter Übergang zwischen Bahn- und Straßenverkehr, S. 36).

Dabei ist die Diskussion über die Zukunft des Tunnels keine Neuerung der Studie, sondern bereits vorher innerhalb des Senats unumstritten³⁶⁹. Die Aussagen zur Fußgängerfeindlichkeit des Tunnels sind in sich insofern widersprüchlich, als die Studie sich für die Neugestaltung explizit am Kurfürstendamm orientiert,

³⁶⁷ Vgl. dazu die Zählungen der Fußgängerfrequenzen in wichtigen Geschäftsstraßen, die für die Friedrichstraße enttäuschende Resultate erbracht hat.

³⁶⁸ Die Erschließung privater Grundstücke wird hier nicht als verkehrliche, sondern gestalterische Frage verstanden, sofern nur das äußere Erscheinungsbild thematisiert wird, nicht aber funktionale Aspekte, und als nutzungsstrukturelle, sofern sich Auswirkungen auf die Nutzungsqualität beispielsweise der Erdgeschoßbereiche in der Nähe von Tiefgarageneinfahrten o.ä. ergeben.

³⁶⁹ Vgl. Stimmann auf der IHK-Veranstaltung 27.09.1999.

der aber seinerseits trotz Mittelstreifen lediglich an Kreuzungen relativ leicht überquerbar ist, und sogar in der Studie selbst der dortige Mittelstreifen als „Hindernis im Straßenraum“ diskutiert wird (S. 32 f). Ein Zusammenhang zwischen Verkehrsbelastung, Angeboten für den ruhenden Verkehr, modal split und baulicher Dichte wird nicht formuliert.

Die große Breite städtebaulich-kompositorischer Begründungen für einzelne Entscheidungen reicht von der Herstellung von Blickbeziehungen (S. 35, S. 60) über die „Markierung“ von städtebaulich bedeutsamen Orten (S. 47, S. 60), die formale Qualität von Gebäudeentwürfen (S. 35), die optische Wirkung der Anordnung von Gebäudevolumen (S. 38, S. 45), die Formulierung von Straßen- und Platzkanten (S. 31, S. 34 ff) und die Herausbildung einer „Stadtkrone“ (S. 36, S. 46) bis zur „Balance“ zwischen bedeutsamen Neubauvorhaben (S. 31, S. 34, S. 38, S. 44, S. 46). Diese kompositorischen Argumente stehen im Mittelpunkt der Begründung für die Empfehlungen der Studie, wenngleich einige darüber hinausgehende (vgl. oben) Einschätzungen der Potentiale und Defizite vorgenommen werden. Welche Wirkungen diese Begründungen im einzelnen entfalten, soll im folgenden detailliert untersucht werden.

Einschätzung des Bestands am Breitscheidplatz: Die Studie faßt die historische Entwicklung in drei Etappen zusammen, die alle für die weitere Entwicklung Gültigkeit besitzen sollen, obwohl sie teilweise im Widerspruch zueinander stehen. Diese Etappen sind die

„in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelte stadtgrundrißliche Figur, ... die seit Ende des 19. Jahrhunderts entstandene dichte Blockbebauung ... und ... die den Leitbildern der 50er Jahre folgende Bebauung, die dem Platzumfeld seine bis heute charakteristisch gebliebene Gestalt gab und sich vor allem in den eigenwilligen Gebäudekonstellationen des ‚Zentrums am Zoo‘, des Schimmelpfeng-Hauses, des Hotels Inter-Continental, des Victoria-Areals sowie der Allianz-Versicherung ihren Ausdruck verschaffte und in den Verdichtungsmodellen der 60er Jahre ... seine Fortsetzung fand.“ (S. 13)

Während an anderer Stelle vielfach die „Stadtlandschaft“ der 1950er und 1960er Jahre wegen ihrer Auflösung der öffentlichen Straßen- und Platzräume kritisiert (S. 31) und diese damit explizit als Gegenmodell zur dichten Blockbebauung der zweiten Phase identifiziert wird, gelingt es lediglich durch die Destillation dreier Teilprinzipien aus den vergangenen Epochen, diese widerspruchsfrei miteinander in Einklang zu bringen und damit als Referenzsystem für eine „bewahrende“ Herangehensweise auszudeuten, die dennoch die später empfohlenen ergänzenden Baumaßnahmen zuläßt:

„Die Überlegung der drei genannten Ebenen (Stadtgrundriß ..., der den Raum erzeugt, Blockstrukturen ..., die gleichsam im Aufriß den Stadtsockel ausbilden, sowie der Aufbruch der Nachkriegszeit in die Vertikale ...) bilden den momentanen Zustand, den es ... in seiner Substanz zu bewahren ... [und] in seiner Qualität zu entwickeln gilt.“ (S. 13)

Die Kritik am Stadtmodell der 1950er und 1960er Jahre, das mit seinem Verlust der „Platz- und Straßenraumqualität“ einen städtischen Raum geschaffen hat, der „mit seiner Egalität und den willkürlich dazwischengesetzten Einzelbauten keinen Halt mehr“ (S. 31) bietet, wird interessanterweise gar nicht am Beispiel des Breitscheidplatzes, sondern des Ernst-Reuter-Platzes und anderen Orten demonstriert. Dagegen werden die stadträumlichen Veränderungen am Breitscheidplatz lediglich konstatiert (S. 34). Eine Diskussion der Platzwandfunktion des Schimmelpfenghauses und des Europa-Centers wird auf diese Weise umgangen, so daß sich die Kritik an den Gebäuden auf ihre abriegelnde Wirkung (Schimmelpfenghaus, s. u.) und die architektonische Gestalt beziehen kann: Der „frei in den Raum gestellte Baukörper eines Europa-Centers ... [erhält] eine auf ihre Schutzfunktion reduzierte, in ihrer Wertigkeit rundherum einheitliche Fassade“ (S. 34) ohne Repräsentativität, und die Höhe des Schimmelpfenghauses sei „undefiniert“ (S. 34), es ist „weder ein eindeutiges Hochhaus, noch ein Gebäude, das sich der Höhe der umgebenden Blockbebauung anpaßte.“ (S. 35)³⁷⁰

Vor diesem Hintergrund ist eine Einschätzung der Einzelbauten nicht zu treffen, stehen doch größere Neubauvorhaben mit dem Bestand zumeist in Konflikt oder zumindest in Konkurrenz, wenn nicht Freiflächen in großem Umfang überbaut werden sollen. Es müssen weitere Beurteilungskriterien herangezogen

³⁷⁰ Vgl. dazu aber die in der Studie selbst herangezogenen Vergleichsbeispiele, die keineswegs durchgehend höher oder schlanker sind.

werden. Die Analyse der baulichen Entstehung des Breitscheidplatzes trägt dabei über die von den Testentwürfen der Studie nicht angetasteten Reste der Blockbebauung am südlichen Platzrand hinaus nichts gewichtiges zur Herleitung einer Bewahrungsstrategie bei. Andererseits legitimiert sie über das - bereits in der Nachkriegszeit nachgewiesene - Bekenntnis zum „Aufbruch in die Vertikale“ ergänzende Hochhäuser. Betrachtet man eine weitere Abrißempfehlung der Studie, diejenige bezüglich des „Kugelkinos“ an der Nordostecke des Breitscheidplatzes (S. 35)³⁷¹, so kann dort zwar die kaiserzeitliche Straßenfassungs-Logik ins Feld geführt werden, doch widerspräche der vorgeschlagene Abriß des dahinterliegenden Teils des „Zentrums am Zoo“ (S. 44) wiederum einer Bewahrung des - allerdings stark veränderten - 1950er-Jahre-Ensembles.

Begründung des Abrisses am Schimmelpfenghaus: Der umstrittene Abriß des Schimmelpfenghauses kann als eine entscheidende Aussage der Studie begriffen werden, auch wenn die gegebene Begründung knapp gehalten ist. In einer Auswahl von Zitaten aus vorhergehenden Studien werden abrißbefürwortende Statements versammelt, ohne daß auf die im zugrundeliegenden Planungsprozeß vorgelegten Alternativen zu einer Verbesserung der städtebaulichen Situation eingegangen würde (S. 24 f). Dennoch tauchen die wesentlichen Argumente für den Abriß über die Studie verstreut auf, die in den oben behandelten Gutachten von Langhof und Schäche bereits diskutiert wurden.

Über diese Gutachten geht die Einschätzung der Gebäudehöhe als „undefiniert“ (s. o.) hinaus. Tatsächlich korrespondiert die Höhe zu keinem anderen Gebäude in der Nachbarschaft, doch war dies gerade nicht Ziel des 1950er-Jahre-Konzepts. Obwohl dem Gebäude seine „Hochhauseigenschaft“ abgesprochen wird (S. 35), ziehen die Autoren der Studie zahlreiche Gebäude vergleichbarer Höhe in der weiteren Umgebung des Breitscheidplatzes als Kronzeugen dafür heran (S. 40 f), daß „Hochhäuser im Nahbereich des Breitscheidplatzes keine Seltenheit mehr [sind und] ... im Stadtgebiet kaum mehr als Fremdkörper wahrgenommen“ (S. 38) werden³⁷².

Es bleibt anzumerken, daß die Abwägung des Schäche-Gutachtens noch einen Teilabriß der Straßenüberbauung des Schimmelpfeng-Hauses vorgeschlagen und auf diese Weise formal einen Ausgleich zwischen Belangen des Denkmalschutzes und der städtebaulichen Qualität erreicht hat. Dagegen erfordert die von Mäckler/Schäche vorgelegte neue Konzeption mit einer Verlegung der westlichen Platzkante in den Platzraum - in Anlehnung an den Vorkriegszustand - eine völlige Aufgabe des Gebäudes, die ohne weitergehende Abwägung erwähnt wird (S. 44, S. 58).

Begründung der kompositorischen Lösung mit neuen Hochhäusern: Ausgangspunkt für die Neubestimmung der Baumassenverteilung um den Breitscheidplatz ist die „Schwerpunktverlagerung des Stadtkörpers der City West vom Breitscheidplatz nach Westen“ (S. 12), die sich durch die drei (umstrittenen) Neubauvorhaben IHK/Börse, Zoofenster und Victoria-Neubau, alle westlich des Platzes gelegen, ergeben werde. Die dabei zu realisierenden „Bauvolumina und architektonische Form ... werden den städtebaulichen Maßstab Charlottenburgs erheblich verändern und die bisherige Dominanz des Breitscheidplatzes ... in Frage stellen.“ (S. 13)

Über die auch als „Gewichtsverschiebung“ (S. 31), „Verlagerung des Gleichgewichts“ (S. 28) und „Schwerpunktverschiebung“ (S. 38) bezeichnete Entwicklung durch genehmigte Neubauten hinaus wird lediglich deren Abstimmung untereinander (S. 12) als Begründung für die städtebauliche Anordnung der nunmehr ergänzend vorgeschlagenen Hochhäuser angegeben. Daß jedoch Hochhäuser überhaupt als Instrument der städtebaulichen Komposition nutzbar gemacht werden können, erfordert in dem Hochhäuser wenig aufgeschlossenen Klima Berlins einige grundsätzliche Argumente. Die Destillation des „Aufbruchs in die Vertikale“ als Entwicklungsprinzip aus der Historie des Ortes wurde bereits oben erwähnt.

³⁷¹ Diese Empfehlung scheint übrigens in der Fachöffentlichkeit über lange Zeit unbestritten (vgl. die Workshops der Stadtentwicklungsverwaltung zur City-West), wengleich die Nutzung als Schauplatz der Talk-Show „Sabine Christiansen“ dem Gebäude inzwischen zu neuer Prominenz verholfen hat.

³⁷² Ein expliziter Bezug wird genommen auf das Kantdreieck (elf Geschosse), das Hamburg-Mannheimer-Gebäude (zehn Geschosse), die Gebäude am Ernst-Reuter-Platz (z.T. neun bis zehn Geschosse), das Gebäude der Berliner Bank (zehn Geschosse) und einige weniger bekannte Hochhäuser östlich des Breitscheidplatzes, während das Schimmelpfenghaus selbst eine Höhe von zehn Geschossen aufweist, die aber zum Teil als Luftgeschosse ausgebildet sind.

Weiterhin beruft sich die Studie mittelbar auf die Prinzipien der städtebaulichen Einfügung und der Verträglichkeit (ohne in ihren Empfehlungen tatsächlich Verträglichkeitsgrenzen zu prüfen).

Eine „Einfügung“ von Hochhäusern wird insofern im größeren Umfeld des Platzes für realistisch erachtet, als dort eine Reihe von Hochhäusern im Bestand vorhanden sind. Der Versuch eines assoziativen Nachweises ist allerdings methodisch fragwürdig. Eine Skizze zur Lage der „Hochhäuser im Bereich des Breitscheidplatzes“ (S. 39) zeigt zwar eine Vielzahl von Einträgen, unter denen aber zahlreiche Gebäude als Orientierungspunkte eingezeichnet sind, die keineswegs als Hochhäuser zu bezeichnen sind, so z.B. das Hauptgebäude der HdK. Die Skizzenhaftigkeit läßt maßstäbliche Verzerrungen zu, die die Gebäudehöhen am Breitscheidplatz selbst im Vergleich zum umgebenden Bestand äußerst gering erscheinen läßt (vgl. Abbildung). Die sich anschließende Dokumentation von Hochhäusern im 1000-Meter-Radius um den Platz (S. 40 ff) zeigt verschiedenste Formen von Hochhäusern, einschließlich derer, die in ihrer Form und teilweise sogar ihrer städtebaulichen Wirkung dem zum Abriß vorgesehenen Schimmelpfenghaus (nicht abgebildet) nahekommen. Entscheidend an der Dokumentation ist jedoch die Tatsache, daß zahlreiche Gebäude im Gegensatz zur Feststellung der Studie durchaus als Fremdkörper wahrgenommen oder als städtebauliche Fehler kritisiert werden³⁷³. Damit reduziert sich die Funktion der Dokumentation auf die Tatsache, daß Hochhäuser vorhanden sind und möglicherweise sogar als Einfüguungsmaßstab herangezogen werden können.

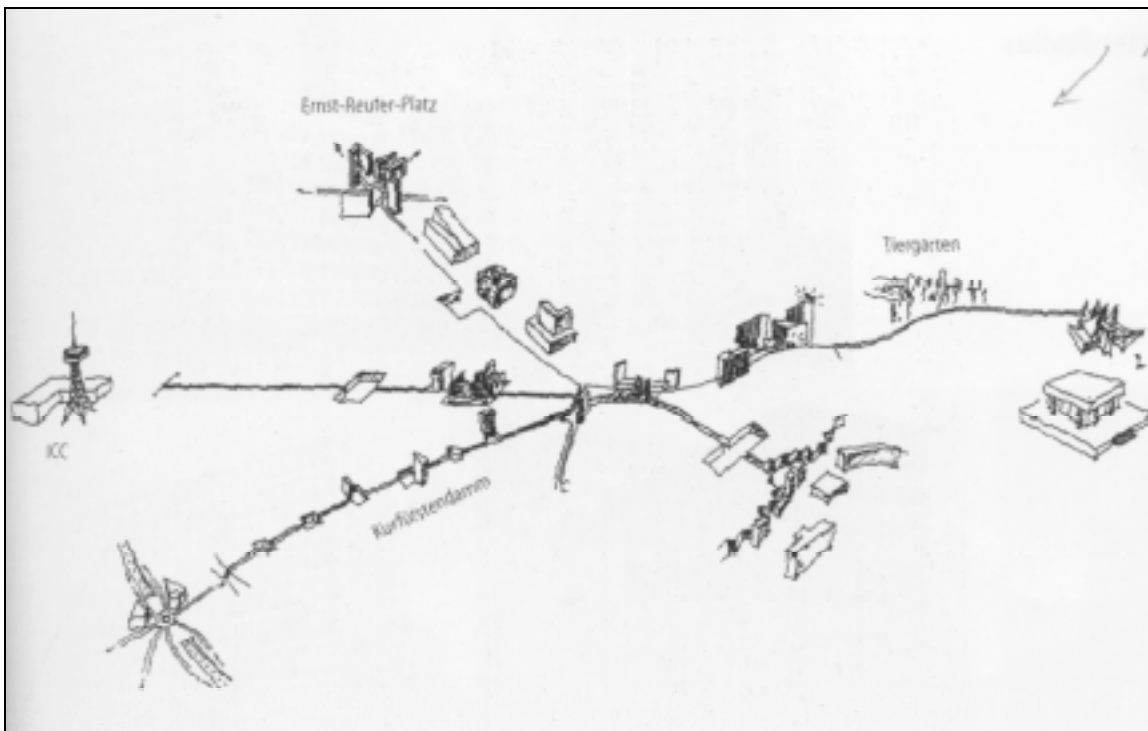


Abbildung:

Skizze der Hochhäuser in der weiteren Umgebung des Breitscheidplatzes laut „Verträglichkeitsstudie“.

Quelle: SenBauWohnVerk 1998a, S. 39.

Die Verträglichkeitsargumentation zielt darauf ab, die vorhandenen Hochhäuser als integralen Bestandteil des heutigen West-Berlin zu identifizieren, die „kaum mehr als Fremdkörper wahrgenommen [werden], obwohl sie sogar an vergleichsweise städtebaulich so homogenen Bereichen wie dem Kurfürstendamm stehen“ (S. 38). Dabei wird nicht auf die Höhe der Gebäude und auf ihre Stellung eingegangen. Interessanterweise unterbleibt hier ebenfalls die anderswo (vgl. oben) erwähnte Kritik an der Auflösung von

³⁷³ Auf einen detaillierten Nachweis kann hier verzichtet werden. Es sei aber beispielsweise auf die Wohnhochhausbebauung zwischen Kurfürsten- und Kleiststraße hingewiesen, die ein Beispiel innerstädtischer Peripherie mit Großsiedlungscharakter darstellt und längst konsensual als städtebaulicher Mißgriff der späten städtebaulichen Moderne betrachtet wird, sowohl hinsichtlich ihres Standorts als auch ihrer Baumassenanordnung.

Raumkanten, ohne die aber die Entstehungsgeschichte einiger der gezeigten Hochhäuser im Bestand nicht verständlich ist.

Als Voraussetzungen von Einfügung und Verträglichkeit formuliert die Studie darauf aufbauend wiederum städtebaulich-kompositorische Anforderungen wie Raumfassung, optimierte Anordnung der Hochhäuser hinsichtlich Schattenwurf und Charakter des öffentlichen Raums sowie gestalterische Qualität. Aus ihrer Berücksichtigung scheint sich zwanglos die Verlagerung der Hauptbaumasse auf dem Gelände des Zoofensters an die Hardenbergstraße zu ergeben, die jedoch für die Verschattung der Kantstraße aufgrund der Himmelsrichtungen irrelevant ist. Für die Hardenbergstraße resultiert u. U. sogar eine zusätzliche Verschattung³⁷⁴. Als Argumente für die Neubestimmung des Standorts verbleiben die Entschärfung der „Hinterhofsituation“ der Kantstraße und die Veränderung der Fassung des Breitscheidplatzes (S. 62)³⁷⁵. Überdies setzt sich die Gestaltung deutlich von Rogers ab („Haus mit Terrassen, Loggien und Wintergärten“ als „lebendige Fassade“, S. 62). Dagegen führen im Entwurf weiterhin Tiefgarageneinfahrten auf die Kantstraße, so daß deren Hinterhofcharakter gar nicht wirklich überwunden werden kann.

Ähnliche Prinzipien gelten für das neue Hochhaus im Gloria-Block, das das Schimmelpfenghaus gewissermaßen ersetzen soll. Wie das neue Zoofenster rückt das Hochhaus vom Breitscheidplatz ab, steht aber direkt an der Kantstraße und verschattet diese erneut - wenn auch wegen des „schlanken“ Grundrisses in einem begrenzten Ausmaß. In den unteren Geschossen sollen der Straßenraum und der Blockinnenbereich dafür attraktiviert werden. Beide Hochhäuser stellen den westlichen Abschluß des Breitscheidplatzes dar und sollen den Blick auf die Gedächtniskirche aus der Kantstraße freigeben (S. 44).

Dies ist angesichts von deren Verlauf aber nur eingeschränkt möglich, so daß sich der Standort eines weiteren vorgeschlagenen Hochhauses auf der Ostseite des Breitscheidplatzes als Endpunkt der Blickachse durch die Kantstraße ergibt. Dieser Neubau auf der Ostseite soll in seinen unteren Geschossen überdies der neuen Fassung des Platzes dienen, während der neue, über sie hinausragende Hochhausturm selbst nun zusammen mit dem (wesentlich niedrigeren) Europa-Center zusammen auf der Ostseite des Platzes ein „Gegengewicht“ zum auf der Westseite entstehenden Doppelturm Zoofenster/Gloria-Hochhaus darstellen soll.

Während die abschließende Figur mit vier Hochhäusern damit aus einer Reihe von scheinbaren Sachzwängen abgeleitet wird (Wirtschaftlichkeit des Schimmelpfenghaus-Abrisses führt zu Hochhausplanung im Gloriablock, städtebauliches Gleichgewicht fordert dann Neubau auf der Ostseite), kann das gleichfalls befürwortete Hochhausprojekt am „Kudamm-Eck“ auf diese Argumente nicht zurückgreifen, ja, es widerspricht mit seinem Standort sogar der angeführten Gleichgewichtslogik (s. u.). Demnach wird für es ein weiteres städtebauliches Argument bemüht: „Ein neues Turmhaus würde das Ende einer solchen „Perlenkette“ [am Kurfürstendamm] sowie den Auftakt zum Breitscheidplatz bilden. Gemeinsam mit der Scheibe der „Viktoriaversicherung“ würde das Turmhaus einen ausbalancierten Endpunkt des Kurfürstendamms ermöglichen.“ (S. 47) Symmetrie und Blickbeziehungen stehen also erneut im Mittelpunkt der Argumentation und liefern Legitimation für ein Hochhausprojekt, das zu einem von den Autoren kritisierten Projekt (Victoria-Neubau) eine Balance herstellen soll, obwohl es weder in seiner Baumassenanordnung (Scheibe vs. Punkthaus) noch in seiner Höhe (65 m vs. 90 m) mit diesem korrespondiert.

Die entstehende Figur am Platz soll diesem seine Bedeutung als „Stadtkrone“ sichern (S. 46). Die dazu erforderliche Höhe der Gebäude wird an keinem Punkt der Untersuchung abgeleitet. Über die Gründe der Festlegung auf etwa 120 m kann nur spekuliert werden³⁷⁶. Damit bleibt die Studie selbst städtebaulich

³⁷⁴ Die Studie zeigt verschiedene Entwurfsstände, so daß eine eindeutige Beurteilung nicht möglich ist.

³⁷⁵ Die Veränderung der Nutzungsstruktur weg von einem Bürogebäude hin zu einem Wohn- und Hotelgebäude wird lediglich erwähnt. Die Standortqualität für Wohnen auf einem Grundstück ohne Freiflächen im Hochhaus und umgeben von hoch belasteten Straßen wird nicht untersucht.

³⁷⁶ Unter den möglichen Überlegungen liegen folgende nahe: Langhof kommt zu dem Ergebnis, daß die Höhe besonders wirtschaftlich ist (G056). An anderen Stellen der Stadt ist eine ähnliche Höhe bereits vorhanden, so daß diese möglicherweise als durchsetzbar erscheint. Mit dem Projekt Zoofenster ist eine Höhenvorgabe gemacht, die offenbar ohne Genehmigungsprobleme aufgegriffen werden kann. Die Höhen der Bestandsgebäude in der Umgebung müssen etwas übertroffen werden, um tatsächlich eine „Stadtkrone“ anzudeuten.

einen wichtigen Aspekt der Verträglichkeitsuntersuchung schuldig, so daß ihr Anspruch, weitere Hochhausprojekte abzulehnen, vermutlich bei einer anderen Schwerpunktsetzung wiederum argumentativ nicht haltbar sein wird.

Ergänzend läßt sich festhalten, daß durch die Neubauvorhaben ebenso wie durch die kritisierten Vorhaben aus der Vereinigungszeit der städtebauliche Maßstab verändert werden wird. Die empfohlenen Neubauvorhaben bilden mit dem Europa-Center tatsächlich einen formalen (Hochhaus-)Rahmen um den Breitscheidplatz und können daher wohl als städtebauliches Ensemble begriffen werden, wenngleich sie in einem Abstand von 300 m zu einander liegen. Die postulierte Höhenentwicklung sprengt allerdings den Charlottenburger Maßstab offensichtlich unter Zugrundelegung der Höhe wie auch der Dichte weit stärker als beispielsweise das Victoria-Vorhaben oder der IHK-Neubau und wird im Stadtbild auch stärker wirksam, gerade um eine „Einrahmung“ des Breitscheidplatzes in der „Turmebene“ erreichen zu können. Lediglich die Massivität des Zoofenster-Projekts kann durch die „schlankeren“ Hochhäuser überwunden werden, die in ihrer engen Gruppierung aber aus bestimmten Blickwinkeln wiederum eine ähnlich massive Wirkung im Stadtraum entfalten. Die Abgrenzung gegenüber den Projekten eines früheren Senats dient offenbar als Legitimation für eine Neubestimmung des Platzes. Die tatsächliche Errungenschaft der Studie ist dabei die konsequente Umsetzung einer Blockrandbebauung mit Arkaden in Traufhöhe, über die die Hochhäuser hinausragen, ihrerseits weitgehend aufeinander abgestimmt in ihrer Höhe - mit Ausnahme des Europa-Centers als viertem konstitutiven Bestandteil.

Die empfohlene Lösung steht aber im Widerspruch zum eigenen gestalterischen Anspruch. Einer Maßstabsveränderung leistet sie zusätzlich Vorschub, auch wenn sie sich gegen weitere Hochhausprojekte stellt - die zunächst nicht absehbar sind und aus Denkmalschutz- und Verschattungsgründen an der Nordseite des Platzes sowie aufgrund der städtebaulichen Struktur an seiner Südseite ohnehin mittelfristig kaum vorstellbar sind. Der Bezug auf die Gedächtniskirche und ihre zentrale Bedeutung ist gewahrt, doch funktioniert die postulierte „Stadtkrone“ immer nur dann, wenn sie im Zusammenhang - also aus größerer Entfernung - wahrgenommen werden kann. Dann tritt die Gedächtniskirche aber durch ihre geringe Höhe hinter die umgebenden Gebäude zurück³⁷⁷. Die „Gewichtsverlagerung“ kann nur als städtebauliche Argumentation verstanden werden. Bezüglich der Nutzungsstruktur steht der Breitscheidplatz zwar wahrnehmbar im Zentrum der City, da sich westlich wie östlich von ihm Einzelhandels- und Büroflächen ausdehnen. Diese Struktur ist aber derart ubiquitär und weitverzweigt, daß durch die drei eingangs der Studie kritisierten Projekte keine übermäßige Verlagerung nach Westen zu erwarten ist. Hinsichtlich der städtebaulichen Wirkung ist diese Verlagerung trotz der Massivität zweier der drei Projekte im Gesamtzusammenhang zwar spürbar, aber wohl lediglich im Falle des Zoofensters von direkter Wirkung auf den Breitscheidplatz selbst. Das in der Studie konkurrierend zum genehmigten Vorhaben empfohlene Hochhausprojekt am „Kudambeck“ liegt überdies seinerseits auf der westlichen Seite des Platzes und trägt zusätzlich zu der angesprochenen Westverlagerung bei, wird aber positiv bewertet.

Fazit: Es kann als Verdienst der Studie gewertet werden, die Traufhöhenbebauung mit einer bestimmten Form der Hochhausbebauung unter bestimmten Bewertungsvoraussetzungen miteinander in Einklang gebracht zu haben. Dabei fällt auf, daß städtebaulich die Studie lediglich eine Etappe in der Ablösung der - aus den 1950er Jahren ererbten und inzwischen städtebaulich-kompositorisch abgelehnten - „Scheiben“ durch „schlanke“ Punkthäuser darstellt. Denkmalschutz und städtebauliche Kompromisse stellen auf diesem Weg Hindernisse dar. Sie entstehen aus Zugeständnissen an das Hochhäusern reserviert gegenüberstehende „Klima“ in West-Berlin und stellen den „Aufbruch in die Vertikale“ immer wieder grundsätzlich in Frage. Um über diese Hindernisse hinweg zu kommen, versuchen die Promotoren der Vertikale drei Strategien. Erstens bieten sie im Gegenzug zusätzliche gestaltete öffentliche und private Räume an, zweitens wenden sie sich direkt an Hochhausbewürworter im direkten Umfeld der zentralen Entscheidungsträger und drittens bieten sie durch die offensive Integration traufhöhenbezogener Straßenräume in ihre Konzepte einen neuen, nunmehr aktiv gestalteten Burgfrieden mit Hochhausgegnern an, der nicht mehr in allseits kritisierten Kompromißlösungen wie auf dem Victoria-Gelände enden soll. Ob die andere

³⁷⁷ Dies wird von Mäckler - im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Haltung in Berlin, die Gedächtniskirche weiterhin als herausragenden oder wenigstens deutlich wahrnehmbaren Teil eines wie auch immer gearteten Ensembles am Breitscheidplatz zu erachten - explizit unter Verweis auf Kirchen in New York befürwortet, vgl. IHK-Veranstaltung 27.09.1999.

Seite dieses Angebot einer Neuvereinbarung der stadträumlichen Betätigungs-, Gestaltungs- und Nutzungsräume attraktiv findet, muß noch mit Skepsis betrachtet werden, doch bietet die Kantstraße eine Projektionsfläche für eine Konsensfindung in der gemeinsamen Ablehnung des bestehenden Zustands. Durch die Bedeutung, die dem kurzen Straßenabschnitt als Hauptproblem der City-West unterstellt wird, gelingt es, in Verbindung mit dem Unbehagen an der projektorientierten Planung des „alten“ Senats und den Verwertungsinteressen der Eigentümer Handlungsbedarf herauszustellen und allmählich Bündnispartner zu gewinnen.

In diesem Zustand bleibt die „Verträglichkeitsstudie“ jedoch gerade in ihrem konzeptionellen Teil jegliche Verträglichkeitsabwägung schuldig. Sie stellt ihrerseits ein Konglomerat von Einzelprojekten zusammen, das über städtebauliche Kriterien wie gestalterische Details, Symmetrie und Blickbeziehungen leidlich zusammengehalten wird. Die davon abgeleitete städtebauliche Zwangsläufigkeit, mit der weitere Hochhäuser entworfen oder positiv sanktioniert werden, stellt sich in den Dienst der Schaffung weiterer repräsentativer Baumassen in der City-West im Zuge einer „Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit“ gegenüber anderen City-Standorten:

„Vor dem Hintergrund der neuen Balance, die sich im inneren Bereich der Gesamtstadt neuerlich herausbildet, sieht sich die City West ... nun ebenfalls einem Veränderungsdruck ausgesetzt, die dem allgemeinen Wandel der städtischen Teile zu einem zusammenhängenden Ganzen Rechnung zu tragen hat.“ (S. 27)

4.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

4.41 Konstellation

Die Entwicklung des Zoofenster-Blocks ist zunächst ein Resultat der Verquickung von vereinigungsbedingten Verwertungsinteressen und Profilierungsbestrebungen des Bausenators, die aber ohne die pikante politische Konstellation in Charlottenburg ganz anders hätte verlaufen können. Die schleichende Aufgabe des Schimmelpfenghauses wiederum ergibt sich aus der paradoxen Instabilität der Großen Koalition, die bisweilen unvorhersehbare Profilierungsbestrebungen produziert und der abflauenden Bürokonjunktur, die verzweifelte Aufwertungsversuche der City-West durch die Stadtentwicklungspolitik auslöst und dabei den bereits seit langer Zeit als städtebaulich-funktional problematisch wahrgenommenen östlichsten Kantstraßenabschnitt wieder in den Blickpunkt rückt, in Verbindung mit den Signalen, die investorenfreundliche Entscheidungsprozesse zu früheren Projekten wie dem Zoofenster an Investoren gesandt haben. Die große Aufmerksamkeit, die der Bereich in der Fachöffentlichkeit genießt, ruft Akteure auf den Plan, die hartnäckig vermeintliche Tabuthemen wie den Schimmelpfenghaus-Abriß anpacken. Schließlich ist der Entwicklungsprozeß eng mit der negativen Stigmatisierung der 1950er-Jahre-Architektur West-Berlins verbunden, die sich mit der Haltung paart, über ausgewechselte Stadträume neue Attraktivität schaffen zu wollen. Die an anderer Stelle mit „Interim“ bezeichnete Suchphase von der Maueröffnung bis zum Amtsantritt Stimmanns (Sewing 1995) bringt in einem wenig koordinierten Nebeneinander von Entwicklungsinitiativen eine allmähliche Anpassung von extremen Metropolenträumen und realisierbaren Investitionsvorhaben, die im Zoofenster-Projekt ihre erste Manifestation erlebt. Widerstände werden in dieser Phase des Umbruchs insofern ignoriert, als die hohe Ungewißheit über die Zukunft der Stadt in wirtschaftlicher wie symbolischer und politischer Hinsicht das gesamte politische Spektrum spaltet, eine Überwindung als übermäßig vorsichtiger („rückwärtsgewandter“) Haltungen für die schnelle Positionierung der Stadt im anbrechenden internationalen Wettbewerb um überregional bedeutsame Bürodienstleistungen von wirtschaftspolitisch orientierten Stadtentwicklungspolitikern als notwendig erachtet wird, wobei sie sich dabei auf ein schwer zu widerlegendes Zukunftsszenario (schneller, politisch unterstützungsbedürftiger sektoraler Strukturwandel) berufen und sich daher als „verantwortungsvoll“ präsentieren können. Die gerade angebrochene Legislaturperiode und die gescheiterte rot-grüne Koalition geben dem Bausenator den Handlungsspielraum zur Durchsetzung ohne Planverfahren. Im weiteren Verlauf bietet das Projekt aufgrund seiner Größe, aber auch aufgrund seines solitären Charakters und des eigentümlichen Blockzuschnitts Angriffsflächen für Kritiker verschiedenster Couleur, so daß einer Reihe von Nachbesserungen dann folgt, wenn neue Akteure auf den Plan treten. Die Entwicklung der City-West weist so deutlich Merkmale von Pfadabhängigkeit auf, d.h. die Anfangsentscheidung determiniert die späteren Entwicklungsschritte im weiteren Verlauf stärker, als aufgrund ihres langen Zurückliegens zu erwarten wäre - was bei einem konventionelleren Blockzuschnitt kaum in der Intensität wahrscheinlich ist. Auch die

Veränderung des westlichen Breitscheidplatz-Abschlusses hängt mit der ungeklärten Entwicklung des Platzes und der hochgradigen Konfliktivität im Gesamtumfeld zusammen. Schrittweise kann das Schimmelpfenghaus stigmatisiert werden, doch werden tragfähige Lösungen nicht in letzter Konsequenz erarbeitet. Der Investitionsneigung der Eigentümer kann damit stets davon unabhängiger Anpassungsbedarf der Stadtentwicklungspolitik an die Seite gestellt werden, so daß die projektbezogene Umstrukturierung der Platzbebauung jeweils als notwendiger Verbesserungsschritt legitimiert wird.

4.42 Bewertung

Die Umstrukturierung des Zoofenster-Blocks zeigt die politisch motivierte Handlungsfähigkeit des Bausekrets in ihrer ganzen Breite. Die vermeintlichen „Zeichen der Zeit“, die aus der wirtschaftlichen Situation abgeleitet werden (Berlin als Unterstützer eines massiven Umstrukturierungsprozesses Anfang der 1990er Jahre, neuerliche Attraktivierung der Citybereiche in der „flaueren“ zweiten Hälfte der 1990er Jahre) werden von der Spitze der Exekutive unter Zuhilfenahme stadtentwicklungspolitischer oder wirtschaftspolitischer Argumente gegen einen planerisch-verwaltungsbezogenen Mainstream initiiert, der auf städtebauliche Integration, ausgewogene Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung und planerische Abstimmung von Projekten im größeren räumlichen Zusammenhang ausgerichtet ist. Politisch wird diese Haltung zunächst - auch im Abgeordnetenhaus - marginalisiert (G068), so daß die politische Spitze als Transmissionsriemen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in das planerische Handeln einspeist. Zwar bieten sich einzelne Mitarbeiter der Verwaltung als Vollstrecker dieser Entwicklung an, doch ist die Themensetzung eindeutig politisch determiniert. Planung wird so - ganz unabhängig von der gesamtdeutschen Deregulierungsdebatte, die ohnehin eine vermeintlich übergewichtige und schwerfällige projektübergreifende Koordination im Planungsprozeß torpediert - über die bewußte Forcierung von Einzelprojekten und Verschleppung von übergreifenden Abstimmungsprozessen (vgl. dazu die Geschichte der City-Leitlinien auf Senatsebene) entwertet. Die Umdeutung einer städtebaulichen Gestaltungsdebatte in die überfällige Gesamtkoordination am Breitscheidplatz im Rahmen der Verträglichkeitsstudie und die Aufgabe des Schimmelpfenghauses für gesamtstädtische Ziele zeigen die Untrennbarkeit von planerischen und politischen Motiven, wobei durch selektive Thematisierung erneut radikale „Veränderung“ als solche gegenüber einem als unbefriedigend empfundenen Zustand glorifiziert wird, ohne die Konsequenzen - wie im Abgeordnetenhausbeschuß gefordert - einer kompletten Umstrukturierung der Breitscheidplatz-Westseite hinreichend zu würdigen. Versucht man, diese Überlegungen in eine Gesamtbewertung der zu erreichenden Ergebnisse zusammenzufassen, stehen wie erwartet Aussage gegen Aussage: Kritik an einem leichtfertigen Umgang mit dem historischen Erbe hier, Hoffnung auf Überwindung des Bahnhofsmilieus da. Berücksichtigt man, daß einem bedeutenden Teil der Berliner Innenstadt über mehr als ein Jahrzehnt eine Verschärfung der städtebaulichen Probleme zugemutet wird - und dies nicht etwa aufgrund mangelnder Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungspolitik -, muß die Frage erlaubt sein, ob eine bestandsorientierte Weiterentwicklung des Breitscheidplatzes nicht letztendlich mehr zu dessen Attraktivierung beitragen würde als eine Umstrukturierung mit ungewissem Ausgang. Damit wird eine strategische Komponente in den Entwicklungsprozeß eingeführt, die bei aller Diskussion über Leitlinien oder städtebauliche Verträglichkeiten unter dem Primat der Handlungsfähigkeit von Senatoren bisher offenbar kaum eine Rolle gespielt hat.

5. FALLSTUDIE „SPREE-BOGEN“ MOABIT

5.1 Chronologie

5.11 Lage und Vorgeschichte

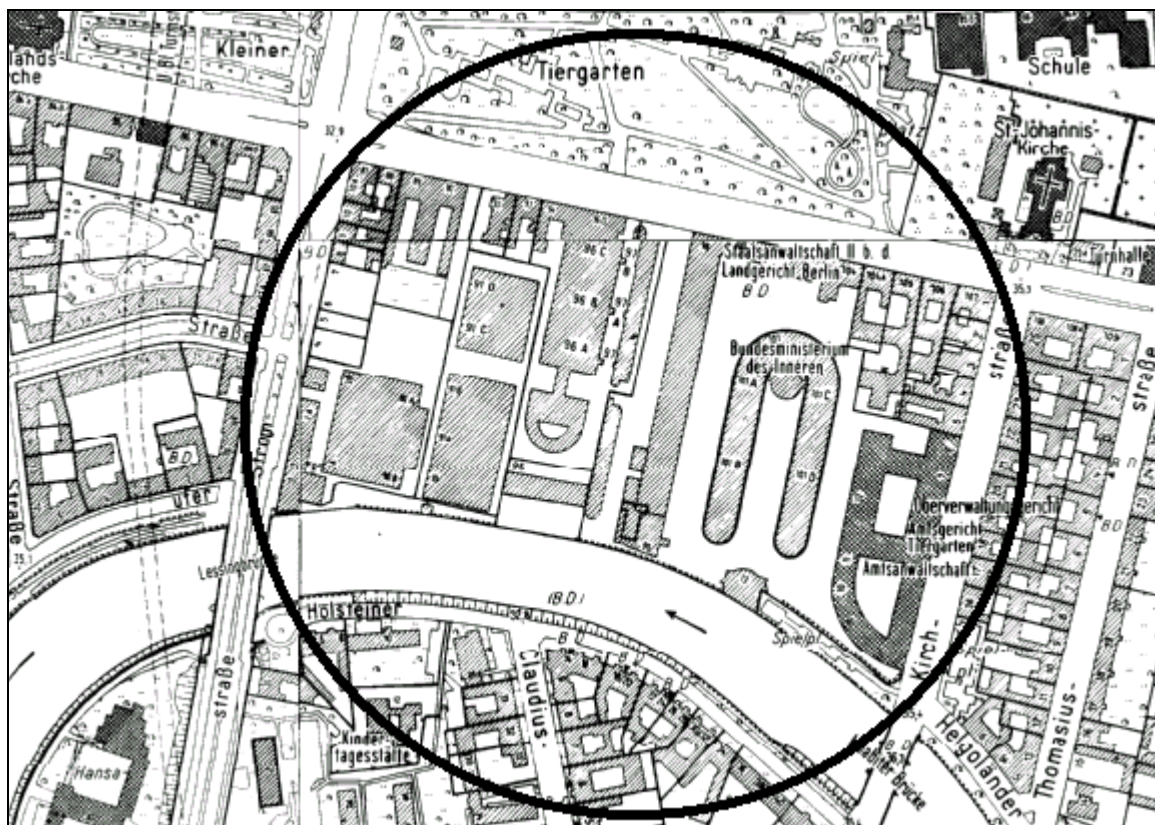


Abbildung:

Die Lage des Untersuchungsgebiets im Bezirk Tiergarten mit dem ehemaligen Bolle-Gelände auf der Osthälfte des Blocks, dem ITAG-Gelände in der Westhälfte. Maßstab: 1 : 5.000, Stand 1998.

Der untersuchte Gewerbeblock liegt im Bezirk Tiergarten zwischen einer der beiden ost-westlich verlaufenden Hauptstraßenzüge im kaiserzeitlich geprägten Stadtteil Moabit, der Straße Alt-Moabit, und der südlich angrenzenden Spree. Wegen der Wasserlage vor allem seit dem 19. Jahrhundert für Produktionsstätten genutzt, befanden sich bis in die 1980er Jahre auf dem Westteil des Blocks, der außerdem an eine wichtige Nord-Süd-Verbindung in der Stadt grenzt (im Untersuchungsbereich die Stromstraße), größere Mühlenanlagen, die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre nach Abriß der meisten Mühlengebäude mit einer dichten Gewerbeparkstruktur überbaut wurden, dem sogenannten „Focus“-Projekt. Die ersten Bauabschnitte, in deren Rahmen nach einem vom Senat veranstalteten Gutachterverfahren mit einer zweigeschossigen Produktionsanlage und mehrgeschossigen Büro- und Laborgebäuden errichtet wurde, galten als Vorzeigeprojekt von Flächenkonversion mit innerstädtischer Nachverdichtung und Erhalt von Produktion in der Stadt (Bauwelt 36/1988, i. e. Stadtbauwelt 99, S. 1518 ff). Auf dem Nachbargelände, dem Ostteil des Blocks, befand sich die Zentrale der Meierei Bolle, die vom Standort aus Lebensmittelfilialen mit Frischeprodukten belieferte. Die Krise des Unternehmens führte in den 1980er Jahren zu seinem Verkauf und schließlich auch zum Niedergang der Nutzung am Standort, die im Abriß des denkmalwerten Kopfbaus der Meierei gegen den erklärten Willen der Denkmalpflege zum Jahreswechsel 1982/83 einen unrühmlichen Höhepunkt fand (Tagesspiegel 05.01.1983, zahlreiche Aktenvermerke). Die in der Folge jahrelang als „häßlich“ empfundene Situation (TIP 17/1986) führte zwar zu einer stärkeren Sensibilisierung der Denkmalpflege für vorausschauendes Handeln, veränderte aber zunächst nicht die Einschät-

zung des Standorts als Gewerbegebiet gemäß einem Bebauungsplan aus dem Jahre 1971, die in der Baugenehmigung für ein Hochregallager am östlichen Rand des Areals zur Kirchstraße, einer auf der anderen Straßenseite mit kaiserzeitlichen Wohngebäuden bebauten Straße, ihren Ausdruck fand. Trotz mehrfacher Verlängerung der Baugenehmigung aus dem Juli 1985 kam es schließlich nicht mehr zur beantragten Erweiterung der wenig ansehnlichen Lagergebäude.

Die neuere Planungsgeschichte der Bolle-Grundstücke beginnt mit seinem Erwerb durch Ernst Freiburger von der Meierei C. Bolle KG im Dezember 1989, also unmittelbar nach der Öffnung der Berliner Mauer. Die 45.609 m² große Fläche wechselt einschließlich der alten Gebäude und der Betriebsvorrichtungen (Hochregallager, Trafo-Station, Lastenaufzüge, Tankstellenanlage, Wagenwaschanlage usw.) für DM 60.000.000,- den Eigentümer. Mit dem Grundstück erwirbt Freiburger auch die alte Baugenehmigung, die nach Verlängerung noch bis zum Frühsommer 1990 gilt. Zwar hatte sich das Land Berlin ebenfalls um das Grundstück beworben, war jedoch nicht zum Zug gekommen. (QB01) Ausschlaggebend für das Interesse des Landes ist die Schulplanung des Bezirks, die wegen wieder steigender Schülerzahlen u.a. wegen mehrerer Wohnungsbauvorhaben das Grundstück im Arbeitspapier zur Bereichsentwicklungsplanung wegen der inzwischen praktisch aufgegebenen gewerblichen Nutzung als ideales Schulgrundstück identifiziert hat³⁷⁸.

Die Meierei C. Bolle KG bleibt laut Vertrag bis zum Ende des Jahres 1990 Mieter für die im Zentrum des Areals gelegenen Lager- und Produktionsgebäude. Auch danach werden in einzelnen Gebäuden Nutzungsrechte für einige Jahre eingeräumt. Einige der straßenbegleitenden Gebäude sind zu diesem Zeitpunkt fremdgenutzt. Zu den Nutzern zählen in erster Linie das Theater der Berliner Kammerspiele Alt-Moabit 99, Einzelhändler, Freiberufler, Handwerker und Bewohner der Wohngebäude Alt-Moabit 103 und 104.

Bereits kurz vor Ende 1989 informiert Freiburger das Bezirksamt Tiergarten über seinen Erwerb und spricht dort am 10.01.1990 vor. Laut eigener Auskunft hat er noch keine konkreten Nutzungsvorstellungen, bevorzugt aber eine gewerbliche Nutzung. Er macht deutlich, daß er an anderen Nutzungsabsichten der Verwaltung wie z.B. Wohnen oder soziale Infrastruktur kein Interesse hat. Dabei kommt ihm das geltende Planungsrecht entgegen, das durch festgesetzten Bebauungsplan die ehemalige gewerbliche Nutzung durch Bolle absichert. Außer dem denkmalgeschützten Meiereigebäude plant er den Abriß der bestehenden Lagergebäude nach deren Aufgabe durch die Firma Coop/Bolle Mitte 1990, während der Verbleib des Theaters durch einen Mietvertrag bis Ende 1999 gesichert ist. Für die Ausarbeitung von Nutzungskonzepten kündigt Freiburger eine Zusammenarbeit mit der Verwaltung an. (QB01, QB02)

5.12 Die vergebliche Schulplanung und die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens

Der vom Bezirk auf dem Grundstück vorgesehene Schulstandort ist durch den Verkauf unmittelbar gefährdet. Das Stadtplanungsamt erkennt den Verwertungsdruck, der auf dem Grundstück aufgrund der Höhe des Kaufpreises lastet (mit ca. 1.300 DM/m² beispielsweise deutlich über dem Preis für gewöhnliche Gewerbegrundstücke)³⁷⁹. Frühzeitig wird deutlich, daß sich wegen der deutlich bekundeten Ablehnung der bezirklichen Nutzungsvorstellungen durch den Eigentümer der Standort nur dann halten läßt, wenn sowohl die bezirkliche Schulverwaltung als auch die verantwortlichen Senatsverwaltungen, insbesondere für Wirtschaft und Technologie sowie Finanzen, für ihn eintreten. Durch das Stadtplanungsamt wird beabsichtigt, zunächst die gutachterlichen Vorschläge für die Schulplanung zu koordinieren und sodann Bezirksamtsbeschlüsse über den Standort und ein Bebauungsplanänderungsverfahren zu fassen. Auch die BVV Tiergarten erkennt den Ernst der Lage schnell. (QB01, Tagesspiegel 26.01.1990) Bezirksbürgermeister Naujokat (SPD) sieht nur die Möglichkeit einer Enteignung zur Durchsetzung der Schule gegen den Willen des Eigentümers. (Antwort des Bezirksamts auf die Anfrage der CDU-Fraktion in der BVV Tiergarten vom 15.01.1990, Berliner Morgenpost 27.01.1990)

³⁷⁸ Dies wird mit Hinweis auf die existierenden Senatsbeschlüsse für die Errichtung von etwa 4.000 Wohnungen rund um den Tiergarten gerechtfertigt. (QBF1)

³⁷⁹ Nach Einschätzung des Vermessungsamts ist der Kaufpreis gemessen am üblichen Niveau um ca. 100 % überhöht gewesen. Die Umbruchsituation der Vereinigungszeit läßt allerdings eine präzise Einschätzung eines angemessenen Grundstückswerts nicht zu.

Der Bezirksschulbeirat in Tiergarten spricht sich wegen der günstigen Lage am 23.01.1990 für den Standort Bolle-Block aus, was zur bezirklichen Position wird. Nur „im Extremfall“ wird vom Bürgermeister ein Ausweichen für sinnvoll erachtet (Beschluß der 99. ordentlichen Sitzung, QB03) Ende Februar 1990 von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und dem Bezirksamt intern eine Einigung über die planungsrechtliche Sicherung des Schulstandorts gefaßt. Dem Eigentümer soll die Lösung über einen Grundstückstausch schmackhaft gemacht werden, da im Streitfall ein Scheitern der Schulplanung abzu-sehen ist. In verwaltungsinternen Abstimmungsgesprächen Ende Februar bzw. Anfang März empfiehlt die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen die sofortige Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens. Eine Veränderungssperre wird erwogen. Nach der Festsetzung als Schulstandort soll dann der Eigentümer nach Verkehrswert entschädigt werden. Es stellt sich überdies heraus, daß der in der Diskussion befindliche Alternativstandort im „Moabiter Werder“ aufgrund anderer Planungsabsichten nicht zur Verfügung steht und die Senatsschulverwaltung einen angemieteten Standort ablehnt. Durch die vorliegenden Gutachten scheint der Schulbedarf hinreichend nachgewiesen. Ein Bezirksamtsbeschluß über den Schulstandort soll noch im März erfolgen. Die beteiligte Senatsbauverwaltung, Senatsschulverwaltung und der Bezirk einigen sich auf die zügige Ausschreibung eines Schulwettbewerbs nach einer für Juni anvisierten Anerkennung des „Bedarfsprogramms“ sowie die Beauftragung eines Planungsbüros mit dem erforderlichen Bebauungsplanverfahren. (QB04) Nach „übereinstimmender Meinung der Verwaltungen“ (SenStadtUm, SenBauWohn, BA Tiergarten) ist der Schulstandort für die Befriedigung des durch die Bebauung am Moabiter Werder entstehenden Bedarfs und wegen des Versorgungsdefizits im Einzugsbereich erforderlich. (QB05)

Freiberger macht darauf deutlich, daß es „unstreitig [sei], daß ich nach dem rechtsgültigen Bebauungsplan ein Gewerbegrundstück gekauft habe und dieses auch als Gewerbegrundstück zu nutzen gedenke.“ Seine Vorstellungen bleiben offenbar weiter flexibel und reichen von einer Vermietung des Lagergebäudes bis zu einer Errichtung eines neuen Geschäftszentrums, das er nur „im Einvernehmen mit dem Bezirk“ realisieren will. Eine Abtretung von den erforderlichen etwa 1,5 ha für eine Grundschule hält er im Zusammenhang mit der ebenfalls erhobenen Forderung, einen aus dem Flächennutzungsplan abgeleiteten 20-25 m breiten Uferwanderweg und einen im ebenfalls im Flächennutzungsplan dargestellten und auf 35 m Breite veranschlagten Grünzug herzurichten, der das Spreeufer mit dem Kleinen Tiergarten verbinden soll, für eine völlige Entwertung des Grundstücks. Sein Gegenvorschlag, die alte Meierei als Schulstandort in die Betrachtung einzubeziehen, wird mit großer Skepsis aufgenommen. Erstmals formuliert er Optionen, die die bezirkliche Planung auch im Rahmen des geltenden Planungsrechts durchkreuzen: „Angesichts des bevorstehenden Auszuges von Coop bitte ich Sie um Ihre Stellungnahme dazu, ob gemeinsam mit dem Bezirk über die Planung eines Geschäftszentrums gesprochen werden kann, da ich sonst die Lagergebäude langfristig vermieten werde. Damit wäre sowohl die Diskussion über einen Schulstandort als auch über ein Geschäftszentrum für viele Jahre beendet.“ (QB06)

Am 20.03.1990 wird durch das Bezirksamt der Einleitungsbeschluß für das Bebauungsplanverfahren II-144 gefaßt. Die Ziele sind die Sicherung des Grundschulstandorts in der Kirchstraße einschließlich Schulsportanlage und breiten aus dem Flächennutzungsplan abgeleiteten Grünzügen am Spreeufer und durch den Block nach Norden. Begründet wird die Vorlage durch die vorliegenden Pläne und Gutachten sowie weitergehende planerische Ziele:

- die Darstellungen des Flächennutzungsplans 1984 (gemischte Baufläche, die zu einer Erhöhung des Wohnanteils gegenüber der bestehenden gewerblichen Nutzung im Block führen soll, Grünzüge);
- die Aussagen der Bereichsentwicklungsplanung Moabit, die erhebliche Versorgungsdefizite an Grundschulplätzen, Sportanlagen und wohnungsnahen Grünflächen konstatiert;
- die durch eine unerwartete Bevölkerungsentwicklung ausgelöste Schülerzahlenentwicklung laut den Untersuchungen von SenSchulSport und der Abteilung Volksbildung im Bezirksamt;
- die günstige Lage des Blocks für eine Schule, die durch Gutachten belegt ist;
- das Erfordernis einer gestalterischen Verbesserung an der Kirchstraße und am Spreeufer, beides durch die wenig attraktiven Lagergebäude geprägt;
- die Denkmalwürdigkeit und Unterschutzstellung eines Teils der Substanz.

Neben der Umsetzung der genannten Ziele mit einem dreizügigen Grundschulstandort sollen die Meierei und weitere schutzwürdige Gebäude erhalten, der Wohnanteil im Block erhöht und die Silhouette des

Areals neu formuliert werden. Die Umnutzung des Meiereigebäudes zu einer Schule wird mit dem Hinweis auf die Resultate planerischer Untersuchungen, insbesondere die räumliche Zuordnung zum Einzugsbereich, die geringeren Konflikte zur westlich benachbarten Gewerbenutzung und die Nichteignung des Gebäudes für eine Schule aufgrund von Raumzuschnitt, Belichtung und innerer Erschließung abgelehnt. Eine Festsetzung des übrigen Grundstücksteils als Mischgebiet wird als hinreichende Orientierung für den Eigentümer angesehen. Die überbaubaren Grundstücksflächen orientieren sich an alten Baufluchtlinien, während eine bauliche Kante an der Kirchstraße im Südosten formuliert wird und ein schmaler Ufergrünzug an der Spree vorgesehen ist. (Bezirksamtsvorlage vom 19.03.1990)

Durch die Beantragung einer Grundstücksteilung am 27.04.1990 wird zum ersten Mal die Verwertungsabsicht des Eigentümers differenzierter. Dabei sollen im wesentlichen die bestehenden Gebäude an der Straße Alt-Moabit und das Meiereigebäude von dem Bereich um das sogenannte „Kololager“, das beinahe bis zur Kirchstraße reicht, abgetrennt werden. Während das entstehende Grundstück um das Meiereigebäude noch geringe Reserven für eine Nachverdichtung aufweist, zeigt sich, daß das hinterseitige Grundstück des Kololagers mit einer Größe von etwa 27.700 m² am ehesten für eine komplette Neubebauung geeignet ist. Die beiden Grundstücke weisen im Bestand eine GRZ von 0,49 bzw. 0,58 sowie eine BMZ von 5,75 und 5,13 auf, Werte, die unter den planungsrechtlich zulässigen liegen. (QB07, QB08)

Eine entscheidende Wende in der Schulplanung ergibt sich durch den Einsatz der bis zum 16.07.1990 rechtsgültigen Baugenehmigung für ein Hochregallager als Druckmittel durch den Eigentümer. In einem Abstimmungsgespräch mit verschiedenen Verwaltungsvertretern verweist der Vertreter des Eigentümers Mitte Mai 1990 darauf und die übergroße Nachfrage nach Lagerflächen. Er führt an, beim Kauf habe der Eigentümer von einer uneingeschränkten Gewerbenutzung des Grundstücks ausgehen können, und beim Scheitern einer einvernehmlichen Lösung müsse das Hochregallager gebaut werden, was das Grundstück für den Schulstandort blockiere. Angesichts der absehbaren Konsequenzen eines Rechtsstreits wird von allen Teilnehmern ein „Kompromiß“ befürwortet. Dazu wird weiter ein Grundstückstausch anvisiert, der unter Beteiligung des Bezirks, SenWiTech, SenFin, SenBauWohn und Vertretern des Eigentümers für eine Teilfläche vereinbart werden soll. Parallel dazu prüft die Wirtschaftsförderungsgesellschaft (WFG), die sich als Mittler eingeschaltet hat, mögliche Ersatzstandorte für eine Schule mit der Abteilung Volksbildung. (QB09) Die Bemühungen scheitern trotz der Anberaumung mehrerer Gespräche im Juni und Juli 1990, nachdem Freiberger alle Tauschangebote ablehnt. Er gibt als Begründung an, die angebotenen Flächen seien nicht äquivalent, nicht baureif und überdies nicht in der Verfügungsgewalt des Senats. (QB10)

Im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zum Bebauungsplanverfahren II-144 findet am 28.06.1990 eine Erörterungsveranstaltung statt. Es bleibt umstritten, welchen Informationsstand die Bezirksvertreter über die Pläne Freiberger zu diesem Zeitpunkt haben. Der vorgestellte Entwurf enthält weiterhin die Schulplanung, während Freiberger an einer gewerblichen Nutzung festhält. (QB11, QB12) Die Schulplanung stößt keineswegs auf ungeteilte Zustimmung unter den Bürgern. Während die Nachbarn aus der Kirchstraße sich eine Schule im Zusammenhang mit einer auf kleinteilige Wohnnutzung orientierten Weiterentwicklung des Geländes eher vorstellen können, wird von Anwohnern aus dem jenseits der Spree gelegenen Bereich der dadurch entstehende Lärm für problematisch erachtet (G016, G017, G018). Für Teile des Stadtplanungsamts ist dies bereits Anlaß, sich innerlich von der Schulplanung zu verabschieden (B04).

5.13 Partnerschaft oder Resignation? - Das Gutachterverfahren zum Dienstleistungsstandort

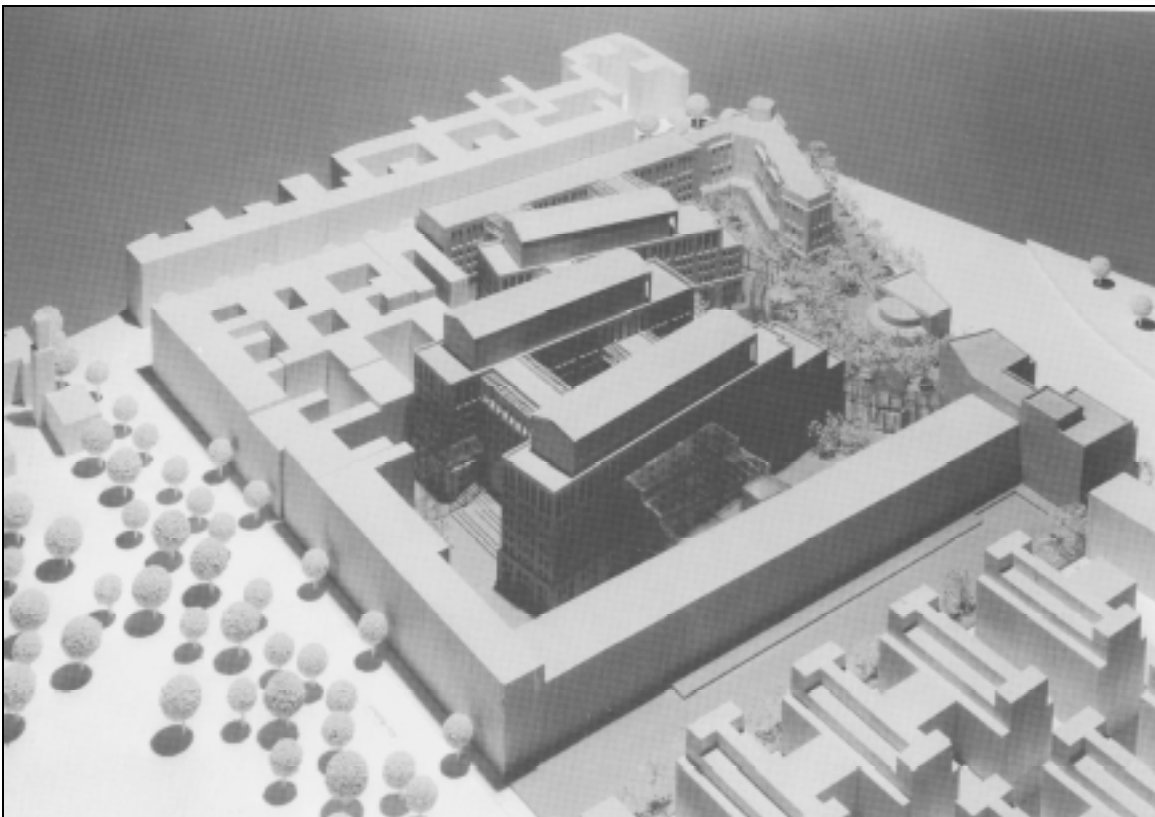
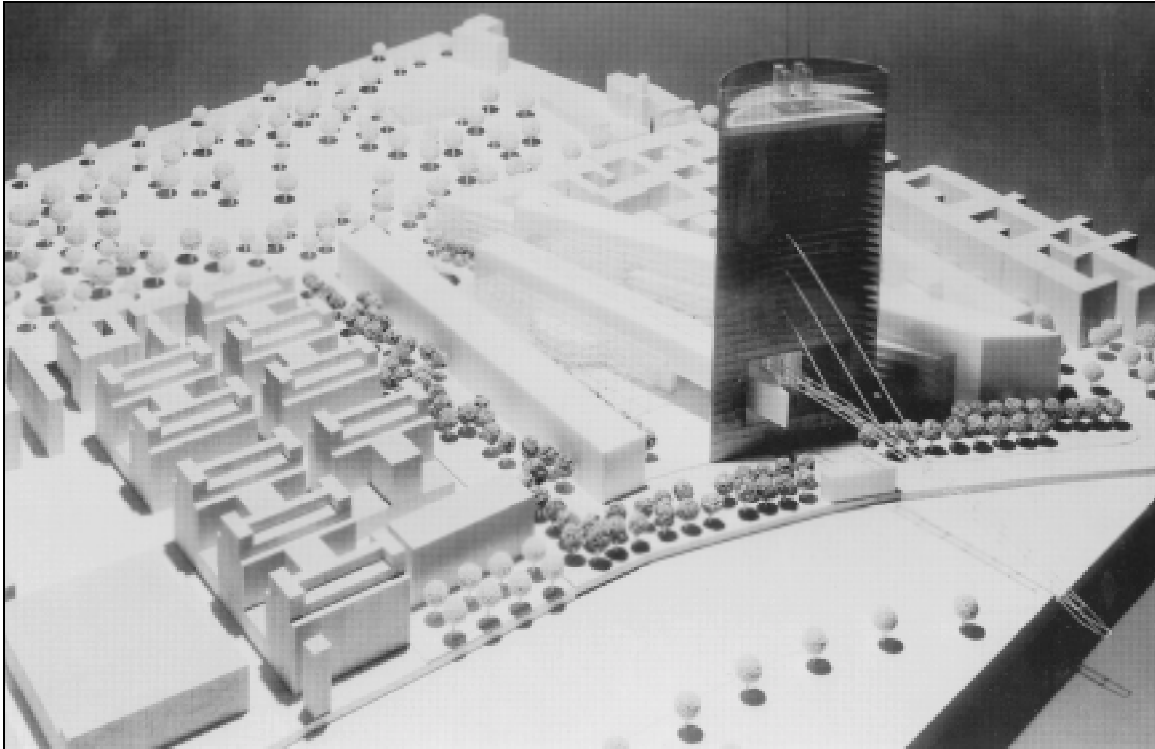
Unterdessen macht Freiberger seine Drohung wahr und beginnt - zumindest formalrechtlich durch die Aufstellung eines Bauschildes - Baumaßnahmen für die Errichtung des Hochregallagers. Parallel versucht er mit Bezug auf die vorgezogene Bürgerbeteiligung im Bebauungsplanverfahren - vertreten durch seine Anwaltskanzlei -, Bedenken und Anregungen grundsätzlicher Art gegen die Planung des Bezirks geltend zu machen. Er hebt insbesondere darauf ab, daß die Belange der Wirtschaft nicht hinreichend berücksichtigt seien, wenn durch die Schule die „positive Entwicklung der Gewerbezone hin zu einem modernen innerstädtischen Dienstleistungsbereich entscheidend ... [gehemmt wird]“ und damit die Abwägung der privaten und öffentlichen Belange nicht als gerecht anzusehen sei. Weiter wird die begonnene Baumaßnahme für das Hochregallager angeführt, die die Errichtung einer Schule auf dem Grundstück ohnehin für Jahrzehnte ausschließe und damit die Planung für undurchführbar mache. Die von den Bewohnern auf

der Erörterungsveranstaltungen vorgebrachten Kritikpunkte an einer Schulplanung, nämlich die zu erwartende zusätzliche Lärmbelastung für den Bereich, und die Notwendigkeit für Schüler, auf ihrem Schulweg Gewerbebereiche zu durchqueren, werden ebenfalls gegen den Schulstandort angeführt, und als Ersatzstandort der Moabiter Werder empfohlen. Freiburger signalisiert, daß er bereit ist, für ein Dienstleistungszentrum den Bau des Hochregallagers zu stoppen. (QB13)

Auf höchster Ebene wird am 30.07.1990 unter Beteiligung von Wirtschaftssenator Mitzscherling, Bause-nator Nagel, Stadtentwicklungsstaatssekretär Groth und Vertretern der Senatskanzlei beschlossen, den Schulstandort im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens II-144 nicht weiter zu verfolgen. Als Aus-gleichsstandorte werden der Güterbahnhof Moabit und der Moabiter Werder durch SenStadtUm vorge-schlagen. Das Bolle-Areal solle „nunmehr, in planerischem Verbund mit dem benachbarten Focus-Gelände, zu einem Dienstleistungszentrum entwickelt werden.“ Die Absicht, die im FNP dargestellten Grünzüge einzurichten, wird aufrecht erhalten. (QB14)

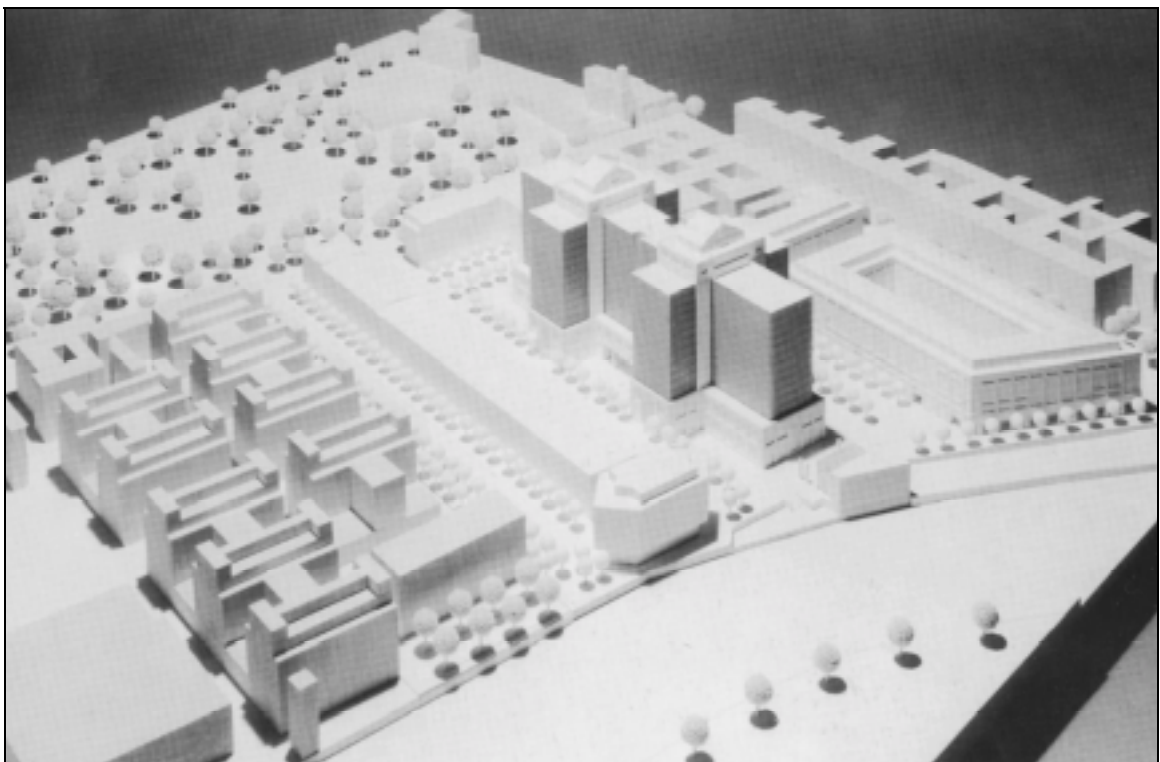
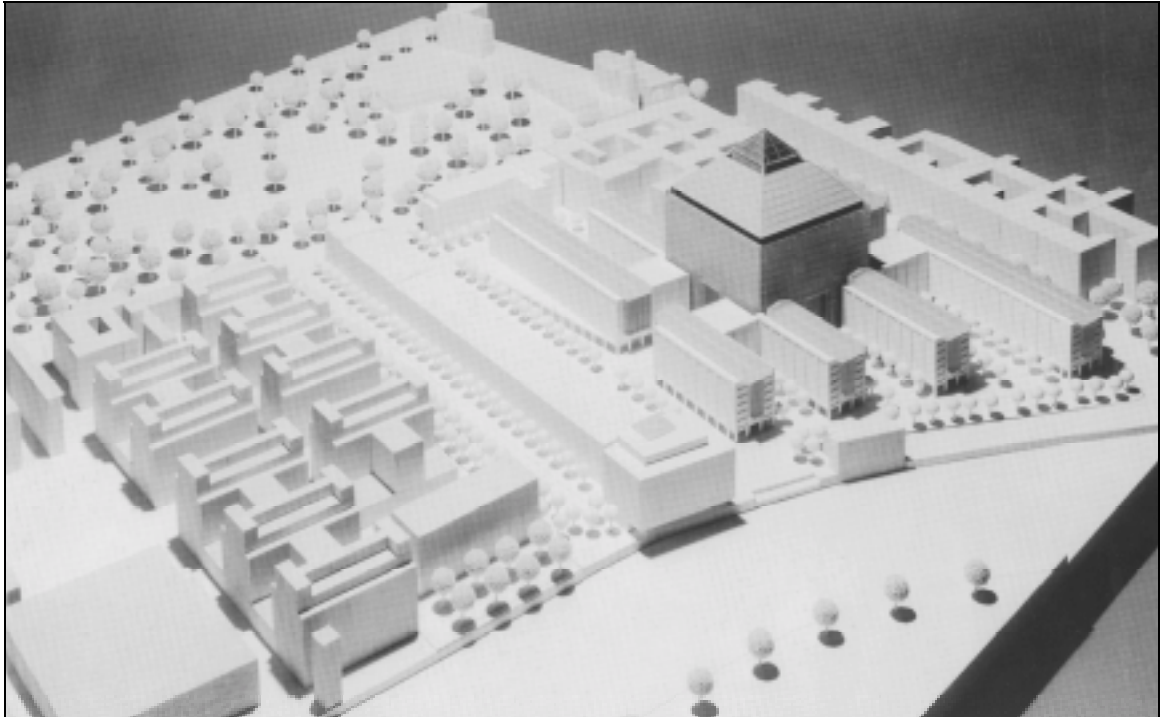
Die Verwaltung setzt sich mit der gewandelten Situation am 30.08.1990 grundsätzlich auseinander und stimmt mit Vertretern des Eigentümers die Eckpfeiler der künftigen Planung für ein Dienstleistungszent-rum ab. Dabei macht das Bezirksamt den Vorschlag, im Meiereigebäude ein Hotel und ab dem 2. Obergeschoß in einer möglichen Bebauung an der Kirchstraße Wohnen unterzubringen. Auch an der Spree wird eine Wohnnutzung begrüßt. Sowohl der Bezirk als auch SenStadtUm halten an der Grünpla-nung des Entwurfes zum Bebauungsplan II-144 und an der Fortführung des Planverfahrens fest, deren Realisierung allerdings von der Konkretisierung weiterer Planungen abhängig bleiben wird. Während die Erweiterung des angrenzenden Focus-Projekts und der Umbau der Meierei unabhängig geplant werden, wird für das Dienstleistungszentrum, das neue Hotel und Wohnbebauung ein Gutachterverfahren verein-bart, das nach dem Willen des Eigentümers bis Ende November 1990 abgeschlossen sein soll. (QB15)

Die vom Eigentümer vorgeschlagenen drei Architekturbüros JSK (Düsseldorf), Moore/Ruble/Yudell (San-ta Monica) und Kühn/Bergander/Bley (Berlin) werden am 20.09.1990 mit der Aufgabe betraut. Als we-sentliche Ergebnisse des Ausgabeprotokolls wird u. a. festgehalten, daß wegen der Neuordnung weiter Teile des Grundstücks die Bestimmung eines Maßes der Nutzung Teil der Aufgabe ist. Dazu gibt der Eigentümer/Auftraggeber an, er strebe ein „möglichst hohes Nutzungsmaß für das Dienstleistungszent-rum an“, während das Bezirksamt „die Lösung unterstützen [wird], die für es aus städtebaulichen Grün-den vertretbar scheint.“ Das Bezirksamt regt an, die entlang der Kirchstraße bestehende Trauflinie als Höhenbegrenzung aufzunehmen, nur in den oberen Geschossen einige Wohnungen unterzubringen und die Straßenrandbebauung ansonsten gewerblich zu nutzen, während an der Südkante zur Spree Woh-nen vorgeschlagen wird. In bezug auf die Freiflächengestaltung wird darauf hingewiesen, daß ein Kinder-spielplatz im verbreiterten Uferweg sinnvoll wäre. Das Bezirksamt bietet hierfür ein Tauschgrundstück an der Ostseite der Kirchstraße an. (QB16)



Abbildungen:

Die Entwürfe des Gutachterverfahrens von JSK (oben) und Moore/Ruble/Yudell. Quelle: Engel/Koop 1995, S. 94 f.



Abbildungen:

Die Entwürfe des Gutachterverfahrens von KBB. Quelle: Engel/Koop 1995, S. 96 f.

Die Präsentation der Arbeiten durch die Architekten erfolgt am 12.11.1990 in Anwesenheit von Vertretern der Senatsverwaltungen BauWohn, StadtUm und WiTech, des Bezirks sowie der WFG Berlin. Keine der Arbeiten wird unverändert zur Weiterarbeit empfohlen. JSK schlägt ein 33-geschossiges Hochhaus von 150 m Höhe als bewusst gesetztes Solitär vor, das der Mehrheit der Beteiligten als an der Spreekannte und in der Umgebung von kaierzeitlichen Wohnquartieren unvorstellbar erscheint. Die im Entwurf durch die Höhe scheinbar gewonnenen Freiflächen gehen überdies weitgehend durch Überdachung des Grundstücks wieder verloren. Ein großer Teil der vorgeschlagenen Dienstleistungsflächen wird als von minde-

rem Nutzungswert eingeschätzt. Eine Überarbeitung des Entwurfs scheint wenig vielversprechend. Moore, Ruble, Yudell präsentieren einen Entwurf, der als „menschlich, urban und angepaßt“ erachtet wird, allerdings im Norden eine „nachbarschaftliche Unverträglichkeit“ aufweist. Die Abstände der Bebauung zum nördlich angrenzenden Bestand werden als zu gering und die Höhe dort als zu groß erachtet. Der ausgefallene Entwurf stößt insbesondere im Bezirksamt auf ein positives Echo, wenn auch „in diesem wertvollen Dienstleistungsgebiet, welches für Berlin von großer Bedeutung ist, die Qualität der Büros ... Vorrang vor Freiflächenbildungen haben sollte“ und mithin die an der Spree vorgeschlagene ausgedehnte, aber für Passanten wenig nutzbare Freifläche verkleinert werden soll, um die übrigen Probleme des Entwurfs zu entschärfen. Das Büro Kühn, Bergander, Bley reicht Alternativen ein, deren erste einen im Zentrum gelegenen 16-geschossigen Baukörper vorsieht, der sich um einen Innenhof mit pyramidenförmiger Glasdachabdeckung anordnet. Der „Mittelkörper um den Hohlraum herum [erscheint] äußerlich derart schwergewichtig, daß eine Weiterentwicklung auf dieser Basis nicht sinnvoll erscheint.“ Die zweite Alternative bietet eine 16-17-geschossige Bebauung mit doppelkreuzförmigem Grundriß im Zentrum des Geländes an. Eine Weiterentwicklung unter optischer Reduzierung dieser zentralen Bebauung und besserer Herausarbeitung der Wohneinheiten an Kirche und Spree wird für möglich erachtet, da die Verträglichkeit mit der Nachbarbebauung als angemessen erachtet wird. Es wird darauf gedrungen, auf zwei Geschosse bei der Bebauung zu verzichten. (QB16)

In einer bezirksinternen Erörterung der Qualitäten und Mängel der Entwürfe von Moore, Ruble, Yudell und Kühn, Bergander, Bley unter Beteiligung von SenBauWohn differenziert sich am 08.01.1990 die Kritik weiter: Hohe Dichte, schlechte Qualität der Arbeitsräume im östlichen Bereich, eine gestalterisch unbefriedigende Eingangssituation von der Straße Alt-Moabit her und die mangelhafte Erschließung über die Kirchstraße zeichnen den Moore-Entwurf aus, deren Freiraumqualitäten und die sich in das Gesamtgefüge weitgehend eingliedernde Gebäudestruktur wie auch die Qualität eines abgesetzten Wohnneubaus positiv hervorgehoben werden. In der Beurteilung der Alternativen des Büros KBB wird einstimmig festgestellt, daß einer Weiterbearbeitung der Alternative B wegen ihrer mangelnden Einfügung in den umliegenden Stadtraum, des maßstabssprengenden Bauvolumens und der Zergliederung des Blocks in drei isolierte Teilbereiche nicht zugestimmt werden kann. Dagegen solle Alternative A bei Abgehen von der Massivität des mittigen pyramidenförmigen Hochhauses wegen der ablesbaren Formensprache sowie der Aufnahme vorhandener Blockstrukturen und deren Weiterentwicklung eher für eine Weiterbearbeitung berücksichtigt werden. (QB17)

Eine Woche später präsentieren die Architekten ihre aufgrund des Ergebnisses vom 08.01.1990 weiterentwickelten Entwürfe. Der mit der Umplanung der Meierei betraute Borchert zeigt einen nach Süden bis zur ursprünglichen Bauflucht verlängernden Anbau, der ein Hotel aufnehmen soll. Wegen einer möglichen Beeinträchtigung des Grünzuges an der westlichen Grundstücksgrenze wird eine Weiterbearbeitung und eine Abstimmung mit dem benachbarten Investor, dessen letzter Bauabschnitt für einen Bürokomplex im Osten kurz vor der Realisierung steht, erforderlich.

Durch das Büro Kühn/Bergander/Bley wird ein völlig neuer Entwurf dargestellt, der im Grundriß zwei hufeisenförmige Figuren aufweist. Die östliche der beiden ist nach Norden, die westliche nach Süden geöffnet. Die an die Kirchstraße angrenzenden Gebäude weisen die Berliner Traufhöhe auf, so daß die Rundung der städtebaulichen Figur die südöstliche Blockecke bildet. Das westliche Hufeisen, das in der Blockmitte liegt, ist zehngeschossig mit zwölfgeschossigen Kopfgebäuden ausgebildet. Von den Teilnehmern der Präsentation wird der Entwurf beinahe einmütig³⁸⁰ als geeignete Grundlage für die Weiterbearbeitung angesehen, während in der Nachbarschaft der Meierei ein zehngeschossiges Gebäude als zu hoch erachtet wird. Eine Absenkung mit einer als Ausgleich gedachten Erhöhung der Kopfbauten wird angeregt. Während die Freifächensituation als vielversprechend wirkt, aber noch überarbeitungsbedürftig

³⁸⁰ Nach Aussage eines Beteiligten sei allerdings kein Vertreter der Verwaltung oder zumindest aus dem Stadtplanungsamt sofort vom neuen Entwurf überzeugt gewesen und schreibt die Durchsetzung eher der Beharrlichkeit Freibergers in Verbindung mit dem bezirklichen Bau- und Wohnungsaufsichtsamt zu, das mit ihm die Hoffnung auf genehmigungsfähige Gebäudeabstände verbunden und sich daher vehement für den Entwurf und gegen den von Moore/Ruble/Yudell – der von Freiberge bereits zuvor inoffiziell nicht mehr weiterverfolgt worden sei – eingesetzt habe. Als dann „schon einige Akteure müde“ gewesen seien, sei es gelungen, den neuen Entwurf als Grundlage der Weiterarbeit zu beschließen. (G007)

scheint, befremden die baulichen Details³⁸¹. Eine weitere Überarbeitung des Architektorentwurfs schließt sich an, in der die Ecksituation an der Kirchstraße geringfügig verändert wird, die Kopfbauten des hufeisenförmigen Hauptbaukörpers gemäß der zuvor gemachten Vorschläge angepaßt werden, die Zahl der Stellplätze mit 600-700 angegeben wird, und zum ersten Mal im Detail über den geplanten Hotelanbau an der denkmalgeschützten Meierei gesprochen wird, der ein nach Westen ausgelagertes Bettenhaus am Spreeufer aufweisen soll. Der geringe Abstand zur Spree wird dabei bemängelt und eine weitere Überarbeitung ausgelöst. (QB18)

5.14 Unmut bei den Anwohnern - Die Ablehnung von Höhe und Dichte

Parallel zum verwaltungsinternen Verfahren formiert sich unter den Anwohnern erheblicher Unmut gegen die massive Neubebauung und die als unzureichend empfundene Informationspolitik des Bezirks. Sie erheben dezidierte Forderungen, die teilweise aus der Planungsgeschichte des Orts in den späten 1980er Jahren resultieren³⁸² und sich damit gegen eine massive Verdichtung wenden, andererseits die bereits zuvor geäußerten Bedenken gegen Lärm- und Verkehrsbelastung wieder aufgreifen. Nach eigenen Aktivitäten wird die gebildete Bürgerinitiative „Karnickelberg“ durch den überarbeiteten KBB-Entwurf überrascht, an dessen Zustandekommen die Bürger nicht beteiligt gewesen sind und dessen Dichte sie trotz der besseren Einbindung in die Umgebung kritisieren. (Flugblatt BI Karnickelberg Januar 1991, QB19)

Schließlich hält das Bezirksamt Anfang April eine Informationsveranstaltung ab, auf der der Unmut der Anwohner deutlich wird. Der gemäß dem erreichten Überarbeitungsstand vorgestellte Entwurf weist im Ostteil eine Mischnutzung aus Läden, Büros und Wohnungen auf, während der bogenförmige Bau im Zentrum ausschließlich für Dienstleister zur Verfügung stehen soll. Die Erschließung soll von Alt-Moabit aus erfolgen, doch Ein- und Ausfahrten der Tiefgarage auch an der Kirchstraße liegen. Das „Leute-Haus“, ein kleines denkmalwertes historisches Gebäude am Spreeufer, ist nach Umbau für ein Restaurant vorgesehen. Während im Kopfbau der Meierei weiterhin ein Hotel untergebracht werden soll, dient der Altbau selbst Ateliers, Büroeinheiten, Restaurants und anderen Nutzungen. Durch ein Luftgeschoß des Hotels ist ein durchgehender Ufergrünzug möglich. Die Anwohner kritisieren die bis zu 50 m hohen Gebäude als „Bruch der typischen Silhouettenkante“ und befürchten eine Verschattung des Wohnumfelds, eine Verdunkelung der Wohnungen und eine extreme Sichtbarriere. Sie fragen nach der Legitimation für diese Dimensionen, erhalten aber offenbar keine zufriedenstellende Antwort. Das Projekt wird als Fremdkörper angesehen, der ein negatives Vorbild für weitere Baumaßnahmen werden könne. Vertreter des Stadtplanungsamts rechtfertigen die mit einer GFZ von 2,8 über dem vor Ort zunächst planungsrechtlich zulässigen Wert liegende Dichte mit dem Bedarf an Büroflächen nach der Vereinigung und dem Beitrag einer Innenentwicklung zur Vermeidung einer befürchteten Zersiedlung des Umlandes. Eine Reduzierung der Gebäudehöhen gehe zu Lasten der öffentlich zugänglichen Grünflächen, die im vorgestellten Konzept zu einer Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung beitragen. Neben der Gebäudehöhe wird von den Anwohnern der zu erwartende Verkehr aufgrund der absehbaren 2.000 - 3.000 Beschäftigten im Block und den hinzukommenden Kunden, Hotelgästen und Besuchern als nicht hinnehmbar bezeichnet: „Die schon jetzt angespannte Verkehrssituation Moabits wird dann kollabieren“³⁸³. Die Bezirksvertreter halten dagegen, der Lkw-Verkehr des ehemaligen Bolle-Vertriebs entfalle künftig, und die Stellplatzfestsetzungen im Bebauungsplan trügen zu einer Einschränkung des ruhenden Verkehrs bei. Außerdem gehe der Bezirk davon aus, daß „der überwiegende Teil der Beschäftigten mit dem ÖPNV kommen wird“. Ein Verkehrsgutachten und eine Reduzierung der Stellplatzzahl gegenüber den Richtwerten

³⁸¹ U. a. erscheint die südöstliche Blockecke erscheint als Fremdkörper im städtebaulichen Kontext von Moabit, und die Architektursprache der Wohngebäude soll sich von der der Bürogebäude absetzen.

³⁸² Die für 1995 vorgesehene Bundesgartenschau sollte auch den östlichen Teil Moabits umfassen und dort u.a. die Begrünung von Hinterhöfen zeigen. Die westlich angrenzende Bolle-Block-Fläche wird von den Bewohnern als Areal für eine in Höhe und Dichte moderate Wohnentwicklung mit stärkerer Durchgrünung angesehen (G016, G017, G018).

³⁸³ Interessanterweise bleibt der Bezirk im Verfahren, während er sich bei einem späteren Projekt des Senats im Bezirk Tiergarten, dem Städtebaulichen Wettbewerb zum Umfeld des Lehrter Bahnhofs, mit der gleichen Begründung wie hier die Bürger erheblich gegen das Verfahren wendet. Daraus läßt sich ein Hinweis auf die positiven Effekte einer frühen Integration möglicher Projektgegner ableiten, die in anderen Fallstudien ebenfalls noch deutlich werden, vgl. Ostbahnhof-Umfeld.

der Bauordnung wird in Aussicht gestellt, wenngleich die Beschäftigten die geplante Tiefgarage über Alt-Moabit und nicht über die Kirchstraße erreichen sollen. Unter anderem aufgrund der Kritik der Bürger an der im Block liegenden Zufahrt zum Hotel und der zu erwartenden Belästigungen durch Besucher und Wirtschaftsverkehr wird die Erarbeitung einer neuen Erschließungskonzeption angeregt. Neben dem Verkehr ahnen die Bürger auch im Hotel- und Restaurantbetrieb sowie in der Dampfanganlegestelle Lärmquellen, die sie nicht hinnehmen wollen. Der Baustadtrat Porath unterstützt die vorliegende Planung und sieht sie als verträglich für die Bürger an, die aber eine Überarbeitung in Höhe und Dichte fordern. Freiburger selbst will neben einigen Überarbeitungen in Details „generell über eine neue Form der Geschosse nach[denken]“ und steht der Lärmfrage aufgeschlossen gegenüber. (QB20, QB21)

In Anbetracht der aufgekommenen Kritik versuchen der Baustadtrat und der Investor, den nach einem Jahr Verhandlungen entstandenen Kompromiß ins Blickfeld zu rücken. Ersterer spricht vom Fall eines „erstmaligen und beispielgebenden Dialoges eines Eigentümers mit allen Interessenten“. Freiburger weist darauf hin, daß das geplante U-förmige Gebäude im Zentrum des Blocks helle Fassaden aus Naturstein und Glas erhalten werden, um die befürchtete Verdunkelung in Grenzen zu halten. Die 700 Tiefgaragenstellplätze trügen dazu bei, möglichst wenig Verkehrslärm zu erzeugen. Als kulturelle Einrichtung bleibe die von Bolle ererbte kleine in den Altbauten integrierte Kapelle erhalten. Vor allem die Freiflächengestaltung des Komplexes wird herausgestellt, die sowohl eine alleeartige Verbindung zwischen Spree und Kleinem Tiergarten als auch erstmals Treppenanlagen an der Spree sowie eine großzügige Begrünung mit neugestalteten Spiellandschaften aufweisen soll. (Tagesspiegel vom 13.04.1991)

Die Detailplanung sieht neben dem U-förmigen Hauptgebäude 18-20 m tiefe Bürotrakte an der Kirchstraße mit einer Lochfassade aus Glas und Naturstein vor. Im Südwesten dieses Gebäudetrakts sind Wohnungen vorgesehen. Die Meierei, die ursprünglich bis an die Wasserkante reichte, soll - umgenutzt unter Bezugnahme auf die historische Nutzung - im Nordteil einen Mehrzwecksaal und im Südteil Läden, Gaststätten, Konferenzräume und Ateliers erhalten. Darüber hinaus reicht das Hotel von dem Ergänzungsbau im Süden bis in den Altbau hinein. Mit einem Abriß und Neubau eines Nachkriegsbaus an der Straße Alt-Moabit, der sich in den Blockrand einfügt, aber die Einfahrt ins Gelände durch ein Luftgeschoß ermöglicht, sowie den Umbauten der Meierei und des Leutehauses ergibt sich wegen der großen Grundstücksfläche eine GRZ von 0,41 und eine GFZ von nun 2,98. Die Ermittlung der vorgesehenen Stellplätze ergibt durch den Freiflächenplaner des Architekten 109 ebenerdige Stellplätze in Außenanlagen, während aufgrund der vorgesehenen Nutzflächen, die für etwa 2.500 Arbeitsplätze Raum bieten, laut Architekt in einer Tiefgarage 500 - 700 Stellplätze und oberirdisch etwa 200 möglich sind. (QB22, QB23)

Inzwischen erreicht der Bürgerprotest gegen das Projekt einen neuen Höhepunkt. Die Anwohner südlich der Spree und östlich der Kirchstraße, die mindestens optisch durch das Projekt direkt betroffen sind, haben aus der Presse von den neuesten Plänen des Eigentümers erfahren. „Die Monumentalität des Büroblockes, vor allem aber die geplante Höhe der Türme dieses Kolosses, stoßen auf Unverständnis, ja Empörung.“ Den Anwohnern sei bekannt gewesen, daß bei der Realisierung des westlich angrenzenden ITAG-Baukomplexes (Focus-Projekt) eine Überschreitung der Gebäudehöhe vom Bezirk nicht genehmigt worden sei. Daraus leiten sie ab, daß auch im Falle des Bolle-Grundstücks keine Überschreitung genehmigt und die in einem Jahrhundert entstandene Prägung des Geländes nicht vernachlässigt werden dürfe. Der Behauptung, die Planung werde den Interessen aller Beteiligten gerecht, die den Presseberichten zu entnehmen ist, wird widersprochen. Bei einer grundsätzlichen Akzeptanz für das Projekt richtet sich der Protest also vorrangig gegen die Gebäudehöhe und sekundär gegen den weiter befürchteten Lärm. (QB24)

5.15 Symbolische Politik oder partnerschaftliche Kompromisse? - Die Detailabstimmung mit dem Stadtplanungsamt über Höhe, Dichte und Einbindung

Im September regt der Stadtplanungsamtsleiter in einem Vermittlungsversuch an, die turmartigen Aufbauten des Hauptgebäudes um zwei Geschosse zu reduzieren und den Rest in seiner Höhe zu belassen. Dazu wird eine Studie über das Erscheinungsbild verschiedener Varianten vorgeschlagen. An der Kirchstraße will der Bezirk im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens Wohngebäude mit gewerblicher Nutzung im Erdgeschoß durchsetzen. Der Verhandlungsführer des Investors zeigt sich einverstanden. Dagegen soll in dem parallel verlaufenden Baukörper auf der von der Kirchstraße abgewandten Seite wie im Hauptgebäude reine Büronutzung möglich sein. Auch für die Meierei werden in Details abgewandelte

Nutzungsvorschläge gemacht. Für die Gründurchwegung an der westlichen Grundstücksgrenze werden weitere Abstimmungsgespräche für erforderlich erachtet, da insbesondere die westlich angrenzende ITAG-Neubebauung im Erscheinungsbild einen Kontrast zur denkmalgeschützten Meierei bilden soll. (QB25)

Als das Stadtplanungsamt anhand der vorliegenden Pläne eine GFZ des Bauvorhabens von 3,7 errechnet, im Widerspruch zu dem vom Investor angegebenen Wert von 2,7, wird von Seiten der Verwaltung angesichts der Überschreitung der zulässigen Dichte und des Bürgerprotests eine Begrenzung auf eine GFZ von 3,0 eingefordert und schließlich offenbar durchgesetzt³⁸⁴, während die Anforderungen hinsichtlich der Begrünung, ausgedrückt durch den Biotopflächenfaktor, bereits erfüllt werden. Bei einer Diskussion über die vom Stadtplanungsamtsleiter angeregten Varianten bezüglich der Gebäudehöhe wird kein Konsens erreicht. Während die Architekten ihren Entwurf für ausgereift halten und die Proportionen durch Verkürzung oder Verlängerung der Turmaufbauten in Gefahr sehen, hält das Stadtplanungsamt an der Reduzierung um mindestens ein Geschoß fest. Weitere Varianten werden diskutiert, wie eine Rücknahme des Steinanteils der Fassade zugunsten von Glas, das das Gebäude weniger wuchtig erscheinen lassen soll. (QB26, QB27)

Die Geschoßzahl wird einvernehmlich in den Türmen von 15 Geschossen auf 13 Nutzgeschosse plus Technikgeschoß reduziert. Auch der sich anschließende Hauptbaukörper soll nun ein Geschoß weniger erhalten. Damit wird der gesamte Bau fast durchgehend um etwa fünf Meter niedriger und weist schließlich eine Staffelung von neun über zehn Geschosse im Bogen des Hufeisens auf 13 bis 14 Geschosse in den Türmen auf. (QB28)

Die weitgehend zwischen dem Bezirk und dem Investor abgestimmte Planung wird am 13.12.1991 der Öffentlichkeit vorgestellt. Dort stößt - bei insgesamt inzwischen überwiegend positivem Meinungsbild über das Projekt - die Höhe des U-förmigen Baukörpers weiterhin auf Kritik. Freiburger sagt eine erneute Überprüfung der Detailausbildung der oberen Geschosse zu. In der Abstimmung zur eingereichten Bauvoranfrage Anfang 1992 legen die Architekten Modelle der verschiedenen Varianten vor und verweisen auf die Proportionen des Gebäudes, die eine weitere Höhenreduzierung unangebracht erscheinen ließen. Daraufhin wird entschieden, keine weitere Reduzierung der Turmhöhen vorzunehmen. Weiterhin stößt der über die Meierei kragende Kopfbau bei den Anwohnern auf wenig Gegenliebe. Zur Entschärfung der Lärmproblematik sagt Freiburger die Erstellung eines Gutachtens zu³⁸⁵. Die Vertreter des Bezirks stellen sich eindeutig hinter das Bauvorhaben. (QB29, QB30, QB31)

Dagegen wird an der westlichen Grundstückskante mit dem benachbarten ITAG-Komplex unter Beteiligung der Denkmalpflege und der Senatsbauverwaltung eine Abstimmung über den aus dem Flächennutzungsplan abgeleiteten Grünzug erzielt. Beide Investoren wollen die im ursprünglichen Bebauungsplanentwurf des Bezirksamts von der Meierei im Osten bis auf das Grundstück der ITAG im Westen reichende Freifläche schmal ausbilden, während aus Denkmalschutzgründen ein gewisser Abstand der in der Nähe der Grundstücksgrenze angestrebten Neubebauung zur Meierei einzuhalten ist. Die ursprünglich vom Bezirk vorgesehene „Parkanlage“ wird anhand von Modellen etwa auf die Breite einer kaiserzeitlichen Straße reduziert. Um eine städtebaulich akzeptable Abstimmung der beiden völlig unterschiedlichen Typologien in der westlichen und östlichen Blockhälfte zu erreichen, sind Grundstücksanpassungen und schwierige Verhandlungen erforderlich. Die kammartige Baustruktur des ITAG-Komplexes in Nord-Süd-Richtung mit Durchwegung in Ost-West-Richtung wird schließlich aufgenommen. Nördlich dieser Durchwegung baut die ITAG, südlich Freiburger, so daß die Gebäude durch ihren symmetrischen Grund- und Aufriß eine Einheit bilden, sich aber deutlich in ihrer an die Architektur des übrigen Komplexes angelehnte Fassadenausbildung in Farbe und Material unterscheiden. Die geforderte Durchwegung zum Tiergar-

³⁸⁴ Eine Einigung auf eine GFZ von 3,0 findet statt. Ob der letztendlich realisierte Baukörper diesen Wert einhält, kann nicht beurteilt werden, da keine Berechnungen einsehbar waren. Die Baukörperfestsetzung im Bebauungsplan umgeht eine GFZ-Festlegung.

³⁸⁵ Schließlich entschärft sich die Lärmproblematik durch die technische Auslegung der Gebäude und die Nutzungsanordnung im Außenraum. Die Übertragung von Schall über die Spree, die zu Zeiten der Nutzung als Lager- und Distributionsstandort eine Belastung für die Anwohner darstellte, beschränkt sich inzwischen im wesentlichen auf die Freiflächenutzungen.

ten soll auf Vorschlag von Freiburger bei einer Fläche von 4.350 m² „an das Bezirksamt übertragen“ werden, während die Uferpromenadendurchwegung im Umfang von 3.235 m² durch den Eigentümer im Abstimmung mit dem Bezirk angelegt und unterhalten wird. Ein öffentlicher Kinderspielplatz wird dort integriert und soll gegen das Wohnungsbaugrundstück Kirchstraße 14/15 getauscht werden. (QB32, G013, G030, G075, G078)



Abbildung:

Der weiterentwickelte Entwurf von KBB mit dem U-förmigen Hauptgebäude. Quelle: Engel/Koop 1995, S. 99.

5.16 Schwierige Detailabstimmungen - Freiflächen und Stellplätze

Im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens werden die weiterhin ungeklärten Punkte Stellplatzanzahl, öffentliche Durchwegung an der Spree und Spielplatz zwischen dem Stadtplanungsamt und dem Investor erneut erörtert³⁸⁶. Laut Bauplanungsunterlagen werden ca. 1.030 Stellplätze nachgewiesen, was unter der im Bebauungsplan maximal vorgesehenen Zahl von 1.100 liegt. Aus städtebaulichen und verkehrstechnischen Gründen ist eine weitere Erhöhung laut Stadtplanungsamt nicht möglich. Eine Reduzierung wird im Rahmen der Ablöseregulation der Bauordnung für möglich erachtet, ist aber wegen der parallel geführten Auseinandersetzung um den Potsdamer Platz eine brisante Entscheidung und wird unterlassen (Koop 1995, S. 120). Der Kinderspielplatz an der Ecke Spree/Kirchstraße wird zum öffentlichen Spielplatz. Dazu muß der Investor noch eine Restfläche der 2.000 m² an das Land veräußern. Freiburger übernimmt die Ausführung, während die Gestaltung mit dem Bezirk abgestimmt wird. Er erhält eine Option auf den Erwerb des Grundstücks Kirchstraße 14/15. Der Investor übernimmt auch die Pflege und Unterhaltung. Beide Teile der Durchwegung (Spreeufer, Verbindung Kleiner Tiergarten) werden vom Investor angelegt, gepflegt und unterhalten. Die Breite liegt einer Skizze zufolge an der Spree bei etwa 6 m. Ein öffentliches Wegerecht im Bebauungsplan und eine Baulasteintragung werden vereinbart. (QB33, QB34)

Im Nachgang bekundet der Investor, er wolle nicht die Pflege und Unterhaltung des Kinderspielplatzes sowie die Pflege und die Verkehrssicherungspflicht für die Spree-Durchwegung übernehmen, da seine

³⁸⁶ Trägerbeteiligung 24.09.-08.11.1991, Auslegung 30.03.-30.04.1992 nach Bezirksamtsbeschuß 312 vom 27.02.1992, Planreifeerklärung 29.07.1992.

Lasten damit den Wert des Grundstücks Kirchstraße 14/15 übersteigen. Von ihm werden die Kosten für eine Anlegung des Spielplatzes mit 2,5 Mio. DM angegeben. (QB35)

5.17 Erste Bewährungsproben - Der Komplex in der Umsetzung und Nutzung

Ende April 1992 wird durch den Bezirk der Vorbescheid zum Antrag von Mitte Januar 1992 erteilt. Im Mai und Juli 1992 gehen die Bauanträge für die verschiedenen Bauabschnitte ein. Nach Erklärung der Planreife für den Bebauungsplan II-144 im Juli werden zwischen August 1992 und März 1993 die Baugenehmigungen erteilt. Nach Grundsteinlegung im Juni 1992 wird der Komplex Anfang 1995 fertiggestellt.

SenBauWohn fordert im weiteren Verfahren, 100 Wohneinheiten im 3. Förderweg zu errichten. Dieser Wunsch wird vom Investor akzeptiert, doch es kommt wegen der Ablehnung durch Freiburger nicht zu einer öffentlichen Förderung, da für eine Errichtung der Wohnungen im sozialen Wohnungsbau eine Realteilung des Grundstücks erforderlich wäre. Diese wird durch die den gesamten Komplex unterirdisch verbindende Tiefgarage verunmöglicht. (QB36)

Im Realisierungs- und Vermietungsprozeß wird das durch das Planungsverfahren aufgebaute Vertrauen zwischen Bezirksamt, Investor und Anwohnern mehrfach auf die Probe gestellt. Positiv herausgehoben wird dabei die vergleichsweise schnelle Vermietung des neugestalteten Meiereigebäudes, das zu einer Belegung des gesamten Areals beiträgt. Dagegen gerät dessen Erreichbarkeit in die Kritik der Bewohner, nicht zuletzt dadurch, daß der Spreegrünzug entgegen den Vereinbarungen mit dem Bezirk zwischenzeitlich wenig benutzerfreundlich ausgebildet wird. Die Wohneinheiten an der Spree bleiben lange Zeit unvermietet, so daß Baustadtrat Porath schließlich gegen Freiburger gerichtlich vorgeht und ein Bußgeld erwirkt (G016, G017, G018, G113, Berliner Zeitung 30.09.1998). Für den Bereich an der Kirchstraße wird ein Gericht als Mieter gewonnen, während im Erdgeschoß die vom Bezirksamt vorgesehene Belegung durch Läden nur ansatzweise gelingt und damit der Gebäudekomplex eine geringere Differenziertheit und Lebendigkeit aufweist als angestrebt. Die Einrichtung einer Tempo-30-Zone in der Kirchstraße, die auch Freiburger befürwortet, scheitert schließlich an der Verkehrspolitik auf Senatsebene.

Der hufeisenförmige Hauptbau der Spree-Bogen-Projektes steht zunächst längere Zeit leer. Die guten persönlichen Kontakte Freibergers bis in die Bundespolitik (G109, Freiburger 1995, S. 92) tragen schließlich zu seiner Vermietung an das Bundesinnenministerium für einen Zeitraum von 30 Jahren bei, das sich nach längerer politischer Auseinandersetzung gegen die Sanierung eines bundeseigenen Gebäudes entscheidet und auf einen bereits errichteten Neubau zurückgreift, der ab September 1998 bezogen wird (Berliner Zeitung 25.04.1996, 18.05.1996, 13.03.1997, Tagesspiegel 11.08.1998). Damit wird das Bauvorhaben für den Investor neben einem medialen schließlich auch zu einem wirtschaftlichen Erfolg. Auch Bezirksamt und BVV heben weitgehend einhellig die Erfolgsgeschichte des Projektes hervor und sind inzwischen an anderer Stelle in Moabit zur Genehmigung von wesentlich markanteren Investitionsvorhaben bereit³⁸⁷. Der gesamte Block ist inzwischen weitgehend tertiärisiert, nachdem auf dem westlich angrenzenden ITAG-Gelände die erst in den 1980er Jahren errichtete zweigeschossige Produktionshalle abgerissen und an ihrer Stelle die für den „Teleport“ inzwischen typische Struktur aus Geschosßbauten fortgesetzt wird. Dies stellt ein weiteres Indiz für die große Bedeutung des Blocks als Arbeitsplatzstandort im Rahmen der wirtschaftlichen Umstrukturierung von Moabit dar.

³⁸⁷ Die Planung eines Punkthochhauses an der Spree, im JSK-Entwurf am Spreebogen noch abgelehnt, wird am westlichen Rand des Bezirks wegen dessen stärker gewerblichem Charakter und der offenbar geringeren Auswirkungen auf umliegende Wohnquartiere befürwortet (G075).



Der Bolle-Block (02/2001).
Abbildungen: Gasse ITAG-Komplex (links außen), Uferbereich Bundesinnenministerium (oben links), Uferbereich am ITAG-Komplex (oben rechts) und Gründurchwegung Kleiner Tiergarten (unten links).

5.2 Akteure und Ziele

5.21 Planende Verwaltung

5.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

Der Umbauprozeß auf dem Bolle-Gelände wird weitgehend autonom vom Bezirk Tiergarten aus gesteuert. Für den Senat ist es weder im Bebauungsplanverfahren noch im Genehmigungsverfahren erforderlich, intensiv einzugreifen. Trotzdem sind mehrere Senatsverwaltungen in der Entscheidung gegen eine Schule auf politischer und im Rahmen des Gutachterverfahrens sowie in der Detailabstimmung auf fachlicher Ebene beteiligt. Daher sind hier sowohl bezirkliche als auch Senatsverwaltungen zu berücksichtigen.

5.212 BEZIRKSAMT

Genese der Ziele: In den ausgehenden 1980er Jahren sind die Ziele für das Grundstück nach dessen möglicher Aufgabe durch die Bolle-Nachfolger von der geplanten Bundesgartenschau 1995 im östlichen Bezirksteil und durch die steigenden Schülerzahlen im südlichen Moabit mitbestimmt, verschärft durch die anvisierten Wohnungsneubauten, die eine weitere Zunahme der Schülerzahlen erwarten lassen. Die Zielbestimmung ist dabei von fachlichen Gesichtspunkten geprägt, wird mittelfristig über den Prozeß der Bereichsentwicklungsplanung qualifiziert und dabei konkreter verräumlicht. Aus Standortuntersuchungen resultiert die Eignung des Geländes für eine Grundschule, die aber von der Verfügbarkeit des Grundstücks abhängt. Die Voraussetzungen werden durch die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens zwar geschaffen, doch macht die Verlängerung der Baugenehmigung für das Hochregallager diese letztendlich zunichte (G029, G101, G109). Sie entsteht aus einer Phase politischen Vakuums unmittelbar nach den Wahlen im Jahre 1989, als das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt unter Umgehung der verwaltungsinternen Beteiligungsverfahren (G029, G049) im Sinne der Wirtschaftsförderpolitik der Vorwendezeit selbstständig agiert, in der die Umwidmung eines in Nutzung befindlichen Gewerbe- oder Industriegebiets zu einem Standort der sozialen Infrastruktur kaum denkbar gewesen wäre. Die formale Meinungsbildung des Bezirksamts auf Druck des Stadtplanungsamts, das die Durchsetzung des Schulstandorts gefährdet sieht, kommt schließlich zu spät und ist mitbestimmt vom geringen Aktivitätsniveau der Abteilung Volksbildung, die für die offensive Umsetzung der Schulplatzplanung zuständig ist (G007, G029).

Verfolgung der Ziele: Das Stadtplanungsamt versucht über den kaum verfolgten Bebauungsplan II-144 hinaus, eine Mobilisierung aller relevanten Entscheidungsträger zu bewirken, als klar wird, daß mit dem Eigentümerwechsel auch neue Nutzungsvorstellungen kommerzieller Art zu erwarten sind und die Unterbringung einer Schule auf dem Grundstück nur gegen Widerstand des Eigentümers sowie mit großem Aufwand der öffentlichen Hand (verhandlungsbezogen, finanziell) zu erreichen ist. Insbesondere die Senatsschul- und die Senatsfinanzverwaltung sind dabei Schlüsselakteure, da der Erwerb des Grundstücks nicht aus bezirklichen Mitteln erfolgen kann. Angesichts des bereits zuvor am Preis gescheiterten Er-

werbsversuchs des Landes und der schon damals problematischen Haushaltslage ist der Erfolg eines vom Bezirk - weniger vom Senat - prioritär verfolgten Projekts ohnehin unwahrscheinlich, woraus sich die Strategie erklärt, für die Schule nur einen Grundstücksteil heranzuziehen. Die hierfür beauftragten Gutachten bringen keine befriedigenden Resultate, so daß Grundstückstauschangebote die letzte Hoffnung für den Bezirk darstellen, aber wegen des Zeitdrucks unter Zusammenarbeit mit dem Senat nicht in ernstzunehmender Weise gemacht werden können (G109). Obwohl Fachvertreter der Senatsbauverwaltung die Schulplanung zunächst loyal mit betreiben und auf bezirklicher und Senatsebene politisch hochrangig nach Durchsetzungsstrategien gesucht wird, sitzt Freiberger schließlich aufgrund seiner Baugenehmigung am längeren Hebel und zwingt das Bezirksamt zur Aufgabe seiner Ideen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Damit steht dieses vor der Alternative einer Entwicklung des Standorts im Sinne des neuen Eigentümers oder dem Aufbau einer eigenen Verhandlungsposition, die notwendigerweise aus dem geltenden Planungsrecht abgeleitet ist und im Vorentwurfsstadium die Erfüllung von Zielen des Eigentümers von Zugeständnissen abhängig macht oder sich dieser ganz verweigert. Die Drohung mit dem Bau des genehmigten, aber inzwischen nach der Wende unerwünschten Hochregallagers sowie die von der Anwohnerinitiative angeheizte Atmosphäre lassen das Bezirksamt auf einen Kooperationskurs einschwenken³⁸⁸. Die Neuorientierung der Ziele des Bezirksamts, jetzt vorrangig der Abteilung Bauwesen, ist bestimmt von einer Reihe von Faktoren. Hierzu zählen sicherlich die Erfahrungen mit der Entwicklung auf dem Nachbargrundstück der ITAG, dessen hohe GRZ mit den entstehenden Straßenschluchten und dessen standardisierte Bauweise nicht als Vorbild dienen sollen (G019). Nichtsdestoweniger verfolgen maßgebliche Vertreter des Stadtplanungsamts eine Verdichtungsstrategie, die einer Attraktivierung des Spreeraums dienen soll, planerisch dem Oberziel der Innenentwicklung dient, in der veränderten Standortqualität des Bezirks Tiergarten in der euphorischen Wendezeit einen wichtigen Impuls bildet und sich schließlich in zahlreichen Büroneubauten entlang des Nordufers der Spree niederschlagen wird. Obwohl dieser Verdichtungsansatz nicht unumstritten ist und zunächst lediglich implizit bleibt. Wegen der Selbsteinschätzung des Baustadtrats und des Stadtplanungsamtsleiters als Vertreter der bezirklichen Interessen, aber auch als „ehrliche Makler“ (G075) im Planungsprozeß, manifestiert sich dieser Ansatz schließlich in der Konstruktion des Gutachterverfahrens. Formal läßt sich das Bezirksamt die Mitwirkung an der Entscheidung über Dichte, Höhe, Nutzungsmix usw. offen, bindet sich aber de facto durch die Einigung auf das Verfahren, auf dessen Ausgestaltung es kaum Einfluß nimmt (G007). Es stellt städtebauliche Gestaltungsziele in den Mittelpunkt, während es bei den oben erwähnten Kenngrößen weniger leidenschaftlich ist. Die Ablehnung des Hochhauses entspringt der Einschätzung der Lage im Wohngebiet (Furcht vor Verdrängung der angestammten Bevölkerung durch Aufwertungsprozesse) sowie dem frühen Planungszeitraum, der im Bezirk noch stark von einer in den 1980er Jahren vorherrschenden Vorsicht gegenüber Hochhäusern bestimmt ist, und ist unumstritten im Obergutachtergremium. Die Präferenz für den Entwurf von Charles Moore rührt aus den freiflächenbezogenen Zielen des Bezirksamts her, das offenbar die Uferzone als bedeutendsten öffentlichen Raum ansieht und die öffentliche Zugänglichkeit des Ufers wie die Durchwegung zum Kleinen Tiergarten als grundsätzliche Ziele vertritt, aber dabei weitergehende Flächenansprüche gegenüber dem Verwertungsinteresse der Investoren schnell zurückschraubt. Dagegen sucht es erfolgreich nach Wegen, die Spielplatzsituation zu verbessern und betrachtet diese wie die verhältnismäßig geringe GRZ des Spree-Bogen-Projekts als eine Errungenschaft des kooperativen Planungsprozesses, die eine Höhenentwicklung über der Traufhöhe rechtfertigt (G019, G075, G101). Auf den Unmut der Anwohner setzt sich der Stadtplanungsamtsleiter sogar für eine gewisse Höhenreduzierung ein, wobei die Anpassung der Akteursziele im Prozeß stattfindet und keine scharf definierten Positionen des Bezirksamts vorliegen. Die Orientierung der städtebaulichen Außenwirkung an der nördlichen und östlichen Grundstücksgrenze an der „üblichen“ Maßstäblichkeit erlaubt eine Kaschierung der größeren Höhe des Büroneubaus. Ähnlich wie die Einigung auf eine GFZ und die Höhe im Prozeß entsteht auch die Zahl der Wohneinheiten ohne ernsthafte Auseinandersetzung, da der Investor bis zu einem gewissen Grad Entgegenkommen zeigt. Die bisweilen im Bezirk vertretene Position, die für eine stärkere Durchmischung mit Wohnen plädiert, wird gegenüber dem Ziel des Investors, ein Dienst-

³⁸⁸ Wie ernst die Drohung mit dem Bau des Hochregallagers frei(berger)lich wirklich zu nehmen ist, kann zum damaligen Zeitpunkt - und letztlich bis heute - niemand mit Sicherheit beurteilen. Die vom Eigentümer andernorts geplanten und später realisierten Projekte, insbesondere die im unmittelbaren zeitlichen Vorlauf durchgeführte Sanierung der Humboldt-Mühle in Tegel, sowie die von Freiberger selbst geäußerten Formulierungen lassen allerdings die Vermutung zu, daß er nie vorhatte, das Lager zu bauen (G109).

leistungszentrum zu realisieren, kaum ernsthaft thematisiert, nachdem die geringe Zahl von 100 Wohneinheiten im Raum steht und vom Investor akzeptiert ist.

Durchsetzungsgrad: Die bezirklichen Ziele einer Schulplanung scheitern komplett an der ungünstigen Ausgangslage, die aus einer Verbindung der Baugenehmigung mit den geringen finanziellen Mitteln für den Erwerb des Grundstücks entstanden sind. Retrospektiv muß die Schulplanung als im Ansatz unrealistisch betrachtet werden, wenn der Wille des Landes, eine aufgegebene prominente Gewerbefläche in eine soziale Infrastrukturfäche umzuwandeln, nicht in einen Einsatz mit allen Konsequenzen mündet³⁸⁹. Ob das Bezirksamt im Rahmen der Planung des Dienstleistungszentrums seine Ziele durchsetzen konnte, hängt von der Einschätzung dieser Ziele selbst ab. Stellt man die prozeßorientierten in den Vordergrund, die das konfliktarme Management der Entscheidungsfindung betonen, kann der Fall Spree-Bogen aufgrund des nachhaltig eingesetzten Kommunikationstalents des Eigentümers tatsächlich als beispielhaft angesehen werden, zumal es gelungen ist, eine stark vergiftete Atmosphäre der Anfangszeit weitgehend in Wohlgefallen aufzulösen³⁹⁰ (G016, G017, G018, G101). Betrachtet man konventionelle wirtschaftspolitische und imagebezogene Ziele, so ist das Projekt sogar ein herausragender Erfolg - auch für das Bezirksamt, das von sich behaupten kann, einen der inzwischen prominentesten Orte in der Stadt geschaffen und auf dem Gelände eine über dem ursprünglichen Wert liegende Anzahl von Arbeitsplätzen realisiert zu haben. Auch die Schaffung von öffentlich zugänglichen Freiflächen und deren Gestaltung rechnet sich das Bezirksamt selbst als Erfolg in den Verhandlungen mit dem Investor an. Ob die Aufgabe weitergehender Ziele - höherer Wohnanteil, Arbeitsplätze und Einrichtungen für die Bevölkerung des Bezirks, geringere Dichte, geringere Höhe - wenigstens zum Teil durch einen anderen Entscheidungsprozeß realisierbar gewesen wären, ist angesichts der Tatsache fraglich, daß das Bezirksamt Ziele immer da durchgesetzt hat, wo es auf eine unumstrittene und rechtlich gesicherte Verhandlungsposition zurückgreifen konnte und die Ziele selbst eindeutig vertreten hat. Ob die Erfolge diese Aufgabe weitergehender Ziele wert gewesen sind, hängt von der Einschätzung ihrer Bedeutung ab. Zumindest die maßgeblichen Entscheidungsträger im Bezirksamt haben im Prozeß deutlich gemacht, daß sie Positionen nicht „hart“ vertreten und teilweise sogar dem Investor folgen (Verdichtungsprozeß). Sie verzichteten auf eine präzise Untersuchung von Entwicklungsalternativen ab dem Zeitpunkt, zu dem die Durchführung des Gutachterverfahrens beschlossen war.

5.213 SENATSV ERWALTUNG FÜR BAU- UND WOHNUNGSW ESEN

Genese der Ziele: Der Standort Bolle-Block ist für die Bauverwaltung zunächst ein Umstrukturierungsstandort, dessen Nachbargrundstück im Westen unter ihrer intensiven Beteiligung in den 1980er Jahren teilweise tertiärisiert wurde. Da die politische Spitze zunächst nicht mit der Entscheidung befaßt ist, kann es zur Verständigung auf fachlicher Ebene über die Verortung einer Grundschule kommen. Als die schlechte Verhandlungsposition auf politischer Ebene deutlich wird, ist der Rückzug folgerichtig, da ein vorschnelles Engagement unter hohem finanziellem Aufwand die Zurückweisung eines damals seltenen Investors in den Dienstleistungssektor - wenn auch keines Eigennutzers - bedeutet hätte und mit dem Risiko eines Ansehensverlusts verbunden gewesen wäre. Die Forderung nach einer Realisierung von Wohnungen auf dem Grundstück muß wohl im Zusammenhang mit dem politischen Druck gesehen werden, der infolge der Ergebnisse der Volkszählung von 1987 auf dem Senator für Bau- und Wohnungswesen lastet und der jegliche Chance zur Genehmigung von Wohnungen als Chance zur eigenen Profilierung sieht, andererseits aber nur bei geringen Wohnanteilen eine konfliktarme Entwicklung zu einem Dienstleistungsstandort erwarten kann.

³⁸⁹ Allerdings ist aus heutiger Sicht anzumerken, daß sich die Wohnungsbaumaßnahme auf dem Moabiter Werder erheblich verzögert hat und auch deshalb die damals befürchtete Dramatik bei den Grundschulplätzen in Moabit nicht eingetreten ist. Zahlreiche Akteure sind daher heute froh, daß die Schule nicht errichtet wurde, da heute wesentlich weniger Plätze benötigt werden (G054, G101). Hier hat also die „geringe Handlungsfähigkeit“ der Stadtentwicklungspolitik von ihr selbst durch im Nachhinein als fehlerhaft erkannte Prognosen insofern entschärft, als überstürztes Handeln gar nicht möglich war. Der problematische Handlungsfähigkeitsimpetus der Politikwissenschaft, der die Politik stark nach ihrer Durchsetzungsfähigkeit beurteilt, wird unten unter Rückgriff u.a. auf dieses Beispiel kritisch durchleuchtet.

³⁹⁰ Auch wenn dieses Wohlgefallen nur dadurch möglich ist, daß die vom Planungsprozeß Frustrierten schließlich resignieren und nach der Entscheidungsfindung schließlich aufgeben und schweigen.

Verfolgung der Ziele: Mit der Einigung auf die Art des Gutachterverfahrens sichert die Senatsbauverwaltung die bei ihren eigenen Verfahren angestrebten Qualitätsstandards zumindest formal. Die Mitgliedschaft des zuständigen Sachbearbeiters im Obergutachtergremium gewährleistet ihr die Mitwirkung und Einbringung der eigenen Ziele, wenn auch die Größe des Projekts zu einem späteren Zeitpunkt mit Sicherheit zu einer höherrangigen Beteiligung z.B. des selbst an gestalterischen Fragen stark interessierten Senatsbaudirektors Stimmann geführt hätte. Offenbar bietet die Entwicklung des Standorts für den noch stark auf wohnungsbauliche Aufgaben (z.B. Wasserstadt Oberhavel) konzentrierten Senator keinen Anlaß für stärkere Einflußnahme, zumal Grundsatzkonflikte mit dem Bezirk nicht abzusehen sind und der Standort anscheinend als weniger bedeutsam für die Politik auf Senatsebene angesehen wird. Der Sachbearbeiter der Bauverwaltung hat im Verfahren weitgehenden Handlungsspielraum und erreicht gemeinsam mit den anderen Akteuren sowohl die Einigung auf eine seinem eigenen städtebaulichen Verständnis entsprechende Lösung, die eine interessante Verbindung von „Alt“ und „Neu“ verspricht (G030) als auch die Durchsetzung des bescheidenen Wohnungsanteils, allerdings freifinanziert errichtet.

Weiterentwicklung im Prozeß: Der Vertreter der Bauverwaltung trägt den Überarbeitungsprozeß im Gutachterverfahren als qualitative Weiterentwicklung mit. Die Weigerung des Eigentümers, Sozialwohnungen zu errichten, muß er hinnehmen. Eine autonome Zielbestimmung nimmt er nicht vor, sondern reagiert auf die Vorschläge der Architekten. Mit dem Ende des Gutachterverfahrens endet seine Beteiligung.

Durchsetzungsgrad: Die teilweise nur unscharf definierten Ziele der Bauverwaltung (konkurrierendes Verfahren, städtebaulich gelungene Verbindung von „Alt“ und „Neu“, Wohnanteil) werden durchgesetzt. Die Freifinanzierung der Wohnungen stellt ein Randproblem dar.

5.214 SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ

Genese der Ziele: In das Verfahren sind im wesentlichen die Bereichsplanung und die Denkmalpflege einbezogen, die auf der Ebene der fachlich zuständigen Mitarbeiter weitgehend frei agieren können. Für die Bereichsplaner ist im wesentlichen die Umsetzung der FNP-Ziele Uferweg und Durchwegung zum Kleinen Tiergarten zentral, während die Denkmalpflege sich frühzeitig auf die Erhaltung und den Umbau der Meierei konzentriert, einen Einsatz für die übrigen Gebäude auf dem Grundstück aber zugunsten des geplanten Dienstleistungszentrums aufgrund ihrer geringen Durchsetzungschancen gar nicht erst beginnt (G013). Die Denkmalpfleger sehen selbst in der Verbindung von „Alt“ und „Neu“ an der Meierei eine Chance.

Verfolgung der Ziele: Die Bereichsplanung und die Denkmalpflege sind am Gutachterverfahren beteiligt und tragen wie die Bauverwaltung den Überarbeitungsprozeß weitestgehend mit (G099). Durch die Empfehlung des Architekten für die Meierei gelingt es der Denkmalpflege, weitgehenden Einfluß auf den Umbau zu nehmen. Während die Bereichsplaner dann aus dem Prozeß ausscheiden, ist die Denkmalpflege im Zusammenhang mit der Detailplanung an der Meierei und der Abstimmung mit der Grenzbebauung zum ITAG-Grundstück sowie bei Abriß und Neubau des „Leutehauses“ weiterhin beteiligt. Sie kann dabei aus fachlicher Sicht heraus aktiv Lösungsalternativen entwickeln, die zu einer Entschärfung der drohenden Konflikte beitragen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Ziele der Denkmalpflege differenzieren sich im Laufe des Planungsvorgangs aus. Während sie auf die Erhaltung der für die Meierei charakteristischen Rampen und Vordächer Wert legt und sich in der Umbauplanung häufig auf formal-beschreibende „signaturhafte“ Elemente beschränken muß, ist sie zunehmend mit der Frage des Umgebungsschutzes befaßt, die aber nur noch auf der Westseite durch den Abstand der Nachbarbebauung beeinflußt werden kann, während auf der Ostseite durch den Bürohausneubau vollendete Tatsachen geschaffen werden, die die Denkmalpflege ablehnt (G013).

Durchsetzungsgrad: Die aus dem FNP abgeleiteten Ziele werden erreicht. Die Denkmalpflege, in den 1980er Jahren noch vom Abriß des Meierei-Kopfbaus überrumpelt, kann durch ihre Beschränkung auf die Zukunft der Meierei und den damit betrauten Architekten zahlreiche Ziele durchsetzen. Im Detail unterliegt sie bisweilen der anderen historischen und funktionalen Auffassung des Eigentümers, erreicht aber vereinzelt durch hartnäckige Verhandlungen und Überzeugungsarbeit Kompromisse in signaturhaften Elementen (G013). Die Beeinflussung der Neubautätigkeit ist aufgrund der die eigene Schwäche antizi-

pierenden Zurückhaltung kein operationales Ziel der Denkmalpflege, obwohl die Einschätzung der Schutzwürdigkeit über den letztendlich erreichten Zustand hinausgeht.

5.215 WEITERE SENATSDIENSTSTELLEN

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Vorfeld versucht, das Grundstück zu erwerben, ist aber an Freibergers Preisvorstellungen gescheitert. Auch später revidiert sie ihre Haltung insofern nicht, als eine intensive Unterstützung des Bezirks im Rahmen der Grundschulplanung nicht gewährt wird und erfolgversprechende Tauschgrundstücke - inhaltlich ausgewählt durch die Stadtentwicklungsverwaltung - nicht angeboten werden können (G109). Die Handlungslogik zeigt an, daß eine schnelle Einbeziehung in eine stadtentwicklungspolitische Strategie hier aus ganz pragmatischen Gründen leicht scheitert, wenn keine hierarchische Beziehungen bestehen und der Senat seine finanziellen Prioritäten anders bewertet als der Bezirk. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und die Senatskanzlei tragen die Aufgabe der Schulplanung auf höchster politischer Ebene mit, als der Eigentümer mit der Realisierung des Hochregallagers droht.

5.22 Politisches Gremium - BVV

5.221 GENESE DER ZIELE

Das Abgeordnetenhaus ist wegen der Steuerung des Projekts im Bezirk völlig bedeutungslos. Die BVV kann aufgrund ihres Informationsnachteils nur versuchen, ihre Kontrollfunktion pauschal wahrzunehmen. Die CDU und die AL sind Hochhäusern gegenüber eher negativ eingestellt, während die SPD einen Paradigmenwechsel im Städtebau offenbar akzeptiert hat. Im Hinblick auf die Förderung wirtschaftlicher Interessen stehen die CDU und die SPD uneingeschränkt zur Entwicklung als Dienstleistungsstandort, nachdem die Schulplanung scheitert, und entwickeln keine eigene explizite Position zum Grad der möglichen Verdichtung auf dem Grundstück.

5.222 VERFOLGUNG DER ZIELE

Die BVV begleitet das Verfahren weitgehend reaktiv. In der Anfangsphase des Eigentümerwechsels verstehen sich CDU und AL noch als Kontrolleure des SPD-Baustadtrats und Bürgermeisters. Als sich die Schulplanung nicht mehr halten läßt, gehen die Fraktionen der SPD, der CDU und der AL unterschiedlich mit dem anvisierten Dienstleistungszentrum um. Die CDU stellt sich voll hinter das Projekt, das eine Aufwertung des Standorts verspricht und insbesondere durch den Umbau der Meierei Magnetenfunktion entwickelt (G054). Im Detail knüpft sie an abweichende Positionen keine Handlungen, da sie sich offenbar keinen Einfluß auf den Eigentümer ausrechnet und sich bei fachlichen Fragen zurückhält. Die SPD ist loyal zu ihrem Baustadtrat und unterstützt das Projekt ebenfalls (G114). Die Arbeitsteilung mit der Bürgerinitiative, in der SPD-Mitglieder mitwirken, läßt auf andere Weise die Thematisierung von Kritik am Projekt zu, die dann in der Höhenreduzierung ihren Ausdruck findet (G016, G017, G018). Dagegen äußert die AL Kritik an der baulichen Dichte und Höhe, unterläßt es aber, sich ins Beteiligungsverfahren einzumischen. Sie setzt sich zwar in der BVV für eine naturnähere Ausgestaltung der Durchwegung zum Kleinen Tiergarten und für eine Querungsmöglichkeit über die Straße Alt-Moabit ein, bleibt aber bislang trotz positivem BVV-Beschluß ohne Erfolg. Die Art der Nutzung spielt für sie nach dem Scheitern der Schulplanung keine wesentliche Rolle mehr, da das Grundstück als Gewerbestandort begriffen wird (G029). Ein Versuch des AL-Politiker Ströbele, als Rechtsanwalt für die Bewohner am Holsteiner Ufer das Bauvorhaben zu verhindern, ist in der BVV fruchtlos, scheitert aber auch juristisch an der schwachen Rechtsposition und der an diesem Kernpunkt unnachgiebigen Haltung des Eigentümers (G016, G054).

5.223 WEITERENTWICKLUNG IM PROZEß

In der Konkretisierung des Bauvorhabens entstehen auch in der BVV Detailziele. Die CDU befürwortet eine stärkere Belebung der Kirchstraße durch Läden und ist gegen die Ansiedlung des Gerichts (G054). Lediglich Spielhallen können in der Kirchstraße von der BVV verhindert werden (G054). Die AL ist zwar für eine naturnahe Gestaltung der Freiräume, muß aber hinnehmen, daß der Eigentümer weitgehend über diese bestimmt (G029).

5.224 DURCHSETZUNGSGRAD

Eine „große Koalition“ in der BVV setzt ihre impliziten wirtschaftspolitischen Ziele in Zusammenarbeit mit dem Bezirksamt durch. Die AL kann ihre Vorbehalte gegen die Verdichtung und den wenig naturnahen Charakter der Freiräume nicht in wirkungsvolle Verhandlungsschritte umsetzen. Die späte Information und sparsame Einbeziehung der BVV läßt ihr kaum Platz für autonomes Handeln, das angesichts der Loyalität zum Stadtrat und der wirtschaftspolitischen Perspektiven auch nicht im Detail versucht wird.

5.23 Investor

5.231 GENESE DER ZIELE

Der Zeitpunkt des Grundstückserwerbs im unmittelbaren Umfeld der Maueröffnung, der Grundstückspreis und die diffusen Äußerungen des neuen Eigentümers zu seinen Zielen bis zur Eskalation des Konflikts im Sommer 1990 lassen die Frage nach den ursprünglichen Motiven und Nutzungsüberlegungen des Investors³⁹¹ naheliegend erscheinen. Dieser wird von Beteiligten gemeinhin im Nachhinein als „Bauherr“ im Gegensatz zu „Developern“ beschrieben, auch wenn er schließlich nur einen kleinen Teil der Baumasse selbst nutzt (verschiedene Gespräche). Dennoch lassen sich Merkmale eines „Bauherren“ als Motivationen erkennen, so die biographische Verwurzelung mit dem Grundstück und die intensive persönliche Auseinandersetzung mit dem Bauvorhaben und seiner Entstehung.

Als ursprüngliches Ziel von Freiburger läßt sich die Umstrukturierung des gesamten Geländes identifizieren. Die große Grundstückstiefe ist dabei ein ausschlaggebender Faktor, der eine große Flexibilität in der Planung erlaubt (G109). Ein von Anfang an beabsichtigter „Produktmix“ und die Vermarktungsstrategie des Geländes „mit dem besonderen Drumherum“ scheinen von Anfang an festzustehen (G109), während durch den Fall der Mauer der beabsichtigte Anteil des Kleingewerbes in Frage steht. Der für ein Industriegrundstück der westlichen Halbstadt hohe entrichtete Preis deutet darauf hin, daß für den Eigentümer nur ein geringer Spielraum für die Unterbringung öffentlicher Nutzungen besteht. Das Angebot, die Schule in der Meierei unterzubringen, deutet auf Kompromißbereitschaft und darauf hin, daß Freiburger für den Altbau noch keine konkrete Nutzungsvorstellung hat, widerspricht aber seiner Aussage, bereits früh den Begriff vom „außergewöhnlichen Drumherum“ als Vermarktungslogan für das Areal konzipiert zu haben.

5.232 VERFOLGUNG DER ZIELE

Freiberger wechselt in seiner Verhandlungsstrategie zwischen kooperativer, offener Auseinandersetzung und Blockade, wenn seine Verwertungsziele in Frage stehen. Die erste Vorstellung beim Bezirksamt, auf der lediglich eine vage Vorstellung über die künftige Nutzung geäußert wird, weckt im Bezirk die wohl unbegründete Hoffnung, eine Schule mit dem oder gegen den Investor durchsetzen zu können. Freiburger spielt sein Drohpotential mit dem Baubeginn am Hochregallager voll aus, um deutlich zu machen, daß er bei aller Kooperation eine in seinem Sinn minderwertige Nutzung des Grundstücks nicht mitträgt. Dies wird auch darin deutlich, daß er keine Tauschvorschläge akzeptiert³⁹².

Das Angebot eines Gutachterverfahrens ist auf Zusammenarbeit mit dem Bezirk ausgerichtet, gibt aber die Entscheidungsmacht kaum aus der Hand, indem der Investor die Vermarktbarkeit der Büroflächen als Vetokriterium gegen den Moore-Entwurf einsetzt. Wohl sind der hohe finanzielle Einsatz des Investors für das Verfahren und seine großzügigen Gesten gegenüber der Nachbarschaft (G016, G017, G018) als Verhandlungsstil dazu geeignet, für die eigene Position zu werben und das Verhandlungsklima deutlich zu entspannen. Tatsächlich scheint die Auswahl des Siegerentwurfs gemeinsam stattzufinden, wenn dort auch wie in anderen Verfahren mit den Anwohnern bestimmte artikulationsfähige Akteure weitgehend ausgeschlossen sind und die Festlegung der städtebaulichen Merkmale eher durch Anschauung denn

³⁹¹ Im folgenden wird lediglich intensiv auf Freiburger eingegangen, nicht dagegen auf die Nachbarin ITAG, die, beim Grundstücksgeschäft zu kurz gekommen, lediglich im Rahmen der Nachbarabstimmung ins Verfahren eingreift und dabei ihre Ziele angesichts der Moderationsfähigkeit insbesondere des Denkmalpflegers, des Architekten der Meierei und des Bezirksamts im für alle akzeptablen Kompromiß durchsetzen kann.

³⁹² Dies gilt, obwohl davon ausgegangen werden muß, daß diese ohnehin kaum hinreichend realistisch waren, so zumindest die Einschätzung des Investors, der sich an keine konkreten Angebote erinnert (G109).

durch gutachterliche Vorbereitung stattfindet³⁹³. Die atmosphärische Qualität des Verfahrens, die durch den Einsatz des Eigentümers mitbestimmt wird, hat also Auswirkungen nicht nur auf den Verlauf des Verfahrens, sondern mittelbar auch auf die zugrunde liegenden Auswahlkriterien. Es ist weiterhin anzumerken, daß sich in der Verhandlungsstrategie des Eigentümers kein Bekenntnis zu einer architektonischen „Sprache“ findet. Er wählt nicht nur drei unterschiedliche „Sprachen“ aus, sondern ist beispielsweise ohne Schwierigkeiten in der Lage, sich für das wohl am wenigsten bekannte Architektenteam zu entscheiden, dessen „Sprache“ im Nachgang von Senatsbaudirektor Stimmann kritisiert wird (G007).

In den Verhandlungen über die Bauausführung und die Freiflächengestaltung greift Freiberger nur dann ein, wenn materielle Interessen betroffen sind, so an der Rampe der Meierei, die die Zugänglichkeit zu erschweren droht, und in den Verhandlungen über die Größe, Ausbildung und Pflege der Freiflächen, sowie bei der Verringerung der Gebäudehöhe. Die dann sämtlich kooperativ geführten Verhandlungen zeigen auf seiner Seite Entgegenkommen bei den vom Bezirk eingeforderten Qualitätsansprüchen, beharren aber stets auf gleichwertigem Ersatz für eingegangene Verpflichtungen und enden in einer Weigerung, falls dieser nicht angeboten werden kann³⁹⁴. Trotz der erreichten Vertrauensbasis zwischen den Akteuren macht der Investor unmißverständlich deutlich, daß er seine Ziele auch mit juristischen Mitteln durchzusetzen bereit ist, als diese im Baugenehmigungsverfahren bedroht sind.

5.233 WEITERENTWICKLUNG IM VERFAHREN

Es wurde bereits deutlich gemacht, daß sich Freiberger auf einige Essentials beschränkt und die Detailausformung dem Verfahren selbst überläßt. Diese Essentials werden ohne Zurückweichen vertreten und durchgesetzt, während in Details wie an der Meiereirampe Kompromisse erzielt werden können oder bei der Straßenrandbebauung in Alt-Moabit sich sogar ein Entgegenkommen mit Verringerung der BGF abzeichnet³⁹⁵.

5.234 DURCHSETZUNGSGRAD

Der Eigentümer kann seine Ziele zum großen Teil durchsetzen. Es gelingt ihm nicht nur, die Schulplanung zu stoppen, sondern sogar nach einer erheblichen Konfrontation Vertrauen wieder aufzubauen und die Entscheidungsträger im Bezirk dazu zu bringen, über das bestehende Planungsrecht hinausgehende Verwertungsmöglichkeiten zu erlangen. Die dafür realisierte Öffnung und Durchwegung ist wohl einerseits ohnehin im Sinne des verfolgten Konzepts, das ohne eine öffentliche Zugänglichkeit beispielsweise der Meierei nicht attraktiv ist, andererseits aufgrund der einheitlichen Position der Akteure der öffentlichen Hand in seiner Unvermeidlichkeit für den Eigentümer abzusehen, also nicht als ernstere Durchsetzungsschwäche anzusehen. Einige Bestandteile des Konzepts, die in der Form im Prozeß erst entstehen, beispielsweise die Umnutzung der Meierei, nutzen sowohl Eigentümer als auch öffentlicher Hand und sind damit eine Errungenschaft des Verfahrens selbst. Die Bereitschaft der maßgeblichen Entscheidungsträger im Bezirk, für eine Öffnung des Grundstücks eine Vergrößerung der GFZ anzubieten, zeigt deren auf eine Verdichtung orientierte Haltung und Bereitschaft, von dem scheinbaren Dogma der Berliner Traufhöhe abzugehen. Die Durchsetzungsfähigkeit des Eigentümers zeigt sich hier darin, daß er dieses Potential zu aktivieren versteht, auch gegen Widerstände im Bezirksamt selbst und in der Bevölkerung.

5.24 Berater

5.241 GUTACHTER

An dieser Stelle sollen die Obergutachter im Entwurfsprozeß außen vor bleiben, da diese sich weitgehend aus der Verwaltung und dem Umfeld des Eigentümers rekrutieren. Damit bleibt auf die im Vorfeld mit der Bereichsentwicklungsplanung und der Schulplanung befaßten Auftragnehmer kurz einzugehen.

BEP-Gutachter: Der BEP-Gutachter ist im Vorfeld nicht in die eigentumsbezogenen Zwänge eingebunden. Die als notwendig erachtete Schule wird daher von ihm im Zusammenhang mit den vom Bezirk als

³⁹³ Die nachträgliche Auseinandersetzung um die GFZ des Gebäudes macht dies deutlich.

³⁹⁴ Vgl. die Verhandlungen über die Unterhaltungspflicht auf den öffentlichen Freiflächen.

³⁹⁵ Der von Freiberger angebotene ersatzlose Abriß von Nachkriegsbauten wird zu seiner eigenen Überraschung von der Denkmalpflege nicht positiv aufgenommen und unterbleibt schließlich (G109).

verfügbar angesehenen Grundstücken verortet. Die Standortbewertung muß dabei aus naheliegenden Gründen (Entfernungen zu Wohnorten, Grundstücksgröße, Überquerbarkeit von Straßen) zu einer Auswahl des Bolle-Blocks kommen. Der Versuch, ein Industriegebiet in einen sozialen Infrastrukturstandort umzuwandeln, erscheint allerdings auch für einen Bereichsplaner kühn. Mit dem Ende der Schulplanung endet auch der Einfluß des BEP-Gutachters - und mithin der BEP - weitgehend. Die Entwicklung einer eigenständigen Durchsetzungsstrategie ist ihm aufgrund des informellen Charakters und bescheidenen Stellenwerts des Planungsinstruments sowie wegen seiner Rolle als Auftragnehmer des Bezirksamts nicht möglich.

Schulplaner: Die mit der Untersuchung des Meierei-Gebäudes als Schulstandort betrauten Gutachter stehen von Anfang an auf verlorenem Posten, da die Umnutzbarkeit angesichts der Kriterien der Schulverwaltung aussichtslos erscheint. Ihr Gutachten ist daher wohl als Legitimationsbeschaffung für die Ziele des Eigentümers zu bezeichnen und dient eher der Aufrechterhaltung des Kooperationszustandes zwischen Eigentümer und Verwaltung als einer realen Alternativensuche. Aus Kreisen des Bezirksamts wird daher das Gutachten äußerst kritisch gesehen (G007). Durchsetzungskraft entfaltet es nicht, trägt aber zur Niederlage des Bezirks in der Auseinandersetzung um die Schule bei.

5.242 ENTWURFSARCHITEKTEN

Unterlegene Gutachterverfahrensteilnehmer: Die von Freiburger ausgewählten Architekten vertreten drei völlig unterschiedliche Entwurfsauffassungen. Das Büro JSK verspricht sich durch die markante Konzentration der Baumasse auf ein Hochhaus einen städtebaulichen Akzent, der zwar an einer bedeutenden Stelle der Spree argumentativ abgeleitet werden kann, aber praktisch auf ungeteilte Ablehnung stößt. Diese geht einerseits wohl auf den frühen Planungszeitraum und die geringe Wertschätzung der Beteiligten für Hochhäuser zurück, mehr noch aber auf die Lage des Arbeitsplatzstandorts zwischen intakten Wohnstandorten der Kaiserzeit, zu denen das Hochhaus in extremem Kontrast stünde und als unverträglicher Bruch angesehen wird. Die von außen kommenden Architekten schätzen die Planungslandschaft wohl falsch ein und setzen auch auf weniger bedeutsamen Tertiärisierungsstandorten, die durch den Bezirk entwickelt werden, auf die gewandelte Rolle Berlins und die Auswirkungen eines sich anbahnenden Booms auf die Entscheidungsträger.

Das Büro Moore, Ruble, Yudell entfaltet seine planerischen Vorstellungen im Sinne einer postmodernen Architektur, die den Platz an der Spree zu einem stimmungsvollen, ansprechenden Aufenthaltsbereich machen will. Damit trifft das Büro die weniger auf formale Nüchternheit als auf Benutzbarkeit der Außenräume ausgerichtete Haltung eines Bezirksamts, dessen Akteure als Stadtplaner und Fachfremde weniger in Debatten um die „künstlerische“ Vertretbarkeit eines Entwurfs verwickelt sind und für die Umstrukturierung eines Arbeitsplatzstandorts keine gestalterisch-künstlerischen Selbstverpflichtungen entwickelt haben. Mit seiner begrenzten Geschossigkeit und der Abtreppe zur Spree scheint der Entwurf zwar auf charmante Weise die Gewinnung des Bereichs als halböffentlicher Raum in den Mittelpunkt des Entwurfs zu stellen, doch scheitert er an der wohl ebenfalls aus der postmodernen Auffassung und überdies der vorgegebenen Dichte resultierenden Nachverdichtung des Nordbereichs, die dort zwar - der in Berlin zu diesem Zeitpunkt bereits realisierten Auffassung Rob Kriers verwandt - eng bebaute Räume schafft, aber - im Gegensatz zur Wohnbebauung an der Ritterstraße im Rahmen der IBA - auf die Verwertungslogik des Investors stößt, die die Vermietbarkeit der Flächen in Frage gestellt sieht.

KBB: Das Architektenteam KBB versucht zunächst, den Standort im Sinne der alten gewerblichen Baustruktur zu entwickeln, die durch die langen Grundstücke an der Spree geprägt ist und nord-süd-orientierte Gebäude hervorgebracht hat. Aus der Verbindung der Verdichtungsnotwendigkeit mit dem Anspruch, die Bebauung in das Umfeld einzufügen, resultiert eine hohe GRZ, die durch kammartige Variationen der Grundstruktur erreicht wird. Einen ideellen, nutzungsbezogenen und imagerächtigen Mittelpunkt soll der zentrale überdachte Hof bilden. Eine Verträglichkeit mit der Umgebung streben die Architekten durch die Öffnung der Kammstrukturen nach außen an (G024).

Beachtenswert ist, daß KBB im Gutachterverfahren zwei sich stark unterscheidende Entwürfe abliefert, die die wohl deren Unausgereiftheit und die Unsicherheit im Umgang mit dem Grundstück in der ersten Gutachterphase widerspiegeln. In der Überarbeitungsphase ist KBB bereit, auf die zunächst geäußerte Kritik und die Uneinigkeit im Gutachtergremium flexibel einzugehen und sich nicht auf die ersten Ideen zu

fixieren. Damit überraschen sie einerseits die Obergutachter und zeigen sich im Prozeß als umgänglicher als MRY, andererseits gelingt es ihnen, die Blockade zwischen dem Eigentümer und dem Bezirksamt durch einen „neuen“ Entwurf aufzulösen, ohne daß eine Seite das Gesicht verlöre oder zu weit von den eigenen Vorstellungen abgehen müßte. Die Materialwahl des Hufeisens und des benachbarten Baus gehen auf die in der Umgebung liegenden Bauten und die Nutzung des jeweiligen Gebäudes selbst ein. So verschränkt das Hufeisen in einer formal begründeten Weise Glas- und Steinelemente in der Fassade und erinnert so an die Höhenstruktur in der Umgebung. Die Höhe orientiert sich an den weiter südlich gelegenen Hochhäusern des Hansaviertels.

Die Weiterentwicklung im Entwurf ist offenbar mehr oder weniger zufällig entstanden, indem das Entwurfsprinzip - variierte lineare Strukturen - beibehalten wurde, aber die ergänzende Idee - innen dicht, nach außen geöffnet - durch einfache Umkehrung - außen dicht, innen Freiflächen - neben einer besseren Freiflächenanordnung und -ausbildung eine wesentlich stringenter und eigenständigere (und damit besser vermarktbar) formale Lösung hervorgebracht hat (G024). Diese „verdoppelt“ den mäandrierenden Verlauf der Spree im hufeisenförmigen Gebäude und gibt dem Komplex mit dem damit mehrfache Deutungen erlaubenden Begriff „Spree-Bogen“ einen hohen Wiedererkennungswert. In der Detaillierung des Entwurfs wird insbesondere der Neubau des im Realisierungsprozeß abgerissenen „Haus am Wasser“ zu einer freien Interpretation des Vorgängerbaus und entfernt sich stark von denkmalschützerischen Ideen, ohne die markante Situation des Kopfbaus an der Spree mit ihrer Bedeutung als Zeugnis der Nutzungsvergangenheit aufzugeben. In der Auseinandersetzung über die Höhe des Hauptbaus versucht KBB, die formalen Begründungen für die Höhenentwicklung ins Feld zu führen. Die tatsächliche Entscheidung über die Höhe fällt dann am Modell, beeinflusst durch die von den Architekten plausibel gemachten Proportionen des Baukörpers, die durch zu starke Änderungen verloren zu gehen drohen.

Das Büro KBB setzt sich gegen die anderen Architekten wohl deswegen durch, weil es in einer schwierigen Pattsituation zwischen Eigentümer und Bezirk die an die Bebauung herangetragenen Ansprüche beider Seiten am besten vereinigen kann. Hierfür mag der „Heimvorteil“ einer Kenntnis der Berliner Fachdiskussion an der Schwelle von den 1980er zu den 1990er Jahren mit ausschlaggebend gewesen sein. Wie auch immer die Weiterentwicklung des Entwurfs zur Hufeisenform wirklich entstanden sein mag, so löst doch die Tatsache, daß er als „neuer“ Entwurf aufgefaßt werden kann, die drohende Blockade zwischen den Obergutachterfraktionen“.

Büro Borchardt. Der mit der Beplanung der Meierei betraute Architekt kann im Schatten des Neubauvorhabens operieren und ist auch aufgrund seiner Reputation als geeigneter Architekt zur Umplanung eines Baudenkmals in der Lage, seine Vorstellungen ohne größere Auseinandersetzungen zu entwickeln. Die Konzeption des Kopfbaus für das Hotel interpretiert das alte Motiv der Kopfbauten an der Spree neu. Die bauliche Verschränkung von „Alt“ und „Neu“ wird auch dem damals gängigen Vorgehen in der Denkmalpflege gerecht (G104). Eine enge Kooperation zwischen dem Denkmalpfleger und dem Architekturbüro entsteht, die eine Reihe von Details hervorbringt, die an die alte Nutzung erinnern und keineswegs selbstverständlich sind (Erinnerung an den Lastenaufzug an der südwestlichen Ecke der Meierei, Nutzung von Edelstahl als Material im Treppenhaus). Konflikte entstehen im wesentlichen im Zusammenhang mit der äußeren Erschließung des Gebäudes (Rampen). Die ruhige, konfliktvermeidende Verhandlungsstrategie des Architekten (G013) trägt zur Kompromißfindung mit dem Eigentümer bei. Im Ergebnis erreicht das Büro neben dem Erhalt der Meierei und deren Positionierung als lebendiger und identitätsstiftender Anker des neuen Komplexes in Zusammenarbeit mit der Denkmalpflege die Durchsetzung von vorher kaum zu erwartenden Teillösungen (z.B. Erhalt der später hinzugefügten Theaterfassade am nördlichen Ende der Meierei). In der Ausführungsplanung gehen auch die gestalterischen Vorstellungen des Eigentümers ein, die teilweise im Widerspruch mit dem denkmalpflegerischen Ansatz stehen. Dieser Widerspruch ist allerdings lediglich für den fachkundigen „Benutzer“ des Gebäudes zu erkennen.

5.25 Öffentlichkeit

5.251 BEWOHNER, NACHBARN, BÜRGER

Genese der Ziele: Zu beachten ist bei der Untersuchung der Bürger zunächst, daß sich praktisch nur unmittelbare Nachbarn in den Planungsprozeß einschalten. Diese teilen sich wiederum in zwei voneinander unabhängige Gruppen mit unterschiedlichen Zielen und Strategien auf. Die Bewohner der Kirchstraße

sind von der ursprünglichen gewerblichen Nutzung insbesondere durch Lkw-Lieferverkehr und den wenig ansprechenden Anblick betroffen gewesen, während die Bewohner des Holsteiner Ufers außer dem Anblick auf den Lärm durch Lüftungsanlagen und die Schallübertragung über das Wasser hinweisen. Darüber hinaus sind die Kirchstraßenanrainer im wesentlichen Mieter aus dem bürgerlichen bis alternativen Spektrum, während die Aktiven auf der Südseite der Spree tendenziell eher Eigentümer sind. In der Zeit der Vorbereitungen für die BUGA 1995 bringen die Kirchstraßenanrainer sich in die Planung ein und entwickeln Ideen für eine Fortsetzung der stark durch Wohnen geprägten Baustruktur nach Westen, die einen hohen Grünanteil aufweisen soll (G016, G017, G018). Dies hängt in gewisser Weise mit dem Wunsch zusammen, die Aussicht nach Westen möglichst wenig zu verbauen. Verbindungen zur Bezirkspolitik bestehen durch die Mitgliedschaft von Einzelpersonen in Parteien. Dagegen ist von den Anwohnern am Holsteiner Ufer lediglich Christian Ströbele vor Ort bekannt, der als prominenter Politiker der Grünen zeitweise in der BVV sitzt.

Diese unterschiedlichen Hintergründe der beiden Bewohnergruppen treten zu Beginn der Planungsphase sofort ans Tageslicht. Die Gruppen sind verwundert darüber, daß sie von dem Grundstücksgeschäft erst spät erfahren, und die teilweise erhofften Umstrukturierungspotentiale nach dem Rückzug von Bolle drohen sich durch die Nutzungsabsichten des neuen Eigentümers schnell ins Nichts aufzulösen. Bei der Präsentation der bezirklichen Planungsabsicht sind die Nachbarn zunächst auf die Verträglichkeit der Veränderungen aus, die unterschiedlich eingeschätzt wird. Extrempositionen reichen bis zu finanziell und eigentumsrechtlich unrealistischen Ideen (Schwimmbad), die von einzelnen Akteuren tendenziell zur Diskreditierung der Bürgermitwirkung mit herangezogen werden (G054, G082). Darüber hinaus wird vor allem die Schule von den Bewohnern des Holsteiner Ufers tendenziell wegen der erwarteten Lärmbelästigung negativ eingeschätzt, während die in der Kirchstraße eine Schule als wichtige Infrastrukturmaßnahme zur Verbesserung der Wohnqualität im weiteren Sinne akzeptieren.

Eine Einheitlichkeit in der Haltung der Bürger besteht lediglich im Hinblick auf die Verwunderung über die Informationspolitik des Bezirksamts, dem vorgeworfen wird, weniger kooperativ als der Investor selbst zu agieren (QB11).

Verfolgung der Ziele: Die angewandten Strategien der Bürger an der Kirchstraße, auf sich aufmerksam zu machen, deuten auf ihre hohe Mobilisierungsfähigkeit und ihre Verortung in einem Spektrum hin, das mit Bürgerprotest bereits Erfahrungen gesammelt hat³⁹⁶. Die lokale Bedeutung des Projekts schlägt sich in der hohen Wahrnehmbarkeit des Protest gegen die Informationspolitik eines Bezirksamts und Stadtplanungsamts nieder, das sich selbst traditionell unter den Druck einer bürgernahen Politik stellt. Die von den Bürgern gegründete Bürgerinitiative entfaltet Aktivitäten, die weit über die konventionellen Beteiligungsansätze des Baugesetzbuchs hinausgehen. Über die aktive Teilnahme an Erörterungsveranstaltungen werden eigene Veranstaltungen organisiert, Briefe an das Bezirksamt gesandt, direkte Gespräche mit den anderen Akteuren angebahnt, eine Beteiligung am späteren Gutachterverfahren eingefordert und gegen den Investor im Extremfall Transparente in den Fenstern der Wohnhäuser an der Kirchstraße aufgehängt.

Dagegen scheint sich die Beteiligung des Holsteiner Ufers - neben den politischen Aktivitäten Ströbeles - auf konventionelle mündliche und schriftliche Äußerungen im Bebauungsplanverfahren sowie Briefe an das Bezirksamt zu beschränken. Die Einwände stellen sich häufig als leicht entkräftbare Bedenken heraus, die teilweise auf Informationsdefizite zurückzuführen sind. Echte städtebauliche Gegenpositionen können nicht als zwingend herausgearbeitet werden, so daß insbesondere im Hinblick auf die Höhe des Bauvorhabens kaum ein Einfluß besteht.

Einen Sonderfall stellt der Versuch dar, den Eigentümer im weit fortgeschrittenen Verfahren mit einer Klageandrohung im Baugenehmigungsverfahren unter Druck zu setzen, da hier beide Bewohnergruppen ansatzweise zusammenarbeiten, aber auf ein Essential des Eigentümers stoßen, die Grundstücksverwertbarkeit selbst. Sie lösen dessen direkte und vehemente Reaktion aus und brechen ihren Einflußnahmeversuch schnell ab (G016, G017, G018).

³⁹⁶ Dies gilt allerdings nur für einen Kern, während zahlreiche Bürger sich auch zum ersten Mal derart intensiv gegen die Stadtentwicklungspolitik vor ihrer Haustür einsetzen (G016, G017, G018).

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Nachbarn sind angesichts der offensiven und zumindest von ihrem Stil her kooperativen Verhandlungsführung des Investors schnell bereit, ihre Ziele an die sich konkretisierenden Pläne anzupassen. Dies gilt zumindest für die Anwohner der Kirchstraße. Die anfangs harte Gegenposition zum Planverfahren weicht auf, als die Schulplanung scheitert und Informationen über die tatsächlichen Ziele der verschiedenen Akteure ausgetauscht werden. Während die Anwohner zunächst erfolglos versuchen, in das Obergutachtergremium mit Sitz und Stimme zu gelangen, können sie schließlich zumindest als Gäste am Verfahren teilnehmen (G016, G017, G018). Die Unaufhaltbarkeit der Planung bringt sie dazu, Qualitätsziele anzunehmen. Diese sind einerseits freiflächenbezogen und beziehen sich auf die Zugänglichkeit und Gestaltung der Uferdurchwegung, andererseits wird unter Bezugnahme auf die Gebäudehöhen in der Umgebung (Turm der nahegelegenen Kirche) versucht, eine massive Erscheinung und negative Auswirkungen der Neubauten zu minimieren. Hierzu dient auch der Einsatz für helle und differenzierte Fassaden sowie die Kritik an möglichen Lärmbelastungen. Auf die Positionierung des Hochhauses reagiert das Holsteiner Ufer vehement, während die Kirchstraße weniger stark betroffen ist. Dennoch wird gerade gegen die Höhe des Gebäudes protestiert, die aus der üblichen Traufhöhenbebauung klar herausragt, und schließlich eine Anpassung veranlaßt. Im Protest gegen die befürchtete Öffnung einer Tiefgarageneinfahrt in die Kirchstraße zeigt sich die nachhaltige und wachsame Teilnahme der Bürger bis zum Ende des Planungsverfahrens, auch wenn der Eigentümer die Befürchtungen zerstreuen kann (G016, G017, G018).

Durchsetzungsgrad: Gegen den Eigentümer ist eine Durchsetzung der grundsätzlichen Ziele, die eine Umwidmung eines Arbeitsplatzstandorts in einen wohn- und freizeitgeprägten Standort bedeutet hätten, aussichtslos. Die realisierte städtebauliche Dichte kann ebenfalls kaum durch die Anwohner beeinflusst werden, doch das Bezirksamt ist zumindest darauf bedacht, eine übergroße Provokation durch die Höhenentwicklung (wenn auch ohne Reduzierung der Baumasse) und eine starke Verschattung zu vermeiden. Die bis zum Schluß wachsame Haltung der Bewohner stärkt dem Bezirksamt in seinen Versuchen, freiflächenqualitätsbezogene Ziele durchzusetzen, den Rücken, wenn auch die gefundene Lösung kaum von den Anwohnern mitgestaltet werden kann. Die Bebauung an der Kirchstraße und die dort angesiedelten Nutzungen wie auch die Verkehrsbelastung durch die Rücknahme der Tempo-30-Zone durch den neuen (CDU-) Verkehrssenator sind Auswirkungen, bei denen sich eine lokal operierende Initiative gegen die Verwertungsabsichten des Eigentümers und die Politik auf Senatsebene kein Gehör verschaffen kann. Damit ist die Bilanz des Bürgereinsatzes zwar positiv, kann aber die Entwicklung selbst nicht stoppen. Die Einsicht in diese Unabänderlichkeit und die Aussöhnung mit der schließlich gefundenen städtebaulichen Lösung mildert die anfängliche Kritik und Ablehnung der Anwohner an der Kirchstraße, während die am Holsteiner Ufer ihre Ziele nicht vom Verdacht einer klientelistischen Motivation befreien und damit - abgesehen von der Frage der Lärmbelästigung - kaum durchsetzen können.

5.252 WEITERE KREISE DER ÖFFENTLICHKEIT

Im Verfahren äußert sich interessanterweise die Fachöffentlichkeit praktisch nicht. Die Medien begleiten es lediglich im Sinne einer Information über anstehende Veränderungen auf dem Grundstück. Damit bleibt die Entwicklung der Aufmerksamkeit des bezirklichen Umfelds überlassen. Erst im Nachgang findet eine erst allmähliche, dann beinahe inflationäre Nutzung des Gebäudekomplexes als Imageträger statt. Sowohl eine Reederei, deren Spreefahrten am Gebäude vorbeiführen, als auch die Senatsbauverwaltung und später zahlreiche andere Akteure zeigen den Komplex auf ihren Werbematerialien und bekennen sich damit zumindest dazu, daß dieser eine markante, schnell wiedererkennbare Bereicherung der Uferbebauung an der Spree darstellt. Die Rezeption des Projekts kann damit als eine sogar intensiviertere Wiederauflage derer des benachbarten Focus-Projektes Ende der 1980er Jahre aufgefaßt werden. Ohne die Einschätzungen des Projekts durch Einzelpersonen statistisch auswerten zu können, muß deshalb von einer relativ breiten Akzeptanz ausgegangen werden³⁹⁷.

³⁹⁷ Vgl. dazu beispielsweise das Lob in Baumeister, Heft 4/1996, S. 8 für die Aufwertung unter Einbeziehung der historischen Substanz.

5.3 Konflikte und ihre Bewältigung

5.31 Konflikte

5.311 NACHNUTZUNGSTYP

Entstehung: Der Konflikt nimmt im Grundstücksgeschäft seinen Ausgang. Die gewandelten Rahmenbedingungen lassen einen höheren Kaufpreis zu. Sowohl die ITAG als auch das Land Berlin und der Bezirk planen und agieren noch unter Nachwirkung der bald obsoleten Vergangenheit des Orts als Industriestandort. Die ITAG schätzt offenbar die Verwertungsmöglichkeiten nicht als hoch genug ein, das Land plant ohnehin keine gewinnorientierte Verwertung und der Bezirk ist Opfer der alten Wirtschaftsförderstrategie, die die Baugenehmigung für eine gewerblich-industrielle Lagernutzung vorschnell verlängert, ohne eine hinreichende Mobilisierung der planerischen Gegenkräfte zügig zu ermöglichen.

Austragung: Der Konflikt wird im Vorfeld planerischer Willensbildung auf verwaltungsinterner und politisch-exekutiver Basis mit dem Investor ausgetragen. Die Kompromißangebote sind zögerlich und wenig verlockend, wofür die Akteure nichts können, da sie sie in kurzer Zeit „aus dem Hut zaubern“ müssen. Alle angefertigten Studien und Abstimmungen lassen die Risikoeinschätzung einer juristischen Konfrontation außer Acht und bilden daher für die öffentliche Hand nur die Oberfläche der eigentlichen entscheidungstheoretischen Überlegung, inwiefern der Investor bereit ist, das Gelände im Zweifelsfall weiter gewerblich-industriell zu nutzen. Diese Überlegung wird nicht explizit zu Ende geführt. Die Risikovermeidungsstrategie paart sich mit einer wirtschaftsfördernden Strategie auf Senatsebene. Eine drohende Blockade erscheint unproduktiv, da im äußersten Fall für das Land Berlin nach dem Scheitern der Tauschangebote lediglich enteignungsrechtliche Schritte für die Nutzung als Schule bleiben, die aber finanziell nicht verkräftbar und rechtlich äußerst schwierig scheinen. Vor diesem Hintergrund ist eine Weiterentwicklung als Dienstleistungszentrum gerade auf Senatsebene, wo die alternativen Nutzungsüberlegungen mit weniger und Wirtschaftsförderung mit höherem Gewicht angesiedelt ist, eine vielversprechende „zweitbeste“ Lösung.

Bewältigung: Mit der eindeutigen und unverrückbaren Haltung des Investors und seiner Drohung, das Hochregallager zu bauen, sind alle Rückzugsgefechte des Bezirks und der Senatsverwaltungen von vornherein zum Scheitern verurteilt. Aufgrund der geschilderten Überlegungen und in Anbetracht des Widerstands von Teilen der Bevölkerung gegen die Schule im Bebauungsplanverfahren erscheint ein Nachgeben sinnvoll.

5.312 STÄDTEBAULICHE KOMPOSITION

Entstehung: Das Eingehen auf den Verfahrensvorschlag des Eigentümers und die damit verbundenen Einigungen bedingen eine offene Diskussion über die eingebrachten Alternativen. Die geringe Zahl der als geeignet erscheinenden Entwürfe und die Konfrontation mit den städtebaulichen Auswirkungen der zuvor anvisierten Dichte führen zu den unterschiedlichen Beurteilungen im Gutachtergremium; die relativ informelle Art der Durchführung erlaubt Überarbeitungsschritte, die bei öffentlichen Wettbewerbsverfahren eher unüblich sind.

Austragung: Die Flucht in die Überarbeitung verlegt die zum frühen Zeitpunkt unmögliche Einigung in die Zukunft und ist angesichts der nicht vorliegenden Vorstudien zum Grundstück folgerichtig. Man kann den Entwurfsprozeß als konkurrierendes Testentwurfsverfahren betrachten, das an anderer Stelle später in formalisierter Form ähnlich durchgeführt worden ist.

Bewältigung: Die konfliktbrechende neue Idee von KBB ist ausschlaggebend für die Einigung wohl nicht nur im Hinblick auf ihre Qualität, sondern vor allem deswegen, weil sie es beiden Parteien ermöglicht, ihre befürwortende Position für einen Entwurf zu wahren und sich trotzdem frei zu der neuen Idee zu bekennen. Der Mut zur radikalen Infragestellung der eigenen Vorgängerentwürfe wird aufgrund der strategischen Ausgangslage belohnt und trägt überdies zu einer Vertiefung des Vertrauensverhältnisses zwischen Investor und Bezirksamt insofern bei, als das Verfahren in der Lage ist, einen Dissens ohne hierarchisches oder machtpolitisches Handeln in einen Konsens überzuführen.

5.313 DICHTEN

Entstehung: Ein Konflikt über die Dichte entsteht dadurch, daß die Nachnutzungsmöglichkeiten erst neu definiert werden sollen und somit das geltende Planungsrecht von allen im engeren Sinne am Verfahren beteiligten Akteuren gerade nicht als Grundlage für ihr (Aus-) Handeln herangezogen wird. Offenbar überwiegt bei den federführenden Akteuren im Bezirksamt bereits zu einem frühen Zeitpunkt das Vertrauen auf die städtebaulich-kompositorische Qualitätsbestimmung gegenüber möglichen Befürchtungen aufgrund der damals noch sehr konfrontativen Erfahrungen mit dem Eigentümer. Eine Verdichtung wird von ihnen als angemessene Voraussetzung eines Tertiärisierungsprozesses angesehen, wobei ein sinnvolles Maß nicht theoretisch bestimmbar sei.

Austragung: Trotz der Einigung auf den weiterentwickelten KBB-Entwurf wird in der Vorbereitung zu dessen Realisierung die GFZ des Projekts in Frage gestellt. Der Konflikt wird aber durch den Investor letztlich nicht wirklich ausgetragen. Der Entwurf wird unverändert weiter bearbeitet.

Bewältigung: Die Einigung auf eine maximale GFZ von 3,0 erfolgt in interner Abstimmung ohne nachvollziehbare Folgen für den Entwurf. Die Irritationen über eine mögliche höhere Dichte scheinen unbegründet, wenngleich die beschlossene Dichte ohnehin ein deutliches Bekenntnis gegen eine ausgedehnte Freiflächennutzung auf dem Grundstück darstellt.

5.314 HÖHE

Entstehung: Die Höhe wird zweifach zum Konflikt, nämlich zunächst in der Auseinandersetzung im Gutachterverfahren und dann in der „Nachbesserung“ des Bürogebäudes. Die Konfrontation der Akteure mit einer vorher für Moabit unüblichen Hochhausbebauung wird vom Eigentümer im Rahmen des Verfahrens herausgefordert und ist angesichts der beabsichtigten Integration von nutzbaren Freiflächen und einer für den Eigentümer attraktiven Dichte, die deutlich über der der Vorgängerbebauung liegt, bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich.

Austragung: Diese Konfrontation wird von Seiten des Investors ohnehin offensiv vorangetrieben, doch sind auch die Vertreter des Bezirks und der Senatsverwaltungen auf die Verdichtung und Höhenentwicklung vorbereitet und tragen sie aufgrund der selbst geschaffenen Sachzwänge, der möglichen neuen städtebaulichen Chancen und der gewandelten städtebaulich-planerischen Paradigmen mit (G007, G019, G030, G075, G099). Ihr fachlicher Hintergrund als Architekten erkennt dabei Höhenakzente als städtebaulich legitimes Instrument an oder betrachtet sie sogar als faszinierend (G030). Demnach produziert das Verfahren durch seine Begrenzung auf die „fachliche“ Ebene folgerichtiges Resultat. Die konsensuale Lösung in interner Abstimmung auf fachlicher Ebene zwischen Stadtplanungsamt, Eigentümer und Entwurfsarchitekt signalisiert den vehement Widerstand leistenden Bürgern Kooperationsbereitschaft, bringt aber kaum entscheidende Veränderungen.

Bewältigung: Die Einigung im Gutachterverfahren läßt unter gewissen Randbedingungen eine Höhenzunahme über die Berliner Traufhöhe zu, die den Beitrag der Vertreter der öffentlichen Hand zu einer verantwortungsvollen Verdichtungsstrategie darstellt (Traufhöhe an der Kirchstraße, Begrenzung der Höhe auf in der Umgebung vorhandene Werte). Die implizite Verträglichkeitsabwägung setzt sich allerdings damit auch bewußt von populistischen Vorgehensweisen ab und erkennt die Logik des Tertiärisierungsprozesses an. Konsens entsteht, da die Ziele des Investors keine spektakuläre Höhendominante erfordern und signifikante Architektur auch im Rahmen der gefundenen Lösung möglich ist.

Die Bewältigung des zweiten Höhenkonflikts tangiert den Investor erneut kaum, dessen Baumasse unangetastet bleibt. Wieder findet eine Einigung in der Begrenzung auf eine fachliche Debatte statt (Einigung durch Inaugenscheinnahme der Proportionen am Modell), die aber mit ihrem Symbolwert für die Politik von Bedeutung scheint. Die Kritik von Seiten der Bürger wird dadurch zwar nicht wesentlich befriedet, doch läßt sich immerhin nach außen ein Verhandlungserfolg präsentieren und damit die Ausschöpfung der Möglichkeiten behaupten (G075, G082).

5.315 NUTZUNGSSPEKTRUM

Entstehung: Die an das Projekt herangetragenem Qualitätsforderungen in bezug auf die Nutzungsarten beschränken sich auf schnell zusammengeraffte Urbanitätssymbole (Wohnen, Einzelhandel an der Kirchstraße). Sie fließen in den Prozeß ein, ohne auf substantiellen Untersuchungen zu beruhen, und sind als nachträgliche Präzisierung der Einigung auf ein Dienstleistungszentrum zu sehen, was ihre Durchsetzung teilweise erschwert.

Austragung: Es kommt nicht zu einer ernsteren Auseinandersetzung über die Forderungen, da die diese eher tastend von der öffentlichen Hand eingebracht werden und in ihrem geringen Umfang vom Eigentümer akzeptiert werden können (Wohnen) bzw. durch die Entwurfsplanung und die Nutzungsbestimmung ohne größeren Einfluß der öffentlichen Hand teilweise umgesetzt werden (Einzelhandel Kirchstraße). Die frühe Einigung auf die Nachnutzung „Dienstleistungszentrum“ vereitelt weitergehende und dem Gutachterverfahren vorausgehende Auseinandersetzungen beispielsweise über einen höheren Wohnanteil, und im Gegensatz zur Verkopplung der freiflächenbezogenen Forderungen mit den eingeräumten Verwertungsmöglichkeiten findet ein ähnlicher Ansatz für das Wohnen nur in rudimentärer Form Anwendung.

Bewältigung: Eine Einigung erfolgt auf einem für den Eigentümer unproblematischen Niveau und damit zumindest für das Wohnen im Konsens. Die städtebauliche Lösung legt eine Nutzung der hohen Lagequalität für Wohnen am Wasser nahe und läßt sich insofern nebenbei realisieren, als dennoch ein separates reines Bürogebäude entsteht.

5.316 FREIRAUMNUTZUNG UND -GESTALTUNG

Entstehung: Die bei diesem Projekt konsequent verfolgten Ziele des Bezirks, auf einem privaten Grundstück zwei öffentliche Grünzüge zu schaffen, müssen mit den Verwertungsinteressen des Eigentümers kollidieren, auch wenn dieser den Flächennutzungsplan beim Grundstückskauf gekannt haben dürfte. Die Überführung der Ziele in den zu ändernden Bebauungsplan ist damit zum Zeitpunkt der Einigung auf das Dienstleistungszentrum noch völlig offen, und eine Kopplung ihrer Durchsetzung mit Zugeständnissen an den Eigentümer liegt insofern nahe, als dieser über eine starke Rechtsposition verfügt.

Austragung: Es paaren sich die Urbanitätsvorstellungen des Eigentümers und des Bezirks schnell, so daß über die Tatsache der Öffnung des Grundstücks für die Allgemeinheit kein grundsätzlicher Dissens entsteht, wohl aber über deren konkrete Umsetzung. Mit der Durchsetzung des KBB-Entwurfs unterliegen auch freiflächenbezogene Hoffnungen des Bezirks, und die Details einigung ist Einigungen über Baumasnahmen nachgeordnet. Auch an der Westseite des Grundstücks, wo die Festlegung des Grünzugs die Bauungsmöglichkeiten definiert, ist der Anlaß des Abstimmungsprozesses dennoch der unvereinbare Bauwunsch der beiden Nachbarn.

Bewältigung: Eine Einigung kann erfolgen, da die verwertungsbezogenen Ziele des Eigentümers nicht gefährdet sind. Beiderseitiges Entgegenkommen prägen die Verhandlungen, und das erreichte Ergebnis wird erst später durch die Ordnungsvorstellungen des Eigentümers zeitweise wieder unterhöhlt. Der Ufergrünzug entsteht mit Spielplatz aufgrund der bereits weitgehend kooperativen Atmosphäre der Beteiligten. Es wird aber - insbesondere bei der Grünverbindung zum Kleinen Tiergarten - ebenfalls deutlich, daß die „städtische“ Interpretation durch alle Beteiligten den versteinerten Charakter mit nur begrenzter Aufenthaltsqualität bedingt.

5.317 DENKMALSCHUTZ

Entstehung: Die ungewisse Zukunft des Meiereigebäudes geht auf die Abrißgeschichte des Ortes und die durch Freiburger nicht zurückgenommene Klage des alten Eigentümers gegen eine Unterschutzstellung als Baudenkmal zurück. Dennoch kollidieren nicht die grundsätzlichen Auffassungen der Beteiligten, sondern die Interpretationen des Schutzzwecks einerseits und im Detail die funktionalen Anforderungen und das Schutzgut andererseits. Die weitgehend separiert vom übrigen Prozeß laufende Umbauplanung für die Meierei bringt die Denkmalpflege in eine stärker aktive Position.

Austragung: Die Infragestellung des Meiereigebäudes wird zu keinem Zeitpunkt über die Wahrung der Rechtsposition des Eigentümers hinaus virulent (G109)³⁹⁸. In den Detailabstimmungen finden harte Auseinandersetzungen zwischen dem Eigentümer und der Denkmalpflege statt, in denen letztere durch die Entwicklung vielfältiger Lösungsalternativen die Initiative behalten und die zumindest teilweise Realisierbarkeit ihrer Forderungen demonstrieren kann.

Bewältigung: Die Einigung erfolgt an den entscheidenden Punkten im Kompromiß, der sowohl technisch-funktionalen wie denkmalpflegerischen Zielen entgegenkommt (Bsp. Rampe). Im Falle der Abstimmung der Bebauung an der westlichen Grundstücksgrenze kommt der Denkmalpflege sogar eine Schlüsselposition zu, als sich freiflächenbezogene und umgebungsschützerische Ziele paaren, ohne bei der Festlegung des Grünzugs alte bezirkliche Ziele eines „Parks“ gegen den Grundstücksnachbar ernsthaft halten zu können.

5.318 ERSCHLIEßUNG

Entstehung: Der große Umfang der erforderlichen Tiefgarageneinstellplätze löst in der Nachbarschaft von Wohnnutzungen und angesichts der begrenzten Kapazitäten an der Grundstücksnordkante zwangsläufig Abstimmungsbedarf hinsichtlich der Erschließungslösung aus. Die Erfahrungen mit der Verkehrsbelastung durch die Vorgängernutzung sind dabei drohender Anhaltspunkt für die Beteiligten.

Austragung: Die Befürchtungen der Anwohner werden lautstark im Beteiligungsverfahren und in direktem Kontakt mit dem Eigentümer thematisiert. Offenbar lassen sich jedoch technische Lösungen finden, die allen Prozeßbeteiligten gerecht werden, aber das Erschließungsproblem auf die Zukunft vertagen, in der das Grundstück voll vermietet ist und das Nadelöhr an der Ein- und Ausfahrt Alt-Moabit erst zum Tragen kommen wird.

Bewältigung: Damit ist der Konflikt nicht wirklich bewältigt, und neben Anpassungen der Planung sind evtl. neue Auseinandersetzungen über die Belastung der Zufahrten zu erwarten. Mit dem Verweis auf die früher für die Anwohner wesentlich problematischere Verkehrslärmsituation rechtfertigen sich jedoch derzeit die Betreiber (G109). Die Weiterentwicklungsfähigkeit des Konzepts und die möglichen Strategien des Eigentümers, die Beschäftigten in Zukunft zur Nutzung des ÖPNV zu bewegen, wird erst langfristig aufzeigen, ob er die geschaffene urbane Qualität des Orts auch zu halten bereit und in der Lage ist.

5.32 Bündnisse und Gegnerschaften

5.321 BÜNDNISSE

Interessanterweise ist die grundsätzliche konfliktive Zuspitzung Bezirk - Eigentümer mit dem Scheitern der Schulplanung beendet. Während des anschließenden Gutachterverfahrens wird versucht, gemeinsam eine Lösung als Dienstleistungszentrum zu entwickeln. Während der Eigentümer sich aufgrund seiner Rechtsposition durchsetzen konnte, versucht der Bezirk dies im Gutachterverfahren nicht, und dies, obwohl der Eigentümer seinen konkretisierten Wunsch nach einem hohen Nutzungsmaß bekräftigt und damit klarmacht, daß die Vermietung des Lagergebäudes nicht seiner eigentlichen Intention entspricht. Die bezirkliche Forderung nach einer städtebaulich vertretbaren Lösung verlegt die Zielkonkretisierung in die Zukunft. So wird im Ausgabekolloquium die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung ausdrücklich als Ziel des Gutachterverfahrens bestätigt.

Das Gutachterverfahren muß demnach für den Eigentümer als Ansatz zur weiteren Konkretisierung seiner Ziele - insbesondere eine vermarktbare Lösung muß ohnehin gefunden werden - und der Legitimationsbeschaffung gegenüber dem Bezirk angesehen werden, während es für den Bezirk bzw. die öffentliche Verwaltung eine Möglichkeit der Neuorientierung in einer Phase der Unsicherheit bedeutet. Diese grundsätzlich unterschiedliche Ausgangslage und Haltung zum Gutachterverfahren bedingt die weitere Erosion der bezirklichen Ziele. Dagegen ist der Eigentümer in der Lage, für ihn irrelevante Forderungen

³⁹⁸ Von einem Beteiligten wird allerdings behauptet, Freiburger habe versucht, sich durch ein bauforscherisches Gutachten zur Meierei vom Erhalt des Gebäudes „freizukaufen“ und habe erst bei der Einweihung eingesehen, welches Potential in dem Gebäude gesteckt habe (G013). Freiburger selbst bestreitet dies (Gespräch Freiburger).

zu akzeptieren oder gar positiv umzudeuten - vgl. seine Integration der Grünzüge - und seine eigentlichen Ziele - hohes Nutzungsmaß, repräsentative Anlage - für die anderen Planungsbeteiligten akzeptierbar auszugestalten. Im Verfahren auftauchende Vorschläge, die Gebäudehöhe am Rand abzusenken und dafür in der Mitte anzuheben, können als Indiz dafür gewertet werden, daß es dem Eigentümer gelungen ist, eine gemeinsame Verhandlungsgrundlage zu schaffen, die in der Folge auch nach außen gegen Widerstände vertreten wird. Eine Realisierungscoalition hat sich herausgebildet, die im Detail noch brüchig ist. Beide Seiten versuchen jedoch aktiv, Divergenzen jeweils auszuräumen. Neben der Verteidigung nach außen erlaubt die gewonnene Beziehung der Verhandlungspartner eine Entstigmatisierung ihres Gegenübers. Die andere Seite wird als unumgänglicher Mitstreiter begriffen, was erst harte Verhandlungen über die verbleibenden Konfliktpunkte ermöglicht, wohingegen vorher lediglich ein Beharren auf der eigenen Haltung festzustellen war.

Die Verteidigung der gemeinsamen Position läßt sich deutlich am Auftreten der Verwaltung und des Eigentümers gegenüber den Bürgern ablesen. Der sich auf einer Informationsveranstaltung regende Unmut macht sich insbesondere an den Dimensionen des Neubaukomplexes fest, die durch das Gutachterverfahren sanktioniert, vorher aber bewußt offengehalten wurden. Die Verwaltung sucht ihre Legitimation nun im Büroflächenbedarf und der Notwendigkeit von Innenentwicklung, also zwei gesamtstädtischen Betrachtungsweisen, die im Kontrast zur aus der lokalen Perspektive entwickelten Schulplanung stehen. Dies bedeutet, daß nicht nur die nicht mehr haltbare Vision aufgegeben wurde, sondern darüber hinaus ein markanter Schwenk in der planerischen Richtung stattgefunden hat. Die Ablehnung einer stärkeren Geschoßzahlreduzierung mit dem Hinweis, dies gehe zu Lasten der Grünflächen, ist Ausfluß der beschriebenen impliziten Verhandlungscoalition, die sich auf eine Anhebung der GFZ geeinigt hat, ohne daß der Dichtewert der vorgelegten Planung der Verwaltung überhaupt präzise berechnet worden wäre. Die Verwaltung verteidigt also die Verdichtungsstrategie und mithin eine Option des Eigentümers, nicht etwa eine Einigung mit ihm³⁹⁹.

Auch weitere Mitglieder des Obergutachtergremiums gehören zum Bündnis, das die Durchsetzung des Projekts ermöglicht (G030). Darüber hinaus wird seine Umsetzung von der Mehrheit in der BVV positiv begleitet, von der CDU im Vertrauen auf den ökonomischen und städtebaulichen Impuls bei einer Nachnutzung (G054), von der SPD in Loyalität mit ihrem Baustadtrat.

5.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Die von den Anwohnern formulierten Bedenken sind noch weniger als die städtebauliche Verträglichkeit, die von der Verwaltung anvisiert wird, hart verhandelbar. Dagegen schält sich beim Projektträger immer deutlicher das Beharren auf einem Nutzungsmaß als Kern der Strategie heraus. Die Bedenken der Anwohner werden folglich Stück für Stück kleingearbeitet, sie sind gewissermaßen „teilbar“. Das Lärmproblem stellt sich als weitgehend ungerechtfertigtes Bedenken heraus, während das Nutzungsmaß sich verfestigt. Es ist von den Anwohnern weder rechtlich erfolgversprechend angegriffen werden kann noch erscheint eine Berufung auf die Traufhöhe der Umgebung angesichts der vollständigen Neustrukturierung des Areals per se zwingend. Trotz ihrer harten anfänglichen Gegnerschaft, die die Bürger aus der Kirchstraße dem Projekt entgegenbringen, müssen sie als indifferent betrachtet werden, da sie im Prozeß jeweils versuchen, mit den für sie geeigneten temporären Bündnissen ihre eigene Position so weit als möglich durchzusetzen. Ihr anfänglicher Widerstand richtet sich denn auch nicht gegen den Investor, sondern gegen das Bezirksamt. Erst in späteren Verhandlungsphasen wird auch der Investor hart attackiert.

Ähnlich indifferent, weil unabhängig, ist die Denkmalpflege einzuschätzen, die unbeirrbar ihre Durchsetzungspotentiale identifiziert und fachlich durchkämpft, ohne das Projekt als solches in Frage zu stellen.

³⁹⁹ Zu beachten ist, daß bei den Mitarbeitern des Bezirksamts keineswegs von Anfang an - wie hier ja bereits dargestellt - ein Bündnis aufgebaut wird, sondern blanke Gegnerschaft herrscht, diese aber von den Prozeßbeteiligten abgebaut wird, während die nicht Prozeßbeteiligten dagegen teilweise bis zum Schluß skeptisch bleiben (informelle Gespräche mit Verwaltungsmitarbeitern). Diese innere Heterogenität im Amt verliert sich allerdings aufgrund zweier Faktoren: Zum einen verliert sie sich nach oben wegen der zunehmenden Nähe zur Politik, zum anderen wegen der auf die Personalrekrutierung zurückgehende Zunahme des Stellenwerts der Verdichtungs politik und der städtebaulich-kompositorischen Auffassung von Stadtentwicklung.

Sie baut ihr eigenes Bündnis mit dem Architekten der Meierei auf und nutzt die Chancen, die sich aus undefinierten Zielen anderer Akteure ergeben.

Selbst die in der BVV dem Projekt kritisch gegenüber stehenden Politiker der AL sind gezwungen, die Verwertungslogik auf dem Grundstück anzuerkennen und fordern - mit Ausnahmen - eine Qualifizierung des Projekts, ohne es stoppen zu können. Ihre Haltung ist daher wohl eher aufgrund der schwachen Verhandlungsposition konstruktiv, um „schlimmeres zu verhüten“.

5.323 GEGNERSCHAFTEN

Als eigentliche Gegner des Projekts sind die Bürger südlich der Spree einzuschätzen, die von einer grundsätzlichen Kritik nicht abgehen, diese aber nicht transportieren können. Teilweise geht das Stadtplanungsamt auf die Einwände ein, doch erreichen die Anwohner des Holsteiner Ufers - im Gegensatz zu denen der Kirchstraße - nie auch nur annähernd eine Verhandlungsposition, die den Eigentümer ernsthaft unter Druck setzt. Dies ist auf die Methoden, aber auch auf die isoliert vorgetragenen Ziele zurückzuführen.

5.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

5.41 Konstellation

Das Zustandekommen des Spreebogen-Projekts ist zurückzuführen auf die Sondersituation der Vereinigung, die politisch-planerische Ausrichtung der Bezirksamtsspitze, die Größe des Projekts, die den einzelnen Akteuren eine Gelegenheit zur ansatzweisen Durchsetzung ihrer Ziele ohne Infragestellung derer anderer Akteure gibt, und den nach anfänglichen Schwierigkeiten hohen Grad an lokaler Öffentlichkeit, die durch die vergleichsweise transparente Haltung des Investors noch gestützt wird. Die Schule scheitert daran, daß der ehrgeizige Versuch, eine Gewerbefläche in privater Hand in eine öffentliche umzuwidmen, außer auf der Bebauungsplanebene nirgends wirklich gestützt wird. Die Verlängerung der Baugenehmigung, die Haushaltsknappheit des Landes und die institutionelle Zersplitterung, die es nicht schnell handlungsfähig werden lassen, versetzen dem Projekt den Todesstoß. In den folgenden Verhandlungen gelingt es dem Investor, sämtliche für ihn entscheidenden Parameter im Verfahren zu bestimmen. Dabei versäumt er es aber nicht, im Konsens mit der Verwaltung eine moderate, ansatzweise verträgliche Verdichtungsstrategie anzuwenden. Die Verwaltung wird über ihren Entscheidungsspielraum über die städtebauliche Lösung und die Ablehnung eines Hochhauses eingebunden, während die Verdichtung selbst nie ernstlich in Frage steht. Das Verwertungsziel des Investors macht sich dabei das abstrakte Ziel der Vermeidung von Suburbanisierung in der Verwaltung und den Gestaltungswunsch in den beteiligten Verwaltungen zunutze. Über den Erhalt der Meierei mit großen Entscheidungsspielräumen für die dort beteiligten Akteure, die marginale Höhenreduzierung im Hufeisenbau, die Traufhöhenbebauung der Kirchstraße und die Schaffung des Uferwegs befriedet der Investor potentielle Gegner, ohne für ihn schmerzliche Konzessionen machen zu müssen. Diese werden zu keinem Zeitpunkt nach dem Scheitern der Schule wirklich vom Bezirksamt gefordert. Auseinandersetzungen um die Qualität der Freiräume zeigen, daß der Investor jederzeit bereit ist, die verfahrensstrategisch aufgebaute Vertrauensatmosphäre aufzugeben, wenn seine Ziele tangiert werden.

5.42 Bewertung

Der Erfolg des Projekts in der öffentlichen Wahrnehmung zeigt, daß bezirkliche Akteure in der Lage sind, ohne gravierendere Einwirkung des Senats attraktive Standorte zu produzieren und dabei einen Umschwung von lokal orientierter, behutsamer Quartiersentwicklung hin zu überörtlich bedeutsamen Investitionsvorhaben zu vollziehen. Es ist dabei allerdings in Rechnung zu stellen, daß der Bezirk aufgrund seiner geringen Erfahrung mit investorenbestimmten Großprojekten nur sehr eingeschränkt willens und in der Lage ist, selbst die Spielregeln des Verfahrens zu bestimmen und mithin häufig darauf angewiesen ist, problematische Teilentscheidungen nachträglich zu modifizieren. Die Kritik an vergebenen Chancen im Entwicklungsprozeß, die vor Ort vielfach zu vernehmen ist, wird von weiten Teilen des politischen Spektrums angesichts der Realisierung einer Ankernutzung für die künftige Arbeitsplatzentwicklung in Moabit überhaupt nicht thematisiert. Lediglich das - in Moabit breite - links-alternative Spektrum fordert Eingriffe in die Ausgestaltung städtebaulicher Details. Die weit auseinanderklaffende Gesamtbeurteilung

des Projekts spiegelt damit die gängigen stadtentwicklungspolitischen Grundauffassungen wider, während das in seinen Eingriffen zurückhaltende Bezirksamt de facto eine vermittelnde Rolle spielt. Daß eine fachliche Position nicht dezidiert und aktiver vertreten wird, ist zwar auf den Pragmatismus der Akteure zurückzuführen, doch daß keine der übrigen Kräfte hinreichend mobilisierungsfähig - oder motiviert -ist, diesen Pragmatismuskonsens auszuhebeln, läßt sich wiederum auf die Teilintegration der konträren Positionen zurückführen. Im Ergebnis sind wohl beide Grundpositionen bezüglich des Projekts legitim, diejenige, die den Erfolg des Projekts in den Mittelpunkt stellt und es als einen lokal adäquaten Umgang mit wirtschaftlicher Umstrukturierung erachtet, und diejenige, die die nachgiebige Haltung des Bezirksamts gegenüber dem Investor betont und auf Monotonie, Protzigkeit oder Fußgängerunfreundlichkeit des Projekts aufgrund vertaner Chancen des Bezirksamts verweist. An eine Evaluierung der Handlungsfähigkeit der einzelnen Akteure sollte sich allerdings eine Neubestimmung des Stellenwerts von projektorientierter Stadtentwicklungspolitik anschließen, die den Grad des öffentlichen Einflusses auf privatwirtschaftliche Nutzungsspezifika thematisiert.

6. FALLSTUDIE PARISER PLATZ

6.1 Chronologie

6.11 Lage und Vorgeschichte

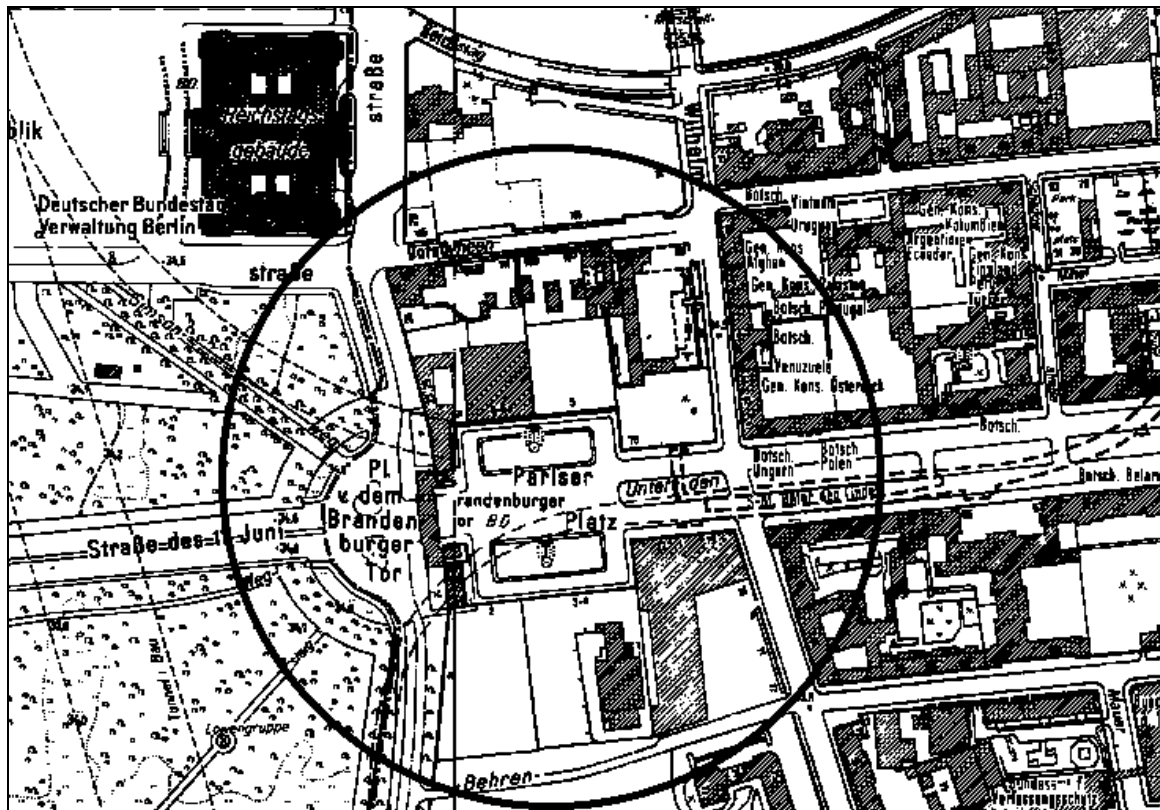


Abbildung:
Die Lage des Pariser Platzes im Bezirk Mitte. Maßstab 1 : 5.000, Stand 1998.

Der Pariser Platz liegt am westlichen Rand der barocken Stadterweiterung Berlins, der Friedrichstadt am Ende der Straße „Unter den Linden“. Als sogenanntes Karree bildete er mit zwei anderen geometrischen Plätzen, dem heutigen Leipziger Platz (Oktogon) und dem heutigen Mehringplatz (Rondell), den jeweiligen Abschluß der Hauptstraßen der Friedrichstadt und wurde ursprünglich als Handelsplatz und zur Sammlung von Truppen. Seinen westlichen Rand bildet das Brandenburger Tor, spätestens seit dem Mauerbau Wahrzeichen der Stadt Berlin an der Schnittstelle zwischen den in den Kalten Krieg verwickelten Weltsystemen.

Die Bebauung des Platzrandes wurde im Verlauf mehrerer historischer Phasen jeweils weitgehend „ausgewechselt“ (SenBauWohnVerk 1998b). Als Folge des Zweiten Weltkriegs und der Teilung der Stadt blieben lediglich das Brandenburger Tor, in der DDR-Zeit in seinen Anbauten geringfügig verändert, einige weniger bedeutende Bebauungsreste im nördlich angrenzenden Block und der Seitenflügel der Akademie der Künste erhalten. Die Platzfigur war nur noch im Straßenraum ablesbar, aber außer an der Westseite (Brandenburger Tor) nicht mehr durch Gebäudekanten gefaßt⁴⁰⁰. Im Zuge der Herrichtung und Neubebauung des nördlich angrenzenden Stadtquartiers um das Reichstagsgebäude fielen einige weitere Gebäudereste dem Abriß zum Opfer. Durch die eigentumsrechtlichen Regelungen des deutschen Einigungsprozesses und einige Grundstücksgeschäfte wurde das Parzellenraster der Vorkriegszeit etwas

⁴⁰⁰ Durch die Anpflanzung von Linden hinter der ursprünglichen Fluchtlinie war in der DDR zumindest eine Reminiszenz an die Platzfigur entstanden.

vergrößert, doch gelang es, die drei West-Alliierten wieder auf ihren Botschaftsstandort aus der Vorkriegszeit festzulegen⁴⁰¹. Die übrigen Grundstücke gelangten weitgehend in die Hand von Banken oder Immobilienfonds. Mit der Entscheidung, keine Bundeseinrichtungen am Platz anzusiedeln, war damit der Weg frei für eine parzellenhafte Wiedergewinnung der Platzform durch Repräsentanzen von Banken, in ihrem Nutzungsspektrum im Detail noch nicht bestimmte Gebäude, die eine typische Mischung von Einzelhandel/Gastronomie und Büros erwarten ließen, sowie einzelne „Sonderfälle“ wie die Wiedererrichtung des Hotel Adlon und der Akademie der Künste.

6.12 Die Bestimmung des städtebaulichen Rahmens unter Investitionsdruck

6.121 EINE TASTENDE SUCHE NACH PRINZIPIEN EINER „KRITISCHEN REKONSTRUKTION“: DAS GUTACHTEN VON STRECKER UND HOFFMANN-AXTHELM

Nach der Vereinigung wieder als Teil der historischen Friedrichstadt begriffen, die in ihrem Straßenraster und in weiten Teilen auch in ihrer Maßstäblichkeit erhalten geblieben war, gelangt der Pariser Platz früh in den städtebaulichen Denkkontext der „Kritischen Rekonstruktion“. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen beauftragt angesichts der Ungewißheit ob der künftigen Platzform⁴⁰² bereits 1991 Bernhard Strecker und Dieter Hoffmann-Axthelm mit einem Gutachten zur Kritischen Rekonstruktion des Bereichs um den Platz⁴⁰³. Die Vergabe des Gutachtens geht von der Voraussetzung aus, daß der historische Platzgrundriß Grundlage der Neubebauung sein könne und daher ein städtebaulicher Wettbewerb nicht erforderlich sei (Senator Nagel in SenBauWohn 1991, S. 4). Weitere Voraussetzungen sind das Ziel einer stadtverträglichen Verkehrsmenge auf dem Platz, die Entscheidung, daß dort keine Bundeseinrichtungen untergebracht werden sollten und die Ablehnung von historisierender Architektur durch die Senatsbauverwaltung.

Zum Ausgangspunkt der Begutachtung wird der Hinweis gemacht, daß unter Bezug auf den Mauerbau und die Verkehrsplanung eine „Reflexion auf ... [das] Faktum Selbstzerstörung von entscheidender Wichtigkeit“ (S. 8 f) sei. Als allgemeine Grundsätze werden ausgegeben: der „Weiterbau“ der Geschichte, die Wiederherstellung einer „Haltung“ der „Vornehmheit“, die Respektierung des Brandenburger Tors als wichtigstes Gebäude am Platz, eine Ablehnung der Wiederholung des vorherigen historischen Zustands und die Entwicklung einer „Haltung“ zu allen früheren Schichten der Bebauung des Platzrandes (S. 10 f).

Die Analyse der baulichen Vergangenheit fördert zutage, daß die Bebauungsgeschichte in vier Epochen verlief (S. 12 f), während die ehemalige Nutzungsstruktur von zahlreichen öffentlichen Einrichtungen (neben der US-amerikanischen, der französischen und - in einem Randbereich - der britischen Botschaft sogar solchen Preußens und des deutschen Reichs), Verbandsverwaltungen, kaum konsumorientierten Dienstleistungen, Wohnen, der Akademie der Künste und dem Hotel Adlon trotz ihrer zentralen Lage durchaus heterogen war (S. 14 ff).

Der städtebauliche Strukturplan, der auf diesen Anknüpfungspunkten aufgebaut wird, sieht vor, daß der Platz in Zukunft als „maximal öffentlicher Torplatz“ unter Begrenzung der Verkehrsmenge gestaltet werden soll. Obwohl - im Gegensatz zur früheren Nutzung - von „unmittelbarer politischer Nutzung“ freigehalten, stellt er für die Gutachter einen „Platz von allgemeiner repräsentativer, aber rein gesellschaftlicher Bedeutung“ dar, dessen frühere Nutzungen wiederaufleben sollen. Die angestrebte „Unterordnung der Bebauung unter das Schwergewicht des öffentlichen Raumes geht einher mit einem Bebauungsregulativ, das den Platz aus dem Spiel der Investitionsinteressen ... entzieht.“ Dies wird konkretisiert durch eine Orientierung der Gebäudehöhen an den seitlichen Wachthäusern des Brandenburger Tors (Traufhöhe

⁴⁰¹ Dazu war es insbesondere bei der Französischen Botschaft erforderlich, die Parzelle zu vergrößern und ihr einen Anschluß an die Wilhelmstraße durch den Block zu verschaffen.

⁴⁰² Vgl. dazu die im Rahmen der FAZ-Ausstellung „Berlin morgen“ präsentierten Ideen, die sogar die dominierende Rolle des Brandenburger Tors in Frage stellen (Lampugnani/Mönninger 1991, S. 152). Daß diese Ideen nicht völlig aus der Luft gegriffen sind, beweist die Idee der Bundesbauministerin Schwaetzer, das Tor zu untertunneln, ein Vorschlag, der auf Ablehnung stößt, aber erst durch einen schnellen Kraftakt der Bebauungsplanbearbeiter abgewehrt werden kann (Nagel/Spath 2000, Altröck 1997, G026).

⁴⁰³ Das Gutachten ist in Grundzügen in SenBauWohn 1991 veröffentlicht. Vgl. auch Architekturgespräche 01.12.1993, Foyer 1/1991.

von 10 m). Lediglich die östliche Platzkante soll den Übergang zur höheren Bebauung an der Straße Unter den Linden markieren. Um an die Teilung Berlins und die damals isolierte Stellung des Tors zu erinnern, soll dieses von Nachbarbebauung freigehalten werden. Der entwickelte Strukturplan sieht diesbezüglich vor, auf eine zusätzliche Bebauung der westlichen Platzkante vollständig zu verzichten (S. 18 f). Die Gutachter schlagen weiterhin vor, an der südlich des Platzes verlaufenden Behrenstraße keine Durchfahrt zuzulassen, die die beiden Stadthälften für den MIV verbinden würde. „Zur Tordurchfahrt gibt es keine brauchbare Alternative ... Die Überzeugungskraft der Durchfahrungslösung ergibt sich aus der beispielhaften Weise, wie hier verkehrliche, funktionale und ästhetische Gründe ineinander greifen.“⁴⁰⁴ (S. 20 f)

Zur Umsetzung wird konkretisierend vorgeschlagen, die Straßenfluchten als Baulinien festzusetzen, die Grundstücke, sofern nach dem Strukturplan bebaubar, als Einzelparzellen zu bebauen, die GFZ mit Ausnahme der östlichen Platzkante auf 1,2 zu begrenzen, während dort die Dichte der Vorkriegsbebauung wieder zulässig sein soll. Für die Längsseiten wird ein Palazzotyp mit repräsentativen Fronten und Gärten sowie Fassaden vorgesehen, die länger als hoch sein sollen. Obwohl keine historischen Repliken erwünscht werden, ist eine Ausbildung der platzseitigen Fassaden als Lochfassaden in Putz oder Naturstein ohne Vorbauten vorgesehen (S. 28 f).

6.122 DAS „KONVENTIONELLE“ GEGENGUTACHTEN VON MACHLEIDT/STAPP/SCHÄCHE

Das Gutachten von Strecker/Hoffmann-Axthelm bleibt zunächst ohne größere Wirkung. Im September 1991 werden die BEP-Grundlagen für den Bezirk Mitte durch die Arbeitsgruppe für Stadtplanung (AGS) vorgelegt. Sie sehen für die Friedrich- und die Dorotheenstadt eine Sicherung des historischen Stadtgrundrisses „mit allen seinen Elementen (Torräume, Plätze usw.)“ vor. Weiter formulieren sie das Ziel, dort ein „höchstmögliches Maß an vielfältiger Nutzung zu erreichen (kein Verwaltungs-Ghetto)“, und fordern deshalb für diesen als Kerngebiet aufzufassenden Bereich einen Wohnanteil „bis 20%“. (AGS 1991)

Im Rahmen der sich konkretisierenden „Hauptstadtplanung“⁴⁰⁵ werden gewissermaßen auf diesem Planungsstand aufbauend Machleidt/Stepp/Schäche von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz im Herbst 1991 mit einem Gutachten für den Bereich zwischen Reichstag und Wilhelmstraße beauftragt. Ziel des Gutachtens ist es, für den weitgehend durch Krieg und Teilung zerstörten Bereich, die wegen ihrer Nähe zum Reichstag insbesondere für eine Nutzung durch den Bundestag in Frage zu kommen scheinen, eine städtebauliche Neuordnung vorzunehmen. Der Ort soll dabei „zu einem angemessenen städtebaulichen Zeugnis seiner Zeit“ gemacht werden, der eine Integration der Bundestagsnutzungen „in fruchtbarer Weise in die differenzierte Bau- und Nutzungsstruktur der Innenstadt“ erlaubt und „zum öffentlichen Raum des vielschichtigen gesellschaftlichen Lebens“ wird. (SenStadtUm 1992e, S. 4)

Obwohl sich Machleidt/Stepp/Schäche wie auch Strecker/Hoffmann-Axthelm auf das Leitbild der Kritischen Rekonstruktion berufen, kommen sie nach mehreren Steuerungsrunden mit allen Beteiligten aus der Bezirks-, Senats- und der Bundesebene kommen zu Empfehlungen, die sich teilweise von den Positionen der Verwaltungsvertreter und jedenfalls für die Grundstücke des Pariser Platzes deutlich vom Vor-

⁴⁰⁴ Das Gutachten behauptet, funktional entwerfe eine enge Umfahrung des Tors den Platz repräsentativ, während eine weitere Umfahrung für die nördlich gelegene Clara-Zetkin-Straße und die südlich gelegenen Ministergärten unzumutbar sei. Verkehrlich könne das Tor selbst eine Filterwirkung ausüben, die die durchfließende Verkehrsmenge begrenze und damit die Möglichkeit einräume, die durchlaufende Straße zu beiden Seiten zurückzubauen. Als ästhetisch eingeschätzt wird der Erhalt der Torfunktion und eine Wiederherstellung des alten Straßenprofils, das die Wahrnehmung des Tors in seiner vollen Breite erst auf dem Vorplatz erlaube. Der erste Schritt zu einer Öffnung des Tors für den Fahrzeugverkehr wird dann mit Senatsbeschluss vom 17.09.1991 gefällt. Busse, Taxis, und Fahrräder dürfen ab dem 03.10.1991 das Tor durchfahren, ohne daß ein Verkehrskonzept für die Innenstadt vorläge. SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und die FDP kritisieren diese Entscheidung. (tagszeitung vom 18.09.1991)

⁴⁰⁵ Mit Beschluss des Bundestages vom 20.06.1991 wurde die Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes nach Berlin beschlossen. Der Senat von Berlin begann unmittelbar danach, die Voraussetzungen für einen Umzug zu schaffen und damit ein wesentliches Argument der Kritiker des Beschlusses zu entkräften, der Umzug sei nicht in absehbarer Zeit und mit angemessenem finanziellem Aufwand zu realisieren. (Machleidt/Stepp/Schäche 1992, S. 4)

gängergutachten unterscheiden. Wesentliche Aussagen zur städtebaulichen Ordnung sind das Bekenntnis zum „Erhalt und der Wiederherstellung ... in diesem historisch belegten Teil des Berliner Zentrums“. Daraus leitet sich der Wiederaufbau des Platzes „in der geschlossenen Form seines Vorkriegszustandes in einer neuzeitlichen und funktionsgerechten Architektur“ ab mit einer Traufhöhe von 16-18 m am Platz und 22 m am östlichen Platzrand und damit dem Abschluß der Straße Unter den Linden, einer Schließung der Westseite des Pariser Platzes als Raumkante zum Tiergarten mit Einbindung des Brandenburger Tores und einer Orientierung an der vorhandenen Parzellenstruktur (S. 5 f). Um die in der DDR-Zeit veränderten Torhäuser des Brandenburger Tors erhalten zu können, wird ein Abstand von 3 m an beiden Seiten zu den Neubauten auf der Westseite des Platzes vorgesehen. (S. 29)

Die Gutachter plädieren wie ihre Vorgänger für eine Freigabe des Platzes für den Straßenverkehr „in gedämpfter Form“. (S. 5 f) Um eine in diesem Sinne praktikable Verkehrslösung umsetzen zu können, soll die südlich des Platzes verlaufende Behrenstraße nach Westen bis zur Ebertstraße verlängert und im gesamten Gebiet auf Parken außerhalb der Straßenräume verzichtet werden. Explizit wendet sich das Gutachten gegen eine Umfahrung des Brandenburger Tores (S. 34).

Die Empfehlungen gehen weiter vom „innerstädtischen Grundsatz einer vielfältigen und kleinteiligen Nutzungsstruktur“ aus. Der Platz soll „den Charakter eines für eine breite Stadtöffentlichkeit attraktiven bürgerlichen Stadtplatzes“ erhalten. Die „Geschäfts- und Wohnhäuser mit Läden, Gastronomie, Dienstleistungen, Kommunikation und Kultur“ bieten dem Gutachten zufolge eine Bruttogeschoßfläche von etwa 65.700 m². Lediglich für das Grundstück Nr. 6 sieht es „einen bürgernahen Informations- und Ausstellungsbereich“ für den Bundestag vor, also „schwerpunktweise repräsentative und öffentlichkeitsbezogene Nutzungen“. (S. 6)

Für den Umgang mit dem noch vorhandenen Bestand schlagen die Autoren bis auf das Haus der Handelstechnik an der Dorotheenstraße einen Erhalt und eine maßstabgebende Einbindung in die Neubaukonzeption vor, bei der neben dem Reichstagspräsidentenpalais und der Kammer der Technik auch die Restbebauung der Akademie der Künste am Pariser Platz als Denkmal begriffen werden sollen. (S. 7) Die Neubauten sollen dagegen Lochfassaden in Putz oder Naturstein aufweisen. (S. 29)

6.123 GEGENSÄTZLICHE POSITIONEN DER PIONIERE: HOTEL ADLON, HAUS LIEBERMANN, HAUS SOMMER

Unabhängig von der laufenden Planung des städtebaulichen Rahmens gelingt es drei Investoren, im Vorfeld Bauvorbescheide für Schlüsselgrundstücke am Platz zu erhalten. Neben dem Neubau des Hotels Adlon in der südöstlichen Platzecke handelt es sich dabei um die beiden Nachbargrundstücke des Brandenburger Tors, deren Bebaubarkeit von einer Entscheidung über die städtebauliche Gestalt des Platzes und insbesondere seiner Westseite abhängt. Das Land Berlin, das schnell „Zeichen setzen“ will, verkauft dazu das Adlon-Grundstück 1992 zu einem vergleichsweise niedrigen Preis an die Fundus-Gruppe, der nach der späteren Zuordnung des Grundstücks in das Eigentum des Bundes durch diesen Nachforderungen auslöst (G014, Berliner Zeitung 14.06.1997).

Die Neuplanung des Hotels Adlon durch die Kempinski AG und ab 1994 die Fundus-Gruppe zielt zwar darauf ab, „die Legende des Adlon wieder aufleben zu lassen“, doch machen die veränderten Nutzungsanforderungen für Hotelbauten eine „Wiedererrichtung des Hotels in seinem ursprünglichen Erscheinungsbild“ unmöglich. Das im Vergleich zum Vorgängerbau vergrößerte Grundstück nimmt den gesamten südlichen Abschluß der Straße Unter den Linden westlich der Wilhelmstraße ein, womit sich die Fassadenlänge dort in etwa verdoppelt. Überdies wird bei insgesamt vergleichbarer Höhe ein zusätzliches Geschoß eingefügt. Mit dem Architekten Patzschke ist ein Vertreter einer stärkeren Hinwendung zu historisierenden Details gefunden, der zwar in der Architekturwerkstatt der Senatsbauverwaltung diskutiert und weiterbearbeitet wird, aber bei Stimmann dennoch auf nur geringe Gegenliebe stößt (Architekturgespräche 01.12.1993, 57. Sitzung ABauWohn 18.05.1994). Auch wenn die Architekten betonen, daß man durch „die moderne Interpretation der Details ... die Herstellung im ausgehenden 20. Jahrhundert“ erkenne, wird der Entwurf zur Zielscheibe in dem sich in der Stadt um das Jahr 1993 anbahnenden Architekturstreit (der sich weitgehend auf Fassaden beschränkt). (SenBauWohnVerk 1998b, S. 44 f)⁴⁰⁶ Die Aus-

⁴⁰⁶ Fertigstellung August 1997.

richtung des Gebäudes an den historischen Fluchtlinien und der Gebäudehöhe der Vorkriegsbebauung macht eine Genehmigung nach § 34 BauGB möglich.



Abbildung:

Das „neotraditionalistische“ Hotel Adlon. Quelle: Architektenkammer Berlin 1996, S. 66.

Haus Liebermann und Haus Sommer, die von Josef Paul Kleihues für die restituierten Liebermann-Erben (Familie Quandt) bzw. die Rheinische Hypothekenbank entworfen werden, weisen bei gleicher Höhe wie die Vorgängerbauten des Architekten Stüler aus der Mitte des 19. Jahrhunderts ein zusätzliches Geschöß auf. Mit einer äußersten Reduzierung der Fassadengliederung und durch den Verzicht auf die Rundbogenfenster im 2. Obergeschoß stößt der Architekt auf z. T. erhebliche Widerstände im politischen Raum, in der Fachöffentlichkeit und der Bevölkerung. Er wird zu mehrfacher Überarbeitung seiner Entwürfe gezwungen. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 36 f)⁴⁰⁷ Zumindest das Haus Sommer ist hinsichtlich seiner Genehmigungsfähigkeit nach § 34 BauGB umstritten. Ein Rechtsgutachten vermutet die Grenze des Innenbereichs schließlich jenseits des Grundstücks, so daß die Amerikanische Botschaft mit ihrer Nähe zum Tiergarten und wegen der nicht mehr vorhandenen geschlossen bebauten Umgebung in den Außenbereich fällt.⁴⁰⁸

Auch für das Grundstück Pariser Platz 3 versucht Kleihues zunächst, eine Baugenehmigung zu erhalten. Zwar wird im Mai 1994 die entwicklungsrechtliche Genehmigung⁴⁰⁹ durch die Senatsbauverwaltung für ein Wohn- und Geschäftshaus mit 15.000 m² Büro- und 3.000 m² Wohnfläche erteilt, doch scheitert das Projekt später und wird nach dem Erwerb des Grundstücks durch die DG Immobilien gemäß einer Ent-

⁴⁰⁷ Fertigstellung Ende 1998 bzw. Februar 1998.

⁴⁰⁸ Vgl. auch 57. Sitzung ABauWohn 18.05.1994.

⁴⁰⁹ Diese ist wegen der Zugehörigkeit des Gebiets zum Städtebaulichen Entwicklungsgebiet Parlament und Regierung erforderlich.

scheidung des Abgeordnetenhauses von einem Wettbewerbsverfahren abgelöst. (tageszeitung 13.06.1995)

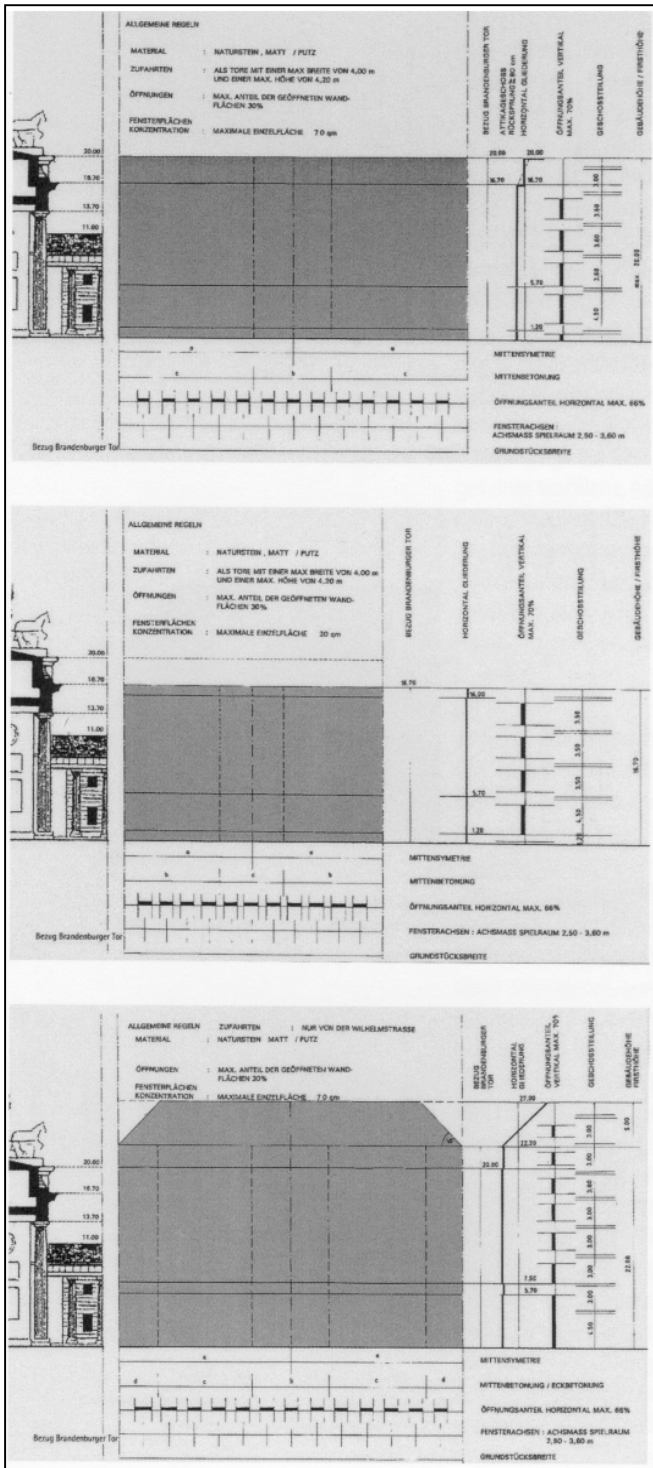
6.124 DIE EINIGUNG ÜBER DEN STÄDTEBAULICHEN RAHMEN UND DER ENTWURF DER GESTALTUNGSVORGABEN

Somit stehen sich zwei konträre gutachterliche Positionen gegenüber, wobei allerdings die sich abzeichnende Bebauung an der Westseite des Platzes und des Hotels Adlon ein Präjudiz für einzelne Aussagen von ihnen darzustellen scheinen. Beide Gutachten kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, der historische Grundriß solle bewahrt werden, ohne eine historisierende Neubebauung vorzunehmen. Die östliche Platzkante solle sich in ihrer Bebauung an der Straße Unter den Linden orientieren. Verkehr durch das Tor sei nur in stadtverträglicher Menge vertretbar. Während aber Strecker/Hoffmann-Axthelm das Brandenburger Tor freihalten und eine an der Bebauung des 18. Jahrhunderts orientierte Traufhöhe von 10 m vorsehen, schlagen Machleidt/Stepp/Schäche eine Bebauung der westlichen Platzseite mit kleinem Abstand zum Brandenburger Tor und eine Traufhöhe von 18 m vor, wie sie seit 1903 gegolten hatte.

Bereits die erste Präsentation der beiden Gutachten in der Öffentlichkeit bringt demjenigen von Machleidt/Stepp/Schäche größere Sympathien ein, so daß die Senatsbauverwaltung inoffiziell von der Position ihrer Gutachter abrückt (S20). Formal wird die Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden beauftragenden Senatsverwaltungen erst Anfang Juni 1993 im Beschluß des Gemeinsamen Ausschusses zwischen Berlin und dem Bund beigelegt, der wegen der Relevanz des Gebiets für die Hauptstadtplanung Entscheidungsbefugnisse hat und gleichzeitig festlegt, daß keine Bundeseinrichtungen am Pariser Platz angesiedelt werden. Die Einigung erfolgt zugunsten einer Wiederherstellung der historischen Platzform mit geschlossener Bebauung und einer Traufhöhe von 18 m. Damit verbunden ist ebenfalls eine Entscheidung über die Verkehrsführung am Platz, die weder eine enge noch eine weite Umfahrung des Brandenburger Tors zuläßt und schließlich den Weg für die beiden geplanten Torbauten frei macht. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 18, G014)

Die Senatsbauverwaltung beauftragt kurz danach die in der Senatsbaudirektion bekannten Personen Bruno Flierl und Walter Rolfes, die bereits zuvor in Wettbewerbsjürys tätig waren und - obgleich einander nur flüchtig bekannt - ein Team aus einem mehr textlich-theoretisch abreitenden Fachmann aus dem Ostteil der Stadt (Flierl) und einem stärker architektonisch-praktisch arbeitenden Fachmann aus dem Westteil (Rolfes) bilden. Sie sollen in einem Gutachten (Flierl/Rolfes 1993) konkrete Gestaltungsvorgaben für die Platzrandbebauung erarbeiten, da die bereits weit fortgeschrittenen Einzelprojekte wie das Hotel Adlon in einer für den Standort übergroße gestalterische Heterogenität zu resultieren drohen (G025, G061, G089). Zu diesem Zweck analysieren sie die Gestaltungsmerkmale der Vorkriegsbebauung im Detail und berufen sich in ihren Zielen und Regulativen auf eine angebliche Einheitlichkeit der alten Bebauung (S. 3). Dabei kommen sie zu dem Schluß, das Ziel der „Wahrung kultur-historischer Kontinuität im baulichen Erneuerungsprozeß“ könne „ohne Regulative nicht verwirklicht werden“, während es „früher ... noch einen tragfähigen und auch wirklich tragenden kulturellen Konsens in der Gesellschaft gab und damit also auch wirksame gesellschaftliche Konventionen des Bauens“⁴¹⁰. Eine „Selbstdarstellung Berlins“ setze die Prüfung voraus, „worin die Einheitlichkeit, der Aufbau und die Gliederung der früheren Bebauung des Platzes nach Maß und Proportion eigentlich bestand, was für Beziehungen die einzelnen Gebäude ... hatten, ... auf welche Weise ... die Ausgeglichenheit, Festigkeit und Geschlossenheit dieses einzigartigen Stadtraumes zustande kam.“ (S. 3)

⁴¹⁰ Diese Behauptung ist später heftig kritisiert worden. Vgl. dazu unten.



Als Merkmale werden der vertikale Aufbau der Gebäude in Sockel-, eine mittlere und eine obere Zone der Fassaden ermittelt⁴¹¹, darüber hinaus die horizontalsymmetrische Gliederung der Gebäude, die bereits erwähnte Sonderstellung der Eckgebäude am östlichen Platzrand und die Material- und Farbwahl (S. 4). Daraus leiten sie einen Vorschlag für die künftige Raumgestalt ab (S. 5). Dieser zeichnet sich aus durch die Forderung nach einem direkten Anbau an das Tor, um „dem Brandenburger Tor seine Funktion und räumliche Wirkung als Tor wiederzugeben.“ Der traditionelle vertikale Aufbau der Fassade in Zonen soll durch die Neubauten aufgenommen werden⁴¹². Eine Beschränkung der hinteren Gebäudeteile auf eine Höhe von 30 m dient dazu, diese hinter den Vorderhäusern unsichtbar zu lassen. Auch die horizontale Gliederung der Fassade wird explizit festgelegt, um Einheitlichkeit zu erwirken. Für die östliche Randbebauung werden Merkmale zur Betonung des Übergangs zur Straße unter den Linden festgelegt. Die Material- und Farbwahl orientiert sich am Brandenburger Tor. Überdies werden präzise Festlegungen für die Größe der Tore, die Fensterachsmasse und den Gesamtanteil der Öffnung in der Fassade getroffen.

Abbildung: Skizzen zu den Gestaltungsrichtlinien von Bruno Flierl und Walter Rolfes. Quelle: SenBau-WohnVerk 1998b, S. 24.

Mit dem Gutachten bekennt sich die Senatsbauverwaltung und insbesondere Senatsbaudirektor Stimmann dazu, daß auch die Architektur am Pariser Platz Vorgaben unterworfen sein soll. Das in Berlin zumindest im Neubau völlig unübliche Verfahren wird zunächst auch für den Leipziger Platz anvisiert und muß sich in der Praxis erst noch bewähren. Für die detaillierten Festlegungen scheint die historische Bedeutung des Straßenzugs Unter den Linden mit dem Brandenburger Tor zunächst ein hinreichender

⁴¹¹ Ausnahmen existierten. Dies wird von Flierl/Rolfes allerdings auch nicht bestritten.

⁴¹² Die Basiszone, die mit 5,70 m bemessen wird, soll weiterhin die Toreinfahrten und Eingänge aufnehmen. Entgegen der früheren Uneinheitlichkeit wird eine durchgehende Mittelzone von drei Geschossen festgelegt. Bei einer Hauptgesimslinie von 16,70 m und einem Rücksprung von mindestens 0,80 m wird mit einem Attikageschoß eine maximale Traufhöhe von 20 m erreicht.

Anlaß zu sein. Die Prominenz des Orts zieht allerdings auch bedeutende Architekten mit großem eigenem Gestaltungswillen an. Dies wird vor allem am Beispiel der Akademie der Künste deutlich.

6.13 Die Auseinandersetzung um die Fassadengestaltung

6.131 DER WETTBEWERB ZUR AKADEMIE DER KÜNSTE UND DIE KRITIK AN DEN GESTALTUNGSVORGABEN

Die Akademie der Künste zu Berlin-Brandenburg erhebt erst nach der Vereinigung ihrer beiden Teile in Ost und West im Oktober 1993 offiziell Anspruch auf das vor dem Krieg in ihrem Eigentum befindliche und auch während der DDR-Zeit von ihr genutzte Grundstück. Die Vorarbeiten aus dem Jahr 1993 zu einer Neubebauung („1. Stufe“ aus dem Herbst 1993⁴¹³) werden weitgehend hinfällig, als die Akademie ein Raumprogramm für die Gesamtheit ihrer Standorte erarbeitet und 1994 ein neues Gutachterverfahren mit 13 Teilnehmern einleitet („2. Stufe“).

Während die übrigen Grundstückseigentümer am Pariser Platz in der ersten Planungsphase versuchen, über eine Direktbeauftragung von Architekten ihre Neubaupläne zu konkretisieren (Hotel Adlon, Haus Liebermann, Haus Sommer), und später vom Senat auf Bauwettbewerbe unter Beteiligung der öffentlichen Hand verpflichtet werden, veranstaltet die Akademie einen internen Wettbewerb. Zwar wird der Akademie Ende 1993 der erste Entwurf der Gestaltungssatzung für den Pariser Platz bekannt, doch sind die teilnehmenden Architekten durch den Wettbewerb nicht an sie gebunden. Für die Jury, die aus Mitgliedern der Akademie besteht, ist „die Orientierung der gesamten Platzbebauung an den Dimensionen des Brandenburger Tores [unstrittig]“, ebenso „die ungefähre Festlegung der Trauflinie ... sowie die Höhe des zurückspringenden Staffelgeschosses“. Weiter bezieht sie sich – mit Verweis auf die Auslobung, die eine Erinnerung an die alte Fassadengliederung fordert (Bauwelt 1994, Heft 24, S. 1304) - auf die historische Gliederung, Dimension und Proportion. „In Zweifel gezogen wurden dagegen das Erfordernis und die Berechtigung, einen maximalen Öffnungsanteil in den Außenwänden und ... eine Lochfassade ... festzulegen und bestimmte Baumaterialien zu fordern.“ (Akademie ... 1995, S. 12) Vielmehr solle die Akademie ein offenes Haus sein, das Transparenz aufweise und das Innere zeige. (Akademie ... 1995, S. 15)

Im Juni 1994 entscheiden Günter Behnisch und Manfred Sabatke den Wettbewerb für sich. Ihr Entwurf umbaut den Altbau im Blockinnern mit einer freien Komposition von baulichen Formen, die am Pariser Platz selbst von einer durchsichtigen Glasfassade begrenzt werden. Die Jury kritisiert zwar die Fassadengestaltung, die in den Obergeschossen „noch nicht aussagefähig genug ist“, lobt aber deren Offenheit und die gelungene Verbindung von Alt und Neu sowie die „frei entwickelten Innenräume“ (Akademie ... 1995, S. 29)⁴¹⁴. Mit dem Verzicht auf einen Sockel und die Reduzierung der Gliederungselemente auf eine vor die Glasfassade gehängte Stahlkonstruktion steht diese im Widerspruch zu den Gestaltungsvorgaben, die von Behnisch bereits ein halbes Jahr zuvor öffentlich als „skandalös“ bezeichnet worden sind (tageszeitung 31.05.1994). Damit deutet sich ein Konflikt über den Pariser Platz insgesamt an, der am Entwurf für das Akademiegebäude über mehrere Jahre ausgetragen wird und ein großes Medienecho erlangt.



Abbildung:
Fassade Bauakademie nach einem der ersten Entwürfe von Behnisch. Quelle: Architektenkammer Berlin 1996, S. 65.

⁴¹³ Vgl. Akademie der Künste 1995, S. 10.

⁴¹⁴ Für eine ausführliche Kritik aus der Fachöffentlichkeit, die das Dilemma der platzseitigen Fassade deutlich macht, vgl. Kil 1994, S. 1304: „Selbst Günter Behnisch redete eher fahrig über seine mehrschichtig gläserne Eingangsfassade hinweg; zu bewußt war ihm wohl, daß es dem Gittergebilde an überzeugender Prägnanz noch fehlt.“

6.132 DIE POLITISCHE ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE GESTALTUNGSVERORDNUNG

Im Januar 1994 werden im Rahmen der Diskussion über die Bebauungsplanentwürfe zum Pariser Platz und den Ministergärten die darin verankerten Gestaltungsbindungen zum Thema im Abgeordnetenhausausschuß für Stadtentwicklung. Sowohl FDP als auch Bündnisgrüne plädieren angesichts der Gefahr, durch die geplante Gestaltungssatzung eine „Zwitterarchitektur“, ein „belangloses Konglomerat“ zwischen „Alt“ und „Neu“ zu erzeugen, für die Wiederherstellung des Platzes in gänzlich historischer Form. Dagegen hält die PDS die Gestaltungsvorgaben für „angemessen“ und den FDP-Vorschlag für „dirigistisch“, da die Investoren gegen eine Reproduktion der historischen Gebäude seien. Zwischen den Vertretern der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, die sich auf die „sorgfältige Gestaltanalyse“ der Gutachten zurückziehen und ihre Kriterien für in der Fachwelt im wesentlichen unstrittig halten, und dem Staatssekretär Branoner aus der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, der sich für Höhenversprünge sowie gegen Symmetrie und die im Bebauungsplanentwurf vorgesehenen Schlitze am Brandenburger Tor ausspricht, besteht ein unausgetragener Dissens hinsichtlich der Wirkung der vorgesehenen Gestaltungsvorgaben⁴¹⁵. (47. Sitzung AStadt, 19.01.1994)

Das Abgeordnetenhaus befaßt sich im Mai 1994 erneut mit den Bebauungsplanentwürfen. In einer gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse für Bau- und Wohnungswesen und für Stadtentwicklung wird der Arbeitsstand von Senatsbaudirektor Stimmann mit Bezug auf die historische Entwicklung des Platzes vorgestellt, der als Ziel des Bebauungsplans die „kritische Rekonstruktion der historischen und stadträumlichen Figur als Eingang zur Innenstadt“ nennt, gleichwohl darauf verweist, daß die palaisartigen Einzelgebäude der Vorkriegsbebauung unterschiedliche Traufhöhen aufwiesen. Eine Überschreitung der neu festzusetzenden, aus dem Gutachten von Machleidt u.a. abgeleiteten Traufhöhe durch einzelne Gebäude sei zu vermeiden, eine Unterschreitung allerdings unproblematisch. Die übrigen Inhalte des Gutachtens von Flierl/Rolfes werden unter Berufung auf den ursprünglich vorhandenen Palais-Typus von ihm propagiert. Die „strengen Vorgaben“ seien notwendig, um „ein Stück gemeinsamer Positionen herstellen“ zu können. Der von der Freistellung des Tors durch das Gutachten von Hoffmann-Axthelm / Strecker übriggebliebene 1,40 m breite Schlitz zu beiden Seiten des Brandenburger Tors sei ein „kleiner Widerhaken bei der Bebauung“.

Die sich anschließende Expertenanhörung ist kontrovers und behandelt im wesentlichen die bereits auf den Weg gebrachten Bauvorhaben für die Westseite des Platzes (Haus Liebermann, Haus Sommer, Architekt J.P. Kleihues). Dr. Maier als Vertreter der Gesellschaft historisches Berlin, einem mitgliedstarken Verein, der sich für den möglichst originalgetreuen Wiederaufbau historischer Gebäude einsetzt, bestreitet das Vorhandensein einer im Zusammenhang bebauten Umgebung, die Voraussetzung für eine Genehmigung nach § 34 BauGB ist, und fordert überdies den Anbau der Gebäude an das Brandenburger Tor. Seine Kritik an den Entwürfen von Kleihues richtet sich gegen die Modifikation der Fassadeneinteilung⁴¹⁶ gegenüber der Vorkriegsbebauung. Unter Berufung auf „Spree-Athen“, für das das Brandenburger Tor stehe, fordert er von den Abgeordneten eine Entscheidung, die die „Symbiose von Geschichte und Gegenwart“ sucht. Kleihues kontert mit einer Kritik an Stüler, der auf den alten Fundamenten der Barockhäuser aufgebaut und damit direkt an das Tor angebaut hatte. Seinen „bayerischen Rundbogenstil ... kurz nach dem Tod von Schinkel“ hält er für falsch. Maier kontert mit dem Hinweis darauf, daß Kleihues an vergleichbarer Stelle in der Stadt gefordert habe, man müsse zentimetergenau die alte Bebauung wiederherstellen⁴¹⁷. Patzschke, der Architekt des Hotels Adlon, fordert die Berücksichtigung des Traditionsbedürfnisses der Bevölkerung, da sich die Moderne schnell abnutze, vor allem an historischen Orten wie dem Pariser Platz.

Die Stellungnahmen der Politiker bekräftigen die bestehenden konträren Positionen und nähern sich einander nicht an. Die Oppositionsfractionen kritisieren die Genehmigung der beiden von Kleihues entworfe-

⁴¹⁵ Aufgrund der Äußerungen Hassemers ist davon auszugehen, daß dieser die Auffassung Branoners teilt (Gespräch Hassemer).

⁴¹⁶ Im Gegensatz zu den Vorläuferbauten besitzen die neuen Gebäude zehn statt elf Fensterachsen, eine geringere Horizontalität sowie ein viertes Vollgeschoß statt einem Drempelgeschoß mit kleinen Fenstern. Der Architekt Stüler hatte im 2. Obergeschoß Rundbogenfenster errichtet, die von Kleihues nicht wiederaufgenommen worden sind.

⁴¹⁷ Es handelt sich um die Spreeinsel. Kleihues hatte den Wettbewerb deshalb für überflüssig erklärt.

nen Gebäude nach § 34 BauGB. Der Abgeordnete Wolf (PDS) beharrt darauf, daß vor einer Genehmigung die Gestaltungssatzung als Inhalt des Bebauungsplans vorliegen müsse. Die Abgeordneten der FDP kritisieren das von Kleihues zusätzlich geplante Geschoß wegen seiner denkmalpflegerischen Unangemessenheit und verweisen auf die zusätzliche Profitmöglichkeit für die Investoren. Selbst innerhalb der Koalitionsfraktionen herrscht jeweils keine Einigkeit über die Schlitz neben dem Tor und die Genehmigungsfähigkeit nach § 34 BauGB. Dagegen ist der Bezirk auf Seiten von Senatsbaudirektor Stimmann, der eine Zurückstellung der Genehmigungen angesichts der Übereinstimmung der Traufhöhe der Kleihues-Bauten mit dem Bebauungsplanentwurf für unangemessen hält. (57. Sitzung ABauWohn / 54. Sitzung AStadt, 18.05.1994)

Die Gesamtkonzeption für den Pariser Platz wird in einer gemeinsamen Sitzung der Ausschüsse für Stadtentwicklung und für Kultur in einer Anhörung durch Senatsbaudirektor Stimmann vorgestellt. Er weist darauf hin, daß die für Neubaustandorte lediglich am Pariser Platz vorgesehene Gestaltungssatzung, die auf dem Gutachten von Flierl/Rolfes beruht, umstritten ist. Günther Behnisch verteidigt seinen Entwurf unter Berufung auf die Tradition der Moderne und deren Stellenwert in Berlin und lehnt eine „Heraushebung“ eines stark auf Publikumsverkehr orientierten Gebäudes wie der Akademie durch einen Sockel ab, ebenso wie die Forderung nach einer Steinfassade und nach stehenden Fenstern. Wegen der seit dem Vorgängerbau veränderten funktionalen Anforderungen (Statik, geringere Bedeutung von Schmutz- und Hochwasserschutz) plädiert er statt für ein Ausweichen in die „klassische Banalität“⁴¹⁸ für eine Aufnahme der „Strukturen des architektonischen Apparats und [eine Auflösung] im Graphischen“. Sein Entwurf weist daher „Linien, Fächer, Netze“ usw. auf. Es zeigt sich, daß sich Abgeordnete aus verschiedenen Fraktionen und Experten aus der Fachöffentlichkeit mit seinem Entwurf anfreunden können. Behnisch setzt sich dafür ein, daß die Gestaltungsforderungen mit den Nachbarn diskutiert und ausgehandelt werden und macht vehement deutlich, daß er nicht „strammstehen“ werde, sondern eine Glasfassade mit Metall und Holzelementen bauen wolle. Die Diskussion über die Entwürfe von Kleihues wird deutlicher kontrovers geführt, wobei die „Kargheit“ seines Entwurfs und die Beibehaltung des 3. Obergeschosses kritisiert wird. Mleczkowski (FDP) erhebt den Vorwurf einer „Zwitterarchitektur“ zwischen Moderne und Tradition. Da klar wird, daß die Ausschußmitglieder die einzelnen Vorschriften der Gestaltungsvorgaben nicht als „Qualitätsmerkmal“ ansehen, scheint die Mehrheit für den Beschluß des Bebauungsplans, dessen Teil die Gestaltungsvorgaben darstellen, im Abgeordnetenhaus ungewiß. (61. Sitzung AStadt, 30.11.1994)

Die Profilierungsversuche der Opposition nehmen im Januar 1995 durch einen Antrag der FDP einen weiteren Anlauf. Die Fraktion fordert, von „Gestaltungsbindungen ... für den Pariser Platz abzusehen, die den Gestaltungsspielraum der Architekten in rigider Weise einschränken.“ Weiter fordert sie, für die Bauvorhaben möglichst Bauwettbewerbe durchzuführen und die Vorhaben untereinander abzustimmen. Nach der Ablehnung eines Wiederaufbaus der historischen Platzbebauung durch den Senat erzwingen die Gestaltungsbindungen „eine rückwärtsgewandte, geschichts- und gesichtslose Anpassungsarchitektur“ und seien ein „Mittel der pseudohistorischen Geschmacksgängelung“. (Abgh. Drs. 12/5126)

Die Auswertung der Anhörung des Stadtentwicklungsausschusses fällt mit der Beratung über den Antrag der FDP zusammen. Den durch Behnisch ausgelösten Widerstand gegen die Gestaltungsvorgaben nimmt die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen im Bebauungsplanverfahren auf und legt eine veränderte Fassung vor, die u. a. auf Sockel verzichtet, eine freiere Horizontalgliederung und liegende Fenster sowie einen auf etwa 50 % erhöhten Fensteranteil an der Fassade erlaubt. Der Antrag der FDP findet keine Zustimmung, ebensowenig der Antrag der Bündnisgrünen, ein Symposium zur Überarbeitung der Gestaltungsregeln durchzuführen. (63. Sitzung AStadt, 25.01.1995)

Der Bauausschuß des Abgeordnetenhauses verhandelt im Februar über den Antrag der FDP, wobei deutlich wird, daß alle Fraktionen gespalten sind. Obwohl die SPD den Entwurf zur Satzung befürwortet, will sie den abweichenden Entwurf von Behnisch für die Akademie der Künste nicht verhindern. Auf Initiative der CDU wird der Antrag in seinem Kern verändert und mit über die Gestaltungssatzung hinausgehenden Regelungen zur Beschlußfassung empfohlen. Mindestens in bezug auf einen Teil der Vorschläge schließen sich PDS und Bündnisgrüne der CDU an. Die Satzung habe „festzuschreiben, daß ein ge-

⁴¹⁸ Gemeint ist die Banalität einer heute streng nach den Prinzipien der Klassik errichtetes Gebäude.

schichtliches Erscheinungsbild des Platzes gewährleistet und kein Experimentierfeld für unterschiedliche Architekturformen geschaffen wird. ... [Sie hat] Parzellenstruktur, Bauflucht, Traufhöhe zu sichern und sichtbare Dachaufbauten sowie störende Reklame zu verhindern und besondere gestalterische Sorgfalt ... bei ... den Sockelgeschossen oder ... [dem Verhältnis] von Öffnungen zur Gesamtfassade“ vorzuschreiben. Die Qualität der Architektur soll durch Realisierungswettbewerbe und ein Abstimmungsgremium mit Vertretern des Abgeordnetenhauses erreicht werden. Während die Oppositionsfraktionen sich enthalten, wird der Antrag bei sechs Gegenstimmen aus der SPD mit den Stimmen der CDU zur Annahme empfohlen. (69. Sitzung ABauWohn, 08.02.1995, Abgh. Drs. 12/5291)

Die Koalitionsfraktionen einigen sich im Nachgang auf eine Abschwächung der Ausschußempfehlung, die sich zwar auf das geschichtliche Erscheinungsbild des Platzes festlegt, aber der Gestaltungssatzung eine schwächere Rolle einräumt (Abgh. Drs. 12/5291-1). Im Plenum wird der Antrag in einer ausgedehnten Debatte anlässlich einer Großen Anfrage der FDP (Abgh. Drs. 12/5000), die den inzwischen in der Fachöffentlichkeit ausgebrochenen „Architekturstreit“ ins Parlament tragen und die Rolle von Bauwettbewerben am Pariser Platz ergründen wollen, zusammen mit einem Änderungsantrag der Bündnisgrünen zum Bebauungsplanentwurf behandelt (Abgh. Drs. 12/5299), der mannigfache Vorschläge zu einer Stärkung „grüner“ Merkmale wie Dichtereduzierung, Vergrößerung des Grünanteils und Verbesserung der ÖPNV-Anbindung enthält (81. Sitzung vom 09.02.1995, S. 6995 ff). Die Stellungnahmen machen erneut deutlich, daß sämtliche Fraktionen über die Gestaltungsvorgaben gespalten sind. Teilweise liegen sie im Widerspruch zu den Positionen des Bauausschusses vom Vortag. Für die SPD deutet Edel an, daß die Ablehnung der Ausschußempfehlung darauf zurückgeht, daß Behnischs Entwurf nicht völlig verhindert werden solle, sondern eine Annäherung zwischen seinem Entwurf und den Vorstellungen der Senatsbauverwaltung angestrebt werde (S. 7001 C). Schließlich setzt sich der Antrag der Koalition durch, während der der Bündnisgrünen abgelehnt wird.

Damit geht der Bebauungsplanentwurf in die öffentliche Auslegung. Die FDP versucht dann noch ein weiteres Mal, über die Zulassung entweder historische oder moderne Architektur die befürchtete Mittelmäßigkeit zu überwinden und dabei gleichzeitig die innere Spaltung in der Fraktion zu überbrücken. Im Stadtentwicklungsausschuß stößt der Antrag (Abgh. Drs. 12/5350) auf schnellen Widerspruch und wird abgelehnt (68. Sitzung AStadt, 31.05.1995).

Kurz darauf berät der Bauausschuß. Der zu beschließende Bebauungsplanentwurf (Abgh. Drs. 12/5628) wird von den Mehrheitsfraktionen weitgehend begrüßt, da der Pariser Platz in den Worten des Abgeordneten Dr. Müller (CDU) „kein Denkmal, aber ein wichtiges Element für den Umgebungsschutz der bedeutenden Baudenkmale Brandenburger Tor, Reichstag und Reichstagspräsidentenpalais“ darstelle und daher die Festschreibung der historischen Fluchten und Höhen sowie die gemilderten Gestaltungsvorschriften im vorliegenden Entwurf angemessen seien. Von den Oppositionsfraktionen sprechen sich insbesondere die Bündnisgrünen gegen den Entwurf aus, da die Versiegelung der Grundstücke entgegen der historischen Gegebenheiten von etwa 60 auf etwa 90 % steige und die Ausgleichsmaßnahmen nicht reichten. Bausenator Nagel widerspricht dieser Auffassung und bezeichnet die höhere Versiegelung als „selbstverständlich“ sowie die Ausgleichsmaßnahmen als ausreichend⁴¹⁹. Die Mehrheitsfraktionen empfehlen schließlich die Annahme des Antrags. (75. Sitzung ABauWohn, 07.06.1995, Abgh. Drs. 12/5672)

Erneut schließt sich eine Debatte im Plenum an, in der ein Änderungsantrag eines CDU-Abgeordneten zur Verringerung des maximalen Fensteranteils auf 40 % - innerhalb der CDU im Dissens - behandelt wird (Abgh. Drs. 12/5628-1). Der ursprüngliche Antrag wird schließlich am 22.06.1995 angenommen, und so scheint zunächst die mühselige Auseinandersetzung um die Gestaltungsvorgaben - bis zum Schluß nur mit einer brüchigen Mehrheit - beendet. Bausenator Nagel setzt den Plan kurz vor Ende seiner Amtszeit am 25.01.1996 fest (SenBauWohnVerk 1998b, S. 29). Behnisch, dessen Entwurf im Rahmen des Plans nicht genehmigungsfähig ist, gibt er durch die weitere Beauftragung mit Detailentwürfen ein Signal für die prinzipielle Zustimmung zu einer abweichenden Fassade, über die aber erst in der nächsten Legislaturperiode von seinem Nachfolger entschieden werden kann (G122).

⁴¹⁹ Interessanterweise erwähnt Nagel, daß Hassemer als einziger Senator gegen den Bebauungsplanentwurf gewesen sei (S. 9).

6.14 Prüfstein für die Wirksamkeit der Gestaltungsvorgaben - Die Bauwettbewerbe

Im Laufe der Jahre 1995 und 1996 werden zahlreiche Bauwettbewerbe für die Einzelgrundstücke am Pariser Platz teilweise parallel zum laufenden Bebauungsplanverfahren entschieden, während die Auseinandersetzung um den Entwurf für die Akademie der Künste weiterläuft. Auf diese Weise gelingt es zwar, den Qualitätsanforderungen des Abgeordnetenhauses formal zu genügen, doch bleiben die Ergebnisse im Hinblick auf die Bewertung der Fassaden umstritten. Parallel dazu verändert der Pariser Platz bereits Mitte Juni 1995 deutlich seinen Charakter, als Verkehrsminister Haase und der Regierende Bürgermeister Diepgen, beide CDU, gegen den Willen der Senatsbauverwaltung unter Senator Nagel (SPD) entscheiden, für die Dauer der Sperrung der nördlich gelegenen Dorotheenstraße im Zuge der Erstellung der Bundestagsbauten das Brandenburger Tor in Ost-West-Richtung für den allgemeinen Verkehr freizugeben. (Berliner Zeitung 17.06.1999) Die Bauvorhaben am Platz selbst folgen erst einige Zeit später.

Für den Neubau der Britischen Botschaft an der Wilhelmstraße in unmittelbarer Nachbarschaft des Hotels Adlon gelingt Michael Wilford im Februar 1995 der Wettbewerbssieg mit einem Gebäude, das sich zwar mit einem Schrägdach in die Straßenabwicklung einordnet, aber in den unteren Geschossen eine breite Öffnung aufweist, die den Straßenraum mit dem Innenhof in der südlichen Grundstückshälfte verbindet. Über dem Erdgeschoß, das sich wie eine Mauer präsentiert, sind einzelne Funktionsräume angeordnet („zeremonielle Ebene“), die von außen erkennbar sind. Darüber liegen zwei weitere Bürogeschosse, die die gesamte Front überspannen. Der Bau ordnet sich den Bebauungsplanvorgaben unter und erhält eine Steinfassade, doch nutzt der Architekt den ihm eingeräumten Spielraum zur Entwicklung einer völlig neuartigen Fassadenstruktur, da er sich den Gestaltungsvorgaben des Platzes wegen der Lage des Grundstücks in der Wilhelmstraße nicht unterordnen muß. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 46 f)⁴²⁰

Kurz darauf schließt sich im März die Entscheidung über das Gebäude der Dresdener Bank am Pariser Platz 5a/6 an, die zunächst zwei zweite Preise für Winking und von Gerkan bringt (Bauwelt 1995, Heft 11, S. 536 f)⁴²¹, schließlich aber zugunsten eines Entwurfes von Meinhard von Gerkan ausfällt. Das Gebäude weist den geforderten Sockel auf und orientiert sich auch in der Fassadengliederung an den Gestaltungsvorgaben, nicht zuletzt mitbestimmt durch die Zusammenarbeit mit der Architekturwerkstatt der Senatsbauverwaltung. Obwohl das Grundstück günstig geschnitten ist, wird der Innenhof komplett überglast und damit zum Gebäudeinnenbereich. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 56 f)⁴²²

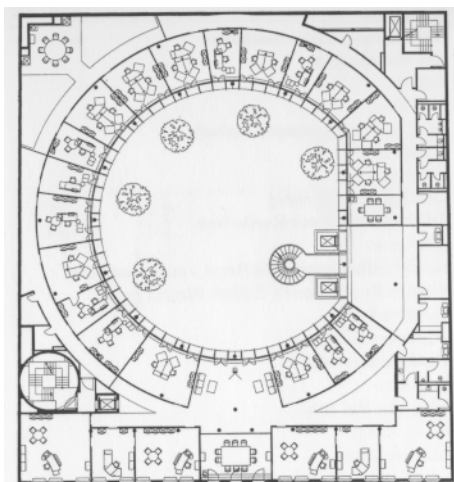


Abbildung:
Normalgeschoßgrundriß des Gebäudes der Dresdener Bank mit dem runden Innenhof. Quelle: SenBauWohnVerk 1998b, S. 57.

⁴²⁰ Baubeginn Mitte 1998.

⁴²¹ Beide Entwürfe werden bisweilen kritisch aufgenommen, so in der Bauwelt (vgl. oben). Der Entwurf von Winking wies zwei Höfe auf, von denen der eine nach Westen offen sein sollte und damit mit dem des Nachbargrundstücks hätte zusammengelegt werden können. Aus den unterschiedlichen Versuchen, den Hof und die Belichtung zu organisieren, wird deutlich, daß die Parzellierung nicht mit Blick auf sinnvolle Gebäudetypen vorgenommen wurde. Dies zeigt sich noch heute beim realisierten Entwurf von Gerkan, der große Gebäudetiefen nur mit Schwierigkeiten belichten kann.

⁴²² Fertigstellung Dezember 1997.

Der Wettbewerb für das Verwaltungsgebäude der DG Bank am Pariser Platz 3 wird im Oktober 1995 entschieden. Der Siegerentwurf von Frank Gehry ist zunächst umstritten (tageszeitung 06.10.1995, 30.05.1996). Er zeigt zwar eine äußerst sparsam detaillierte Platzfassade, doch setzt diese sich mit großformatigen, beinahe quadratischen und in vertikaler Gliederung zusammengefaßten Fensteröffnungen⁴²³ und dem Verzicht auf einen Gebäudesockel klar von den ursprünglichen Gestaltungszielen von Flierl/Rolfes ab. Allerdings gelingt es Gehry, an der Behrenstraße eine gewölbte Fassade zu entwerfen, die die Idee des steinverkleideten Gebäudes mit der eines beinahe organischen Fassadenaufbaus, für den Gehry bekannt ist, zu verbinden. Die eigentliche gestalterische Besonderheit stellt jedoch die Ausformung des Innenhofs dar, der vollständig überglast und in seinem Innern eine „skulptural geformte Konferenzhalle für etwa 100 Personen“ beherbergt. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 40 f)⁴²⁴

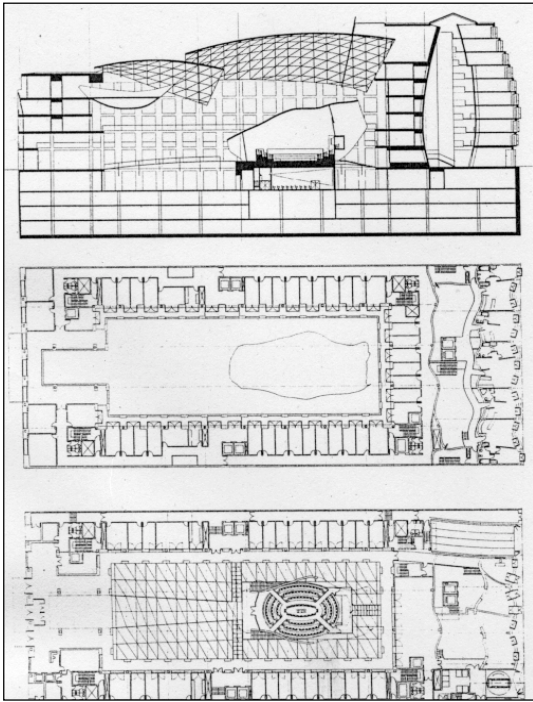


Abbildung:
Aufriß und Grundriß der DG Bank.
Quelle: Bauwelt 1996, Heft 25, S. 1453.

Einen Monat später fällt für das Grundstück Pariser Platz 6a an der Nordwestecke des Pariser Platzes mit einer Fassade zur Ebertstraße die Entscheidung für den Entwurf von Bernhard Winking, der an den Vorgängerbau von Stüler mit einem Eckturm anknüpft, aber auf Rundbogenfenster völlig verzichtet. Er hat im Vergleich zum Vorgängerbau statt vier nun im Turm acht Geschosse, knüpft aber mit seinen Fensterformaten an klassische Formate an. Der ungünstige Grundstückszuschnitt hat die Ausbildung eines schmalen Innenhofs zum Resultat, der durch Loggien öffentlich zugänglich ist. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 58 f)⁴²⁵

Die nördliche Eckbebauung zur Wilhelmstraße für ein „gewöhnliches Wohn- und Geschäftshaus“ auf einem vergleichsweise kleinen Grundstück muß sich wegen des Bezugs zur Straße Unter den Linden wie ihr Nachbar dem „Lindenstatut“ unterordnen und weist daher ein Schrägdach auf. Der Wettbewerbssiegerentwurf von Hans Kollhoff, der im März 1996 prämiert wird, besitzt eine Lochfassade mit Verkleidung aus grauem Sandstein. Den Hof teilt es sich mit seinem Nachbarn Unter den Linden 80. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 50 f)⁴²⁶

⁴²³ Man beachte jedoch, daß der Wettbewerbsentwurf offenbar eine Fensterteilung aufweist, die erst in der Überarbeitung im Zusammenhang mit der stärkeren Profilierung der Fassade und der Veränderung der Dachkonstruktion weggefallen sein muß, vgl. Bauwelt 1995, S. 2680 und Bauwelt 1996, Heft 25, S. 1452 f.

⁴²⁴ Baubeginn Dezember 1996.

⁴²⁵ Fertigstellung Sommer 1998.

⁴²⁶ Baubeginn April 1998.

Im Juni 1996 setzt sich das US-amerikanische Büro Moore, Ruble, Yudell mit einem Blockrandbau für das Eckgrundstück der amerikanischen Botschaft durch. Der Entwurf fällt durch eine kreisförmige Aussparung in der Fassade zum Pariser Platz auf, der „den Platz in die Botschaft hinein“ erweitern soll. In ihr ist als postmodernes Element eine zweigeschossige „Rotunde“ eingebaut. Der begrünte Innenhof ist teilweise durch ein dreigeschossiges Gemeinschaftshaus („lodge“) im Stil eines Landhauses überbaut, das als Treffpunkt und Speisesaal genutzt werden soll. Die Außenfassade orientiert sich weitgehend an den Gestaltungsvorgaben; so ist sie in Kalkstein und Putz ausgeführt. Die Architekten versuchen, an der platzabgewandten Fassade, für die die Gestaltungsvorgaben nicht gelten, durch „Arkaden, Pergolen und Gitterwerk dem Entwurf mehr Leichtigkeit und Offenheit“ zu geben. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 38 f)

Das Wohn- und Geschäftshaus Unter den Linden 80, das Ortner&Ortner als Wettbewerbssieger im Oktober 1996 planen, bildet den nördlichen Endpunkt der Straße Unter den Linden. Seine Fassade, an der Gestaltungssatzung orientiert, ist trotz ihrer helleren Verkleidung in ihrem Aufbau mit dem Nachbar von Kollhoff verwandt, was sich in der gemeinsamen Gliederung bis in das Staffelgeschoß ablesen läßt. Da das Gebäude eine Westfassade zur benachbarten Französischen Botschaft aufweist, werden von dort Sicherheitsbedenken über die direkt an der Grundstücksgrenze geplanten Fenster laut, die schließlich zu einer Umplanung in diesem Bereich führen. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 52 f)⁴²⁷

Der „Nachzügler“ unter den Entwürfen für den Pariser Platz, der Neubau der Französischen Botschaft von Christian de Portzamparc, muß auf dem langgestreckten Grundstück, das einen seitlichen Zugang von der Wilhelmstraße aufweist, die unterschiedlichen baulichen Anforderungen der Botschaftsresidenz unterbringen. Dem Wettbewerbssieger vom Mai 1997 gelingt dabei eine Anknüpfung an den Vorgängerbau durch die symmetrische Fassadengestaltung, die die Fenster des 1. und 2. OG so kombiniert, daß formal die Vorgaben der Gestaltungsvorgaben erfüllt sind, in der Wirkung des Gebäudes jedoch die Idee des Palais neu interpretiert wird. Die differenzierte Aufteilung der Nutzungen über das Grundstück erlaubt eine Trennung in die voneinander weitgehend unabhängigen Bereiche der Konsularabteilung und der Residenz mit Gärten im Innenhof. (SenBauWohnVerk 1998b, S. 54 f)

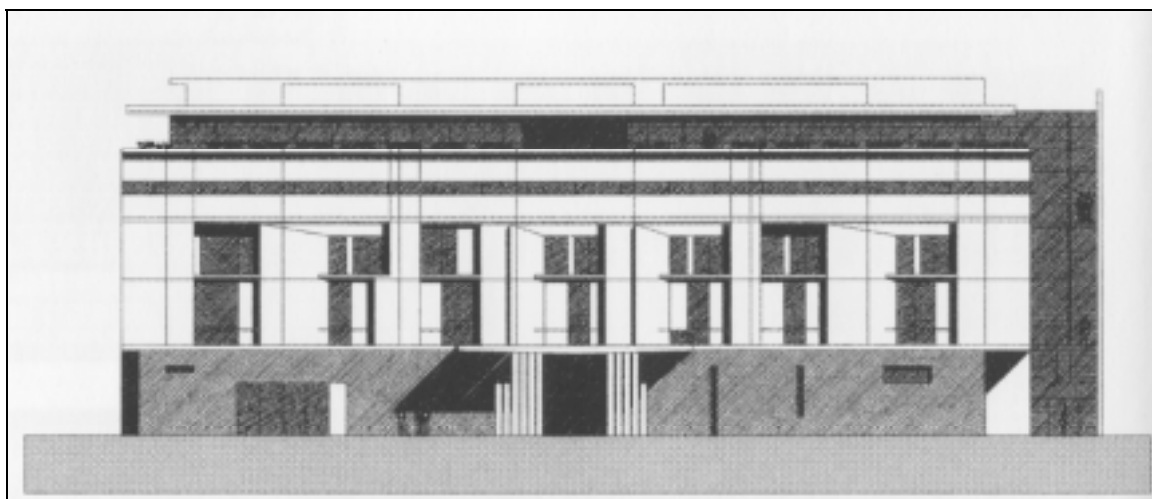


Abbildung:

Die platzseitige Fassade des Entwurfs für die französische Botschaft. Quelle: SenBauWohnVerk 1998b, S. 54.

In der Überarbeitung der Entwürfe versucht die Senatsbauverwaltung, Wohnanteile in den Einzelprojekten durchzusetzen. Wegen der Vorgabe von 20 % Wohnanteil für die Friedrichstadt durch Stimmann läßt sich ein höherer Anteil aus politischen Gründen offenbar auch am nahegelegenen Pariser Platz fordern (G122). Dies drückt sich indirekt in der Festsetzung der Grundstücke als Kerngebiet aus. Die städtebauliche Konfiguration, die eine höhere Ausnutzung an der platzabgewandten Seite sowie zur Straße Unter den Linden zuläßt und bei einigen Grundstücken eine zweite Straßenfront aufweist, entschärft die Dis-

⁴²⁷ Baubeginn Herbst 1998.

kussion z.B. am Gebäude der DG Bank und der nordöstlichen Platzecke. Während Botschaften, Akademie, Hotel und Torbauten eine Sonderrolle spielen, bleibt die Integration am Gebäude der Dresdener Bank schwierig. Die realisierten Ergebnisse zeigen, daß sich gebäudebezogenen Mischung eher an funktionalen Gesichtspunkten als an vorgeschriebenen Wohnanteilen orientiert, so daß der angestrebte Wohnanteil nur mühsam unter Einrechnung eines Seniorenwohnhauses an der Behrenstraße, das im Südblock des Pariser Platzes liegt, erreicht werden kann.

6.15 Die Neuwahlen von 1995 und ihre Folgen

6.151 DIE „STUCKOFFENSIVE“ DER CDU

Mit den Abgeordnetenhauswahlen im Herbst 1995 ändern sich die politischen Rahmenbedingungen für den Pariser Platz. Der neue Bausenator Klemann (ab Januar 1996 im Amt), der der CDU angehört, nimmt Verhandlungen mit den Investoren über Fassadendetails mit dem Ziel auf, eine kleinteiligere Gliederung der Gebäudehüllen zu erreichen. Damit trägt er einem Flügel in seiner Partei Rechnung, dem der Fraktionschef im Abgeordnetenhaus, Landowsky, und der Fraktionsgeschäftsführer Liepelt angehören und wertet die Bestrebungen unter anderem der „Gesellschaft Historisches Berlin“ auf, die beide auf einem „CDU-Bauherrenkolloquium Historische Mitte“ am 02.02.1996 eine historisierende Wiederherstellung der Innenstadt anstreben. (tageszeitung 20.12.1995, 03.02.1996)

Klemann nimmt sich der Fassade des Winking-Entwurfs an der Ebertstraße an, wo er versucht, eine stärkere Gliederung mit erkerähnlichen Vertikalen anstrebt, die vom Architekten übernommen wird. Darüber hinaus versucht er ebenfalls, Kleihues zu einer stärkeren Detaillierung seiner Fassaden und Gehry zu einer Weiterentwicklung seiner Fassade zu bewegen. Erst beim Versuch der Einflußnahme auf die Gestaltung der Britischen Botschaft gelingt es seiner neuverpflichteten Senatsbaudirektorin Jakubeit, ihn von davon abzuhalten und weitere ähnliche Versuche zu unterbinden. (G014, tageszeitung 18.03.1996, 30.05.1996)

6.152 DIE ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE AKADEMIE-FASSADE

Bereits im Wahlkampfherbst 1995 hatte sich Bausenator Wolfgang Nagel für eine Genehmigung des Akademiegebäudes ausgesprochen (tageszeitung 20.09.1995) und Behnisch schließlich weiter beauftragt. Auch in der Amtszeit seines Nachfolgers Klemann stellt der Konflikt um die Fassade der Akademie die zäheste Auseinandersetzung zwischen öffentlicher Hand und Architekt bzw. Investor dar. Bereits bei Klemanns Amtsantritt lehnt dieser die Behnisch-Fassade im Februar 1996 vehement als „absonderlichen Glaskasten“ ab und zieht den bereits erteilten Bauvorbescheid am 01.04.1996 mit der Begründung zurück, er sei rechtsfehlerhaft. Der Akademie-Präsident verteidigt die Fassade darauf öffentlich. Obwohl eine Einigung zwischenzeitlich möglich scheint, als Behnisch einen überarbeiteten Entwurf präsentiert und Klemann nicht mehr auf einer steinernen und historisierenden Fassade beharrt, verhärten sich die Fronten wieder, als Behnisch weiter auf Distanz zur Gestaltungssatzung geht und einen Entwurf präsentiert, der sogar noch stärker von Glas und weniger von gliedernden Stahlelementen geprägt ist. (tageszeitung 20.03.1996, 03.04.1996, 21.06.1996, 29.07.1996, 26.08.1996, 31.08.1996)

Erneut schaltet sich im August 1996 das Abgeordnetenhaus ein. Die Fraktion von Bündnis 90 / Die Grünen beantragt, daß der Senat „unverzüglich alle juristischen und sonstigen Schritte“ einleiten solle, damit der Akademie-Neubau nach dem Entwurf von Günter Behnisch „so schnell wie möglich realisiert werden kann“. Darüber hinaus fordert sie, daß dafür der Bebauungsplan in einigen entscheidenden Details geändert werden solle, was von den Antragstellern schließlich zurückgezogen wird. Sie begründen ihren Antrag im wesentlichen mit einer Kritik an der „Aussparung ganzer Zeitepochen“ wie der letzten 50 Jahre durch die Orientierung Klemanns an der Architektur des 19. Jahrhunderts. Politik und Verwaltung sollten sich nicht das letzte Wort beim Thema Ästhetik anmaßen. Weiter machen sie deutlich, daß die Verzögerung des Neubauvorhabens die Unterbringung des Schönberg-Archivs in der Akademie, von den Erben unter der Voraussetzung einer Realisierung des Neubaus bis 1998 als Möglichkeit ins Gespräch gebracht, gefährdet sei. Nach geringem Widerstand aus der CDU wird der Antrag von den Fraktionen der SPD, der PDS und der Bündnisgrünen gegen die Stimmen der CDU angenommen. Damit ist an dieser Stelle die Große Koalition innerlich gespalten, und Senator Klemann erleidet eine Niederlage. (Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenumsprotokoll 13/12/850ff; Abgh. Drs. 13/667)

Klemann kündigt darauf an, er werde den Beschluß des Abgeordnetenhauses ignorieren, und fordert eine weitere Überarbeitung der Fassade. Stärkere historische Zitate in der Fassade seien erforderlich, wenn auch nicht unbedingt in Stuck. Er beruft sich dabei auf den rechtsgültigen Bebauungsplan. Gegen ihn machen neben der Fachöffentlichkeit inzwischen auch seine eigene Senatsbaudirektorin, der CDU-Kultursenator, der Bundespräsident, der Bundesbauminister und der SPD-Stadtentwicklungssenator Strieder Front, während der CDU-Fraktionsvorsitzende im Abgeordnetenhaus, Landowsky, sich auf seine Seite stellt. (tageszeitung 30.07.1996, 26.08.1996, 04.09.1996, 16.09.1996)

Der inzwischen von Behnisch erneut nachgebesserte Entwurf, der „die Forderungen nach größerer Auseinandersetzung mit dem historischen Bau“ erfülle, wird von Senatsbaudirektorin Jakubeit nach einem Abstimmungsgespräch im November 1996 positiv eingeschätzt. (tageszeitung 13.11.1996) Am 09. Januar 1997 wird schließlich eine Einigung erzielt, die eine mehrschichtige Fassade vorsieht, aber die Glaswand beibehält (Abgh. Drs. 13/1363).

Da das Gebäude öffentlich finanziert werden muß, aber die notwendigen Mittel nicht bereitstehen, wird im Senat über eine Umwidmung des Gebäudeteils an der Behrenstraße nachgedacht (Abgh. Drs. 13/1865). Die Überarbeitung des Raumprogramms verzögert den Planungsprozeß weiter und wirkt sich im Detail auf die Fassade aus (Abgh. Drs. 13/2266). Klemann erreicht schließlich eine Weiterentwicklung der „Plastizität der Fassade, ... die nun mehrere Schichten mit geschlossenen und transparenten Elementen aufweist.“ (Abgh. Drs. 13/2673) Eine vorgehängte Gitterstruktur soll weiter an die Proportionen des Altbaus erinnern, wobei die dahinter durchgehende Glasfassade „Motive des Altbaus wie Fenster, Balustraden und Attika am jeweiligen Ort“ (SenBauWohnVerk 1998b, S. 42) durch Tönungen des Glases aufnimmt und so der plastische „Eindruck einer historischen Gebäudefront“ (tageszeitung 10.01.1997) erzielt werden soll.

Nachdem die Fassade immer noch nicht den Gestaltungsregelungen des Bebauungsplans hinsichtlich Material und Öffnungsanteil entspricht und wegen der inneren Neuorganisation die Grundstücksfläche ohne Hof komplett überbaut sowie zur Finanzierbarkeit des Projekts auf ihrer Südseite mit anderen kerngebietstypischen Nutzungen versehen werden muß, wird schließlich im Sommer 1998 ein Änderungsverfahren eingeleitet (SenBauWohnVerk 1998b, S. 32). Die im Herbst 1998 durchgeführte Auslegung bringt erneut den Widerspruch der Fürsprecher einer historistischen Architektur gegen die Glasfassade, werden aber in der Abwägung zurückgewiesen, so daß nach Ausschlußberatungen im Januar 1999 der geänderte Bebauungsplan für die Akademie am 28.01.1999 durch das Abgeordnetenhaus beschlossen wird (A-BauWohnV 13/36 20.01.1999, 58. Sitzung S. 4268A). Eine Realisierung des Gebäudes steht bis zum Ende der 13. Legislaturperiode aus.

6.153 ZWISCHEN ÖFFENTLICHKEIT UND STACHELDRAHT - SICHERHEITSBEDENKEN DER US-BOTSCHAFT

Während bis auf die Französische und US-amerikanische Botschaft sowie die Akademie der Künste alle Gebäude am Pariser Platz zur Jahreswende 1998/99 bereits zumindest begonnen sind, stellen sich die Sicherheitsbedenken der Amerikaner als erhebliches Hindernis bei der Realisierung ihres Botschaftsgebäudes heraus. Zuvor konnte mit dem Bebauungsplan zwar die Unsicherheit über die Genehmigungsfähigkeit nach § 34 BauGB überwunden werden. Über längere Zeit hat sich der Baubeginn dann aus finanziellen Gründen verzögert (Berliner Zeitung 17.02.1997). Die weltpolitischen Ereignisse führen spätestens im Jahre 1998 bei der US-Regierung zur Wahrnehmung einer zunehmenden Bedrohung ihrer Botschaften durch terroristische Anschläge. (Der Spiegel 5/99 vom 01.02.1999)

Hieraus resultiert die Forderung, für den Neubau am Pariser Platz die anliegenden Straßen hinreichend zu sichern bzw. sogar zu verlegen. Potentiell betroffen sind die Ebertstraße, die Behrenstraße und der Pariser Platz selbst. Um einen hinreichenden Sicherheitsabstand mit einer 3 m hohen Mauer in 30 m Abstand vom Gebäude einhalten zu können, drängt die US-Regierung auf eine Verschiebung der Ebertstraße nach Westen bzw. der Behrenstraße nach Süden sowie die Anbringung von Sicherungselementen auf dem Pariser Platz selbst. Während der Regierende Bürgermeister Diepgen eine Prüfung der Realisierbarkeit veranlaßt, wendet sich der Bausenator gegen die Forderung. Auf Verwaltungsseite sind auch das Bezirksamt Tiergarten und der Stadtentwicklungssenator dagegen. Ausschlaggebend sind dabei „gravierende Veränderungen der städtebaulichen, stadtgestalterischen und verkehrlichen Situation in

diesem historischen Bereich um das Brandenburger Tor“ sowie die damit verbundenen Eingriffe in das Gartendenkmal Tiergarten und in die Flächen des südlich der Behrenstraße geplanten Holocaust-Mahnmals. Wegen des großen Verkehrsaufkommens schließt der Bausenator auch eine Verschmälerung der betroffenen Straßen aus. Als einzige Alternative scheint für den Senat ein Flächentausch in Frage zu kommen. Die festgefahrenen Verhandlungen erreichen schließlich sogar die Ebene des Kanzleramts und des amerikanischen Außenministeriums. (QP01, QP02, QP03, tageszeitung vom 27.01.1999, Der Spiegel 5/99 vom 01.02.1999, Berliner Zeitung 17.08.1998, 08.10.1998, 31.10.1998, 05.03.1999, 11.03.1999)

Der Senat, der eine Sperrung von Straßen oder des Pariser Platzes weiter ablehnt, kommt der US-Regierung schließlich insoweit entgegen, als eine Verbreiterung des Gehwegs vor dem Botschaftsgebäude und die Anbringung von Sicherheitseinrichtungen dort wenigstens teilweise den von den USA geforderten Abstand auf Kosten des Gehwegs auf der Südseite der Behrenstraße bereitstellt. Eine Realisierung des Neubaus ist Ende der 13. Legislaturperiode dennoch nicht in Sicht.



Der Pariser Platz (02/2001). Abbildungen: Blick auf die DG Bank und das Haus Sommer mit der Lücke für die Botschaft der USA (oben links), Blick auf die Dresdener Bank, das Gebäude der Hanseatica und das Haus Liebermann (oben Mitte), Blick auf die Geschäftshäuser von Ortner und Kollhoff (oben rechts), Blick auf die Britische Botschaft (links).

6.2 Akteure und Ziele

6.21 Planende Verwaltung

6.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

Planung und Wiederaufbau der Gebäude um den Pariser Platz fallen in den Entwicklungsbereich Hauptstadt⁴²⁸ nach § 247 BauGB, so daß de facto die Senatsbauverwaltung das Planverfahren durchführt und der Stadtbezirk Mitte bedeutungslos ist. Nichtsdestoweniger kommt die starke Fixierung auf die Senatsverwaltung auch durch das inhaltliche Einverständnis zwischen dem dort federführenden Referat und der Baustadträtin von Berlin-Mitte, Dorothee Dubrau, zustande (G014). Damit kann auf eine nähere Betrachtung der bezirklichen Ebene verzichtet werden. Der Wechsel der politischen Spitze der beiden Senatsverwaltungen (Nagel/Stimmann von der SPD zu Klemann/Jakubeit für die Bauverwaltung, Hassemer von der CDU zu Strieder von der SPD für die Stadtentwicklungsverwaltung) nach der Abgeordnetenhauswahl von 1995 würde eine getrennte Untersuchung erfordern. Da der Planungsprozeß sich danach lediglich auf Einzeldiskussionen zu Fassaden und im wesentlichen die Diskussion über die Akademiefassade beschränkt, soll das Wirken von Klemann/Jakubeit im Rahmen der Abschnitte über die Bauverwaltung behandelt werden.

⁴²⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in der Chronologie.

6.212 SENATSVORWALTUNG FÜR BAUEN, WOHNEN UND VERKEHR

Genese der Ziele: Die Initiative zur Neuplanung am Pariser Platz geht in doppelter Weise mit von der Senatsbauverwaltung aus, die einerseits im Rahmen von Bauanträgen⁴²⁹ zumindest für das Haus Liebermann und das Hotel Adlon nach §§ 34, 35 BauGB über eine Bebaubarkeit befinden muß und damit Vorentscheidungen trifft, andererseits im Rahmen der Gutachten zur „Kritischen Rekonstruktion“ der Friedrichstadt auch den Pariser Platz am Rande behandeln läßt. Bei beiden Initiativen ist die Zukunft des Platzes zunächst auch für die Verwaltung noch offen, so daß das Hotel Adlon schließlich mit einem später heftig kritisierten Entwurf genehmigt und das Team Hoffmann-Axthelm/Strecker ohne nähere Vorgaben beauftragt wird (Gespräche Hoffmann-Axthelm, Luther). Neben der Idee der „Kritischen Rekonstruktion“ bzw. der in deren Rahmen vertretenen Ablehnung von Hochhäusern in der Friedrichstadt dürfte nicht nur für Senatsbaudirektor Stimmann die schlechte Erfahrung mit der Erneuerung des Mehringplatzes in den 1970er Jahren prägend gewesen sein, so daß eine stärkere Orientierung an den früheren Zuständen des Platzes und eine Wiederherstellung der Platzform wohl im Mittelpunkt der Ausgangsüberlegungen standen (G026).



Abbildung:
Der Mehringplatz (ehemals Belle-Alliance-Platz) in seiner aus den 1970er Jahren stammenden Gestalt.
Quelle: SenBauWohn 1993, S. 14.

Der Versuch, mit Gestaltungsvorschriften im Bebauungsplan eine gewisse Vereinheitlichung der Fassadenstruktur zu erzielen, ist aufgrund der vorliegenden gesetzlichen Grundlagen ein Vorgehen, das in historischen Ortskernen und in der Siedlungsplanung gängig ist, aber in Berlin an so prominenten Orten wie dem Pariser Platz insbesondere bei einer Neubebauung kaum Anwendung gefunden hat. Dieser Versuch entspringt der Erkenntnis, daß eine Bezugnahme auf gemeinsame Gestaltungsprinzipien wegen der zeitlich stark versetzten Planungsvorhaben auf den Einzelgrundstücken nicht durch informelle Beratungen unter Beteiligung aller Bauherren und Architekten am Platz erreicht werden kann, aber die Beplanung des prominenten Orts unter Umständen völlig unterschiedliche und in Bezuglosigkeit nebeneinander her existierende Architektursprachen zu produzieren droht. Die vom Planungsrecht bereitgestellten Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplans sind in bezug auf die Gestaltung äußerst zurückhaltend und lassen im Rahmen der Wiederherstellung der Platzfigur lediglich die Festlegung der Gebäudefluch-

⁴²⁹ Formal liegt die Baugenehmigungskompetenz im Bezirksamt Mitte. Die enge Abstimmung zwischen ihm und der Senatsbauverwaltung hängt mit der ungeklärten planungsrechtlichen Situation zusammen. Zwar kann dem Bezirksamt durch seine frühen Bauvorbescheide eine Katalysatorfunktion in bezug auf das Baugeschehen zugerechnet werden, doch ist die Senatsbauverwaltung über die Architekturwerkstatt praktisch von Anfang an in die Verfahren eingebunden. Ihre Position zur Genehmigungsfähigkeit weicht auch nicht von der des Bezirks ab, so daß eine Beschränkung auf sie hier gerechtfertigt erscheint.

ten und deren Trauflinien zu. Um überdies die Ausbildung der Fassaden beeinflussen zu können, greift deshalb Stimmann auf das Bauordnungsrecht zurück.

Verfolgung der Ziele: Die Neuplanung des Platzes ist zunächst weitgehend offen und lediglich durch das stille Einverständnis zwischen Stimmann und Hoffmann-Axthelm über deren Vorstellungen von „Kritischer Rekonstruktion“ geprägt. Die Senatsbauverwaltung macht sich schließlich die von Hoffmann-Axthelm gelieferten Ergebnisse nur teilweise und mit einer gewissen Unsicherheit zu eigen (G089). Die Durchfahung des Tores ist für die SPD und Senator Nagel ein Tabu, während die Wiederherstellung der Platzform und die Abwehr anders gearteter Vorstellungen⁴³⁰ schnell als Kernresultat des Gutachtens erkannt werden. Zwiespältig erscheint dagegen die Empfehlung, den Platz zweigeschossig neu zu bebauen. Stimmann bleibt offen hinsichtlich der Festlegungen, so daß auch das Gutachten von Machleidt/Stepp/Schäche im Rahmen der von Stimmann veranstalteten „Architekturgespräche“ vorgestellt wird und dort bereits großen Anklang findet, so daß die spätere formale Einigung mit der Stadtentwicklungsverwaltung als Resultat der dort geführten Diskussion anzusehen ist (G034, G089).

Auch für die Gestaltungsfestlegungen wird ein Gutachten vergeben, dessen Bearbeiter historischen und architektonischen Sachverstand aus West und Ost zusammenführen können, wenn auch die Konstellation Flierl/Rolfes erst für das Gutachten relativ überraschend entsteht (G025, G061). Stimmann agiert als oberster Planer, indem er die Festlegungen im Bebauungsplanverfahren transportiert, wird allerdings angesichts des überraschenden Widerstands aus der Fachwelt und vor allem den Abgeordnetenhausfraktionen zur Abschwächung der Festlegungen veranlaßt. Auf diese Weise werden gesellschaftliche Strömungen berücksichtigt, die insofern eine politische Gefahr für Senator Nagel darstellen, als sie die Bauverwaltung und die SPD als restaurativ-antimodern und restriktiv-obrigkeitsstaatlich zu brandmarken drohen. In diesem Sinne ist auch Nagels durch den Bauvorbescheid signalisierte Zustimmung zum Akademie-Bauvorhaben zu verstehen, die Handlungsfähigkeit und Aufgeschlossenheit für moderne Architektur demonstrieren soll.

Mit dem Eintritt Klemanns in das Verfahren ist ein Schwenk zu stärker an historischen Vorbildern orientierten Positionen zu konstatieren, die zumindest von einem Flügel der CDU vertreten werden und sich im Planungsprozeß letztlich in einem Einsatz für differenzierteren Fassadenschmuck und die Ablehnung von hohen Glasanteilen niederschlagen. Durch die Senatsbaudirektorin Jakubeit, die diesem Flügel der CDU nicht angehört und sich dezidiert einem Einsatz für architektonisch-städtebauliche Innovationen in Berlin verschreibt, entsteht ein Gegengewicht, das paradoxerweise analog dem Nagels gegenüber Stimmann wirkt und den Eindruck restaurativer, restriktiver und „provinzieller“ Politik abwehren soll. Damit beschränken sich die Eingriffe Klemanns in die Planung zunächst auf die stärkere Gliederung einzelner Fassaden, die in direkten Gesprächen mit den Investoren und ihren Architekten erreicht wird. Die lange anhaltende Debatte über die Akademiefassade, die für Klemann rufschädigend zu werden droht, wird mit ausgelöst durch die Zähigkeit des Architekten Behnisch und dessen starke Verhandlungsposition. Die Kompromißfindung dient letztlich vornehmlich der „Gesichtswahrung“, bringt aber im Verhältnis zum Aufwand nur geringe - entscheidende? - Veränderungen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Angesichts der offenbaren Unsicherheit über die Wiedergewinnung des Pariser Platzes als Stadtraum im Detail, der bereits laufenden Planung für seine Westseite zur Durchsetzung der SPD-Position gegen eine enge Umfahrbarkeit des Brandenburger Tors (G014) und der sich zunehmend schwieriger darstellenden Rechtslage aufgrund von Forderungen der Investoren, mit der Dichte an die Vorkriegsbebauung anzuknüpfen (G089), verwundert es nicht, daß Stimmann relativ schnell auf die Linie des Machleidt-Gutachtens einschwenkt. Der überwältigende Zuspruch in den Architekturgesprächen legt dies nahe und ermöglicht die Interpretation, die fachöffentliche und von Stimmann initiierte bzw. moderierte Debatte habe die Positionsbestimmung mitbewirkt. Die schlüssige Argumentation vor allem in bezug auf das Brandenburger Tor und die bessere Verwertbarkeit der Grundstücke reduzieren zu erwartende Durchsetzungsschwierigkeiten erheblich.

Die Position zu den Gestaltungsfestlegungen wird nur angesichts des erheblichen und mitunter diffamierenden Widerstands unter Druck abgeschwächt, wobei die fachliche Position Stimmanns durch politische

⁴³⁰ Vgl. dazu die Ausführungen in der Chronologie.

Intervention Nagels ausgehebelt wird und die Senatsbauverwaltung damit ein Zeichen der Kompromißbereitschaft und Lernfähigkeit setzen will, eine Weiterentwicklung der fachlichen Position also praktisch gar nicht stattfindet (G089). Daß gerade die Fensteranteile und die Vorschrift über Sockel und Materialwahl modifiziert werden, läßt sich wohl auf das Zusammentreffen von Gestaltungswillen der Architekten Fragwürdigkeit der historischen Ableitung und veränderte Nutzungsanforderungen zurückführen.

Auch die Haltung zur Akademie-Fassade ändert sich auf Nagels persönlichen Druck hin. Die Interpretation der Glasfassade als „modern“ und „demokratisch“ dürfte dazu beigetragen haben, daß sich SPD-Politiker auf sie einlassen und sogar eine Ausnahme von den Gestaltungsfestlegungen hinnehmen⁴³¹. Dies zeigt sich an der Weiterentwicklung der Position von Klemann, der nur noch kosmetische Veränderungen und Kompromisse erreicht, die seine Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen, aber die grundsätzlich kritische Haltung zur modernen Architektur am Platz nicht mehr in weiterreichende „restaurative“ Ergebnisse umsetzen können.

Durchsetzungsgrad: Zug um Zug muß Stimmann Teilpositionen aufgeben, teils gegenüber der Stadtentwicklungsverwaltung, teils gegenüber der Politik. Die starke öffentliche Diskussion und die symbolische Aufladung des Planungsprozesses trotzten dem als Fachmann agierenden Senatsbaudirektor die Abschwächung seiner Ordnungsvorstellungen ab, in einer Situation, in der ein breites Spektrum von bis zu diametral auseinanderklaffenden Auffassungen über die Zukunft des Pariser Platzes existiert, nicht mehr in einen fachlichen Konsens überführt werden kann und nicht zuletzt Zugeständnisse an politische - wenn auch nicht eindeutig parteipolitisch zuzuordnende - Maximen wie „Offenheit gegenüber dem Neuen / der modernen Architektur“ und „Gestaltungsfreiheit statt durch Restriktionen eingehandelte Mittelmäßigkeit“ die Entscheidung stark überlagern. Die Einschätzung gilt ähnlich für Klemanns Wirken, das (s. o.) nur von Teilerfolgen und Kompromissen geprägt ist, die insbesondere im Falle der Akademie als symbolische Politik eingeschätzt werden können.

Weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit erreicht die Senatsbauverwaltung die Durchsetzung von Wohnanteilen in den einzelnen Vorhaben, die allerdings relativ niedrig sind und zur „Urbanisierung“ des Platzes wohl kaum wesentlich beitragen können, zumal sie nicht durchgehend auf ihn orientiert sind. Es ist dennoch anzuerkennen, daß in einer stark einzelfallbezogenen Entscheidungsfindung bei der starken Fixierung auf den Fassadenstreit konsequent Wohnanteile thematisiert werden. Die innerlich gespaltene Senatsbauverwaltung gibt hinsichtlich der Dichtewerte schließlich den Investoren so weit nach, daß dies den Widerstand der Bündnisgrünen im Parlament heraufbeschwört. Die gestalterische motivierte Position, die die Dichte lediglich über die Platzfigur begrenzen will, ist in der Senatsbauverwaltung an maßgeblicher Stelle von Anfang an vorhanden und setzt sich durch, wenngleich im Detail Versuche von Investoren, diese Haltung noch weiter zu unterlaufen, auf Widerstand stoßen⁴³² (G014, G089).

6.213 SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE

Genese der Ziele: Die informelle Arbeitsaufteilung zwischen den beiden Senatsverwaltungen, die die Zuständigkeit für die Friedrichstadt (und damit nur indirekt den eigentlich in der Dorotheenstadt liegenden Pariser Platz⁴³³) der Bauverwaltung zuordnet, bringt beinahe zufällig mit der Begutachtung des Entwicklungsbereichs Hauptstadt um den Reichstag ein Ergebnis für den Pariser Platz, das ebenso wie zuvor das Hoffmann-Axthelm-Gutachten relativ frei von Vorgaben ausgearbeitet wird. Der Vorschlag der

⁴³¹ Innerhalb der Senatsbauverwaltung gibt es bereits relativ früh Überlegungen, wie das Behnisch-Projekt genehmigungsfähig gemacht werden kann. Stimmann hat allerdings auch gegen heftigen Widerstand maßgeblicher Akademiemitglieder eine Gegenposition vertreten (G014, G089).

⁴³² Insbesondere sind Versuche beim Haus Liebermann und der DG Bank festzustellen. Ein Streit über die Finanzierung der unbebaubaren Grundstücksfläche, die den Vorgarten des Hauses Liebermann darstellt, stellt ein schwer verständliches Gegengewicht zur ansonsten eher auf Repräsentativität denn auf konsequente Grundstücksverwertung orientierten Haltung der Investoren dar.

⁴³³ Als Friedrichstadt wird die im Westen von den Torplätzen Pariser Platz, Leipziger Platz, Mehringplatz begrenzte barocke Erweiterung Berlins verstanden, an die sich nördlich der Straße „Unter den Linden“ die sogenannte Dorotheenstadt anschließt. Die Namen der heute im Stadtzentrum liegenden Viertel gehen auf ihre Gründungsschicht oder auf ihre Lage zum alten Zentrum zurück („Spandauer Vorstadt“ - unmittelbar außerhalb der Stadtmauern in der Nähe der damaligen Verbindungsstraße nach Spandau liegende Stadterweiterung usw.).

Schließung der Westseite resultiert wohl weniger aus dem ersten Auftauchen der Freistellungs-idee im Dritten Reich als vielmehr der Interpretation des bürgerlichen Platzes durch das gemischte Historiker/Städtebauer-Team (G055). Die Idee größerer Gebäudehöhen an den platzabgewandten Grundstücksseiten erhöht deren Nutzungsintensität und leitet relativ zwanglos zu den ansonsten höheren Traufhöhen der Umgebung über. Die übereinstimmend mit dem Gutachten der Bauverwaltung vorgeschlagene kanalisierte Durchfahrung des Brandenburger Tors wird zwar an Alternativen geprüft, entspringt aber wohl der negativen Erfahrung mit total Kfz-freien Fußgängerzonen und dem Vorbild verkehrsreduzierter „urbaner“ Räume, das der fachliche Zeitgeist bereits in den 1980er Jahren in italienischen Innenstädten entdeckt hat. Im Rahmen der Gestaltungsfestlegungen spielt die Stadtentwicklungsverwaltung praktisch keine Rolle, wengleich sich Hassemer deutlich gegen sie positioniert (G120).

Verfolgung der Ziele: Die Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Gutachtern läuft weitgehend unabhängig von der auftraggebenden Verwaltung. Die formelle Einigung im Jahre 1993 auf die Position der Stadtentwicklungsverwaltung ist keinem besonderen Einsatz zu verdanken, sondern eher der überzeugenderen Wirkung der Gutachter und der Vorsicht der Senatsbauverwaltung gegenüber Eingriffen in vermeintliche oder vermutete Nutzungsrechte der Grundstückseigentümer.

Weiterentwicklung im Prozeß: Eine Weiterentwicklung der Position ist im Prozeß praktisch nicht erforderlich. Die Abweichungen von den Empfehlungen der Gutachter resultieren teils aus dem Entwurfsprozeß der Einzelgebäude, der eine ansatzweise Integration der beiden Gutachten vornimmt, allerdings eher aus anderen Erwägungen heraus („Schlitze“ neben dem Brandenburger Tor), teils ist die Umsetzung politisch blockiert (Durchfahrung des Brandenburger Tors).

Durchsetzungsgrad: Die Stadtentwicklungsverwaltung setzt sich mit ihrem Gutachten im entscheidenden Punkt durch, während die nicht erreichte Durchfahrung des Tors bereits vor den Überlegungen zur Wiederbebauung des Platzes auf politischer Ebene diskutiert worden sind und damit die Positionsbestimmung als eine ergänzende fachliche Meinung angesehen werden muß, die zunächst kaum wahrgenommen wird. Die Durchsetzung geht dabei weniger auf den Einsatz der Verwaltung als die Präsentation durch die Gutachter und die von ihnen wiedergegebene, schließlich hegemoniale Einschätzung zurück⁴³⁴.

6.214 WEITERE AKTEURE

Die übrigen politischen Akteure auf Bundesebene (Bauministerin Schwaetzer) und auf Landesebene (Senatsverkehrsverwaltung) vertreten individualverkehrsorientierte Positionen, die auf den Widerstand der federführenden SPD-geführten Bauverwaltung stoßen und damit trotz intensiver öffentlichkeitswirksamer Debatte abgewehrt werden. Sie sind von einem anderen Verständnis für die Bedeutung des Orts geprägt, das die Einordnung des Platzes in die Gesamtstadt unter funktionalen Gesichtspunkten in den Vordergrund stellt und somit weder aus der symbolischen Rolle des Platzes noch aus einer von der Aufenthaltsqualität geprägten „lokalen“ Logik ausgehen. Sie können daher als exogen motivierte Positionen verstanden werden (Altrock 1997), scheitern aber nicht nur an der „Fachwelt“, sondern auch an der Schlüsselposition der SPD. Im weiteren Verlauf des Verfahrens wird die Grundposition vom Extrem der Bauministerin kleingearbeitet und in der folgenden Legislaturperiode, in der die CDU das Bau- und Verkehrsressort innehat, zugunsten weiterer umstrittener Straßenverbindungen südlich des Pariser Platzes modifiziert und dann durchgesetzt, während die Durchfahrbarkeit des Tors weiter eine unentschiedene Frage bleibt.

⁴³⁴ Sie wird hegemonial insofern, als verschiedene Akteure sich aus verschiedenen Motiven heraus hinter die Position stellen können. Fachlich ist sie begründet als Anlehnung an den letzten bebauten und für viele Berliner sogar noch erinnerlichen Zustand des Platzes, historisch stellt sie das Brandenburger Tor zumindest in einen angemessenen Rahmen, der weder „zu klein“ (barocke Bebauung um das klassizistische Tor) noch „ortsuntypisch“ (unbebauter Platz inmitten der bis auf die Zeit der Teilung dort stets vergleichsweise dicht bebauten Stadt) ist, für die Politik entschärft sie zu erwartende Probleme mit dem Vorwurf der „Kleingeistigkeit“ und „Provinzialität“ gleichermaßen wie den von an einer intensiven Verwertung interessierten Grundstückseigentümern, für die Investoren verspricht sie relativ gute Verwertungschancen, für die Bürger einen konventionellen und gewohnten und damit gewöhnungsfähigen Rahmen oder gar mehr („gute Stube“). Die Benutzer des Platzes eint der latente Wunsch nach einem Ort des Aufenthalts und der Repräsentativität auf der bedeutenden Achse Unter den Linden und in prominentester Lage neben dem Brandenburger Tor.

6.22 Politisches Gremium - Das Abgeordnetenhaus

Für die politischen Gremien gilt die oben gemachte Vorbemerkung analog. Das Abgeordnetenhaus ist zuständig für den Bebauungsplan, da die Erarbeitung des Plans durch den Senat erfolgt. Die verschiedenen beteiligten Ausschüsse sollen hier nicht getrennt diskutiert werden, wohl dagegen die einzelnen Fraktionen, deren Positionsbestimmung bedeutsam für die Entscheidung sind. Es ist zu berücksichtigen, daß das Abgeordnetenhaus erst im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens eingreift, als dieses bereits fortgeschritten ist. Die Tätigkeit der Exekutive, die sich in den unabgestimmten Gutachten niederschlägt, und mithin die Entscheidung über die Gebäudehöhe und die Einhaltung der Gebäudeflucht wird im Abgeordnetenhaus nur selektiv thematisiert. Sie beschränkt sich auf die Diskussion über die Genehmigungsfähigkeit von Einzelvorhaben (Kleihues-Bauten, Hotel Adlon, Akademie), das weitere Verfahren (Forderung nach der Durchführung von Wettbewerben) und die Entscheidung über die Gestalt des Platzes (historisch vs. modern usw., Gestaltungsfestlegungen). Die BVV Mitte kann hier vernachlässigt werden.

6.221 CDU-FRAKTION

Sie ist zunächst mit der Durchführung des Verfahrens durch eine SPD-geführte Senatsverwaltung konfrontiert. Die Fraktion ist insofern heterogen, als einige Vertreter im Sinne des Primats der Wirtschaftsförderung Restriktionen für Bauherren ablehnen und moderne Architektur einschließlich der in der Fachwelt zumindest im historischen Umfeld abgelehnten „banalen“ Stahl-Glas-Architektur eines Helmut Jahn⁴³⁵ als Impuls für die Stadt befürwortet⁴³⁶ oder sich gar tendenziell gegen eine planungsrechtliche Vereinheitlichungen wenden⁴³⁷, ein bedeutender Teil der Fraktion sich allerdings für einen historischen Wiederaufbau von Teilen der Innenstadt und eine detailreiche Fassadengestaltung einsetzt. Das Bebauungsplanverfahren am Pariser Platz bringt für die CDU zunächst keine Handlungsnotwendigkeit; die vergleichsweise loyale Begleitung der Exekutive dient u.a. der reibungsfreien Durchsetzung von Planungszielen und damit ebenfalls der Wirtschaftsförderung. Die Unsicherheit der Ausschußmitglieder gegenüber der Frage der Genehmigungsfähigkeit an der Westseite des Platzes nach § 34 BauGB bleibt ohne Folgen.

Erst als, katalysiert durch das forsche Auftreten des Architekten Behnisch, das Instrument der Gestaltungsverordnung ins Gerede kommt, bekennt sich die CDU-Fraktion zu ihrer historistischen Haltung und versucht, diese in ihrem Änderungsantrag im Bauausschuß festzuschreiben, um sich dann aus Koalitionsraison wieder zu einer Abschwächung hinreißen zu lassen. Hinsichtlich der planungsrechtlichen Festsetzungen des Bebauungsplanentwurfs (GRZ, Höhe, Baulinien) greift sie nicht ins Verfahren ein.

In der Diskussion über die Akademie-Fassade steht die CDU-Fraktion in der neuen Legislaturperiode loyal hinter ihrem Senator Klemann, der für eine Intensivierung der von der CDU eingeleiteten historistischen Linie steht. Während die alte Fraktion sich mit ihrem Änderungsantrag noch durchsetzt, wird der Entwurf zur Gestaltungsverordnung in seiner überarbeiteten Fassung abgeschwächt und erlaubt eine stärker von der historischen Form abweichende Fassadenausbildung. Die neue Fraktion erlebt mit Klemann eine Niederlage gegen die Opposition und den Koalitionspartner SPD, so daß sich eine zwiespältige Bilanz in der Durchsetzung der CDU-Ziele ergibt. Sie erklärt sich durch die periphere Rolle im Verfahren und die weitgehend gefällten Vorentscheidungen beim Wechsel des Ressortchefs, so daß Klemann und die CDU keine erheblichen Änderungen an den Planungen und Wettbewerbsergebnissen vornehmen können, ohne sich selbst dem Vorwurf auszusetzen, „provinzielle“ „Verzögerer“ des Verfahrens zu sein.

6.222 SPD-FRAKTION

Die SPD-Fraktion steht zunächst loyal zu ihrem Senator Nagel und stützt den Planungsverlauf. Auch die SPD leitet aus ihren Bedenken bzgl. der Genehmigungsfähigkeit des Hauses Liebermann keine Aktivitäten ab, zumal das Gebäude aus verkehrspolitisch-strategischen Gründen bedeutsam ist - es liegt unmittelbar nördlich des Brandenburger Tors, womit seine Realisierung eine verkehrliche Alternative verbaut, die „enge Umfahrung“ des Tors. Im Zwiespalt ist die Fraktion wie ihr Senator erst, als die inzwischen zurückhaltenderen Gestaltungsfestlegungen immer noch im Widerspruch zum Behnisch-Entwurf für die

⁴³⁵ Vgl. dazu die Fallstudie zum Victoria-Gelände.

⁴³⁶ Auch Stadtentwicklungssenator Hassemer handelt in zahlreichen Fällen in diesem Sinne und lehnt Restriktionen für Bauherren - auch wegen der Gestaltungsfreiheit für Architekten - weitgehend ab (G087, G110).

⁴³⁷ Vgl. das Auftreten von Staatssekretär Branoner im Stadtentwicklungsausschuß.

Akademie stehen und dieser über die Akademie selbst und den über die Presse transportierten latenten Provinzialitäts-Vorwurf die Partei unter Druck setzt, die die Architektengeneration und -sprache traditionell unterstützt hat⁴³⁸, für die Behnisch steht, eine Spielart der Nachkriegsmoderne in Stahl und Glas, die sich deutlich gegenüber autoritären Systemen distanziert und dies bis in ihren Entwürfen zu vermitteln sucht.

Eine historistische Haltung muß die SPD schon aufgrund der Politik ihres eigenen Senators ablehnen, und so unterliegt sie zunächst bei der Abstimmung über den veränderten FDP-Antrag, während sich eine Zustimmung zum Behnisch-Entwurf trotzdem abzeichnet. Die Neuwahlen verändern die politische Lage erheblich, und der neue Senator der CDU erhält mit der Abstimmung gegen die Koalitionsraison und für Behnisch einen ersten „Warnschuß“.

Die SPD hat sich damit zwar im Hinblick auf die Vereinbarkeit der abgeschwächten Gestaltungsverordnung und die Genehmigung des Behnisch-Baus weitgehend durchgesetzt, zumal über die Bauwettbewerbe eine große Breite von Interpretationen der Festlegungen prämiert und realisiert werden kann. Sie kann jedoch in der Fachöffentlichkeit den an ihren früheren Senatsbaudirektor gerichteten Vorwurf, über restriktive Vorschriften innovative Architektur zu verhindern und Mittelmäßigkeit zu fördern, nicht ganz abschütteln, in weiten Kreisen der breiten Öffentlichkeit wiederum den Vorwurf nicht, kalte und langweilige Architektur zu unterstützen, hat jedoch keine leistungsfähigeren Instrumente zur Hand, die Entwicklung politisch zu beeinflussen.

6.223 PDS-FRAKTION

Interessanterweise steht die sonst häufig inhaltlich mit den Bündnisgrünen übereinstimmende Fraktion hier der Gestaltungsverordnung relativ positiv gegenüber. Auf der anderen Seite nimmt sie ihre selbstgewählte Wächterrolle im Sinne von bürgerschaftlicher Beteiligung an Planungsprozessen ernst und wenden sich gegen umstrittene Genehmigungen nach § 34 BauGB.

Im weiteren Planungsverlauf tritt die PDS kaum in Erscheinung, läßt sich aber ebenfalls von Behnischs Entwurf überzeugen, allerdings im Widerspruch zum unter Beteiligung der Öffentlichkeit zustandekommenen Bebauungsplan. Die insgesamt unklare und schwankende Haltung der Partei läßt eine Beurteilung ihrer Durchsetzungsfähigkeit nicht zu und spricht eher gegen diese.

6.224 FRAKTION BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

Bereits frühzeitig befürchten die Bündnisgrünen die problematische Wirkung der Gestaltungssatzung. Aus ihrem Plädoyer für einen historischen Wiederaufbau spricht der Wunsch, identitätsstiftende Räume mit hoher Aufenthaltsqualität zu schaffen. Konsequenterweise vertritt die Fraktion im weiteren Verlauf ihre Ziele demokratische Beteiligung und ökologischer Stadtumbau, die aber angesichts der hegemonialen Fixierung auf die räumliche Wirkung des Platzes marginalisiert bleiben.

Das Eintreten für ein differenzierteres Geschichtsverständnis, das in der neuen Legislaturperiode für die Genehmigung des Behnisch-Entwurfs herbeizitiert wird, ist zwar ehrenwert, drückt aber angesichts der geringen Einflußnahme auf die Neufassung der Platzwände keine geschlossen aktiv vertretene Position aus. Die Profilierung gegen die CDU und die Gelegenheit, die Koalition durch getrenntes Abstimmungsverhalten bloßzustellen, scheinen strategisch von größerer Bedeutung als die inhaltliche Position zu sein, insbesondere deshalb, weil die - aus eigener Sicht - „nachbessernde“ Vorgehensweise Klemanns genau der an vielen anderen Stellen vertretenen Vorgehensweise der Bündnisgrünen entspricht⁴³⁹.

Wenn sich die Bündnisgrünen als Oppositionsfraktion in der alten Legislaturperiode praktisch nicht durchsetzen, kann die Bloßstellung der neuformierten Großen Koalition mit Klemann als Bausenator doch

⁴³⁸ Vgl. die in der fordistischen Blütezeit der SPD vertretene Politik, die sogar in Person von Hans-Jochen Vogel im Rahmen der Entwicklung des Münchner Olympiageländes für die Vergabe eines der größten Behnisch-Aufträge mitausschlaggebend gewesen ist.

⁴³⁹ Vgl. die Forderung nach der Änderung des Bebauungsplans in der neuen Legislaturperiode oder auch der Versuch, den bereits beschlossenen Bebauungsplan zum Victoria-Gelände nach dem Verkauf des Grundstücks an die DIFA wieder aufzuschnüren. Eine Beurteilung dieser Vorgehensweise soll an dieser Stelle nicht vorgenommen werden.

als deutlicher Erfolg gewertet werden, den die abtrünnige SPD jedoch relativ leichten Herzens durch ihr Abstimmungsverhalten möglich gemacht hat (G071). Er leitet einen frühen Autoritätsverlust Klemanns in der Fachwelt mit ein, der ihm allerdings angesichts der stabilen Machtverhältnisse in der vereinigten Stadt nur insoweit zum Nachteil gereicht, als sich daraus größere Handlungsspielräume für seine Senatsbaudirektorin Jakubeit und damit eine bestimmte Spielart fachlicher Entscheidungen ergeben, auf die noch zurückzukommen sein wird.

6.225 FDP-FRAKTION

Sie wird zwar für die Entscheidungsfindung in der Legislaturperiode bis 1995 als bedeutungslos angesehen und von den Mehrheitsfraktionen nicht ernst genommen (G071, verschiedene Ausschuß- und Plenarsitzungen), während sie 1995 ohnehin nicht mehr ins Abgeordnetenhaus zurückkehrt, versucht aber häufig, sich über Anträge zu stadtentwicklungspolitischen Themen zu profilieren. In diesem Fall erzwingt sie immerhin eine Ausschußdebatte und eine Plenardebatte über ihre Große Anfrage. Hintergrund für die Positionsbestimmung der FDP ist ihre innere Spaltung zwischen äußerst konservativen bis restaurativen städtebaulichen Einstellungen und der wirtschaftsliberal motivierten Ablehnung von investitionsfeindlichen politischen Maßnahmen. Hieraus erklärt sich das Plädoyer für einen historischen Wiederaufbau und die Ablehnung der veränderten Geschoßzahl am Haus Liebermann, die angesichts des vehementen Einsatzes ihres anderen Flügels gegen Restriktionen kaum als überzeugend aufgenommen wird.

Die „Zwitterarchitektur“ zwischen Moderne und Tradition, die sich an den Kleihues-Entwürfen zeige, gibt der Befürchtung Nahrung, daß die Gestaltungsfestlegungen kein angemessenes Instrument zur Erzeugung hoher architektonisch-städtebaulicher Qualität am Platz sind, so daß der FDP-Antrag vom Januar 1995 sich wiederum ganz gegen die Festlegungen sperrt und stattdessen Bauwettbewerbe und eine stärkere Abstimmung fordert. Der FDP gelingt es dabei nicht, die Exekutive zu einer veränderten Handlungsweise zu bewegen, so daß ihre Initiativen aus einer reaktiven Haltung gegenüber der fortschreitenden Planung entwickelt werden⁴⁴⁰.

Mit der Ablehnung des Antrags der FDP zeigt sich deren Wirkungslosigkeit. Immerhin erreicht sie die Durchführung von Wettbewerben, was sich angesichts der immer weniger realistischen Abstimmung der Gebäudeentwürfe aufeinander als Konsens der Abgeordneten herausbildet und auf älteren ähnlich lautenden Beschlüssen fußt⁴⁴¹.

6.23 Investoren

Die Vielzahl der beteiligten Investoren läßt sich kaum ohne größeren Aufwand ausdifferenzieren und erfassen. Hier soll der Versuch gemacht werden, die Investoren und ihre Ziele zu gruppieren und in einer Zusammenschau zu berücksichtigen. Die Gruppen der Investoren werden nicht abschließend und analytisch präzise zu fassen sein, dienen aber ohnehin nur der Verdeutlichung des ablaufenden Prozesses und weniger ihrer abschließenden Systematisierung. Eine erste Gruppe stellen die an einem Höchstmaß an Repräsentativität interessierten Investoren dar, für die der Standort am Pariser Platz weniger der Flächenverwertung denn der eigenen Darstellung dient. Zu einer zweiten Gruppe können die konventionellen Flächenverwerter gerechnet werden, die im Standort eine potentiell besonders lukrative Immobilie sehen. Die dritte Gruppe bilden die Vertretungen, zu denen auch die Akademie der Künste gerechnet werden soll⁴⁴².

⁴⁴⁰ Diese Reaktivität kulminiert im Wahlkampf 1995 in einer von der FDP veranstalteten Ausstellung über negative Ergebnisse der Stadtplanungspraxis nach der Vereinigung, die zu einer polemischen Abrechnung u. a. mit Kleihues wird, aber der FDP keine großen Sympathien einbringt.

⁴⁴¹ Vgl. dazu die Fallstudie zum Kant-Dreieck.

⁴⁴² Ihr von den Botschaften abweichendes Verhalten im Prozeß ist eher auf den Architekten als auf die Institution zurückzuführen, die zwar Behnisch stützt und die Unabhängigkeit der Institution demonstriert, sich aber u. U. - so eine Vermutung des Autors - bei einem anderen Wettbewerbssieger ähnlich vornehm wie die ehemaligen westlichen Besatzungsmächte zurückgehalten und versucht hätte, Selbstdarstellung in pfiffiger Auslegung der Gestaltungsvorgaben zu betreiben. Inwiefern die Akademie bewußt gegen die Städtebaupolitik des Senats mit dem Schwergewicht auf einem „steinernen Berlin“ operiert, kann in dieser Untersuchung nicht abschließend beantwortet werden. Verwandt ist das Verhalten der Akademie mit dem der USA, die ebenfalls versucht, auf besonderen Anforderungen zu bestehen, die sich aus der Besonderheit ihrer Nutzung ergeben und unter Berufung

6.231 GENESE DER ZIELE

Das Ziel hoher Repräsentativität ist zwar kein Spezifikum der Investitionstätigkeit am Pariser Platz, liegt aber angesichts der Motivation für eine Investition dort nahe. Extrem hohe Grundstückspreise machen eine im konventionellen Sinne „wirtschaftliche“ Grundstücksverwertung nahezu unmöglich, doch die Lage an einem der bekanntesten Orte Berlins und in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem „Wahrzeichen“ der Stadt rechtfertigt die Ansiedlung von Repräsentanzen. Mithin sind unter den repräsentationsorientierten Investoren Eigennutzer wie die Banken. Die Quandt-Gruppe stellt einen Sonderfall dar, der nicht hinreichend durch Repräsentation erklärbar ist, aber über die Restitutionsregelung bedingt wird⁴⁴³. Das Hotel Adlon ist insofern gesondert zu erwähnen, als durch hohe Repräsentativität und Wiedererkennbarkeit erst die wirtschaftliche Verwertung erreicht werden soll⁴⁴⁴.

Die „konventionellen“ Flächenverwerter finden sich vorwiegend auf den Grundstücken, die eine besonders hohe Ausnutzung erlauben. Für sie gelten die bereits für die erste Gruppe angeführten Ziele indirekt, indem Lage und Gebäude mit ausschlaggebend für die Attraktivität eines hochpreisig vermietungsfähigen Gebäudes sind. Selbstdarstellung wie im Falle der Banken oder nicht im engeren Sinne für Wohnungen, Büroflächen oder Läden vermietbare Flächen entfallen dagegen weitgehend.

Die Vertretungen müssen Repräsentationsfunktionen mit konsularischen/öffentlichkeitswirksamen Aufgaben bis zu einem gewissen Grad vereinen. Zur Platzseite (bzw. der Wilhelmstraße im Falle der Britischen Botschaft) wird daher höchste Repräsentativität angestrebt. Ein Bruch mit den städtebaulichen Vorstellungen des Landes Berlin wird zumindest nicht bewußt angestrebt, eine innovative und der besonderen Bedeutung der Vertretung angemessene Architektur dagegen wohl, die sich unterschwellig kritisch-interpretierend mit den Vorgaben des Landes auseinandersetzt⁴⁴⁵.

6.232 VERFOLGUNG DER ZIELE

Die repräsentationsorientierten Investoren sind entweder durch ihren herausgehobenen Standort in der Lage, ihre Ziele zu verwirklichen, so daß ein Eingreifen in den Planungsprozeß kaum erforderlich scheint (Quandt-Gruppe mit Haus Liebermann und RheinHyp mit Haus Sommer) oder versuchen über den Einsatz für spektakuläre Architektur in den Wettbewerbsverfahren ihr Ziel zu verfolgen (DG Bank). Einen Sonderfall stellt die Dresdener Bank dar, die zu einem relativ frühen Zeitpunkt plant und über die Beauftragung von Meinhard von Gerkan hohe Architekturqualität sicherzustellen sucht, eine Frontalstellung gegen die in Erarbeitung befindlichen Gestaltungsfestlegungen aber noch nicht riskiert.

Im Falle des Hotels Adlon ist der Rückgriff auf historische Vorbilder und die Beauftragung eines Architekten, der dies sicherstellt, vermutlich nur angesichts des frühen Zeitpunkts der Entwurfsplanung widerstandsarm möglich. Die formal die späteren Gestaltungsfestlegungen einhaltende Architektur wird später von mehreren Seiten angegriffen, bleibt aber kein Einzelfall für vergleichbare Bauaufgaben⁴⁴⁶. Nichtsdestoweniger verfolgt der Investor klar verwertungsorientierte Ziele, wie sich u.a. an den Veränderungen zum Vorgängerbau ablesen läßt (Verringerung der Geschoßhöhen und dadurch Erhöhung der Geschoßzahl um ein weiteres, später wegen des Verstoßes gegen Proportionsregeln kritisiert, erhebliche Vergrößerung des Grundstücks nach Osten, Einbau eines Saals im südlichen Grundstücksteil, Schaffung einer

auf den eigenen Status auf höchster politischer Ebene durchgesetzt werden sollen. Insofern erscheint die Einordnung der Akademie in die Gruppe der Vertretungen zusätzlich plausibel.

⁴⁴³ Eine Enkelin Liebermanns ist familiär mit den Quandts verbunden.

⁴⁴⁴ Angesichts der Medienberichterstattung müssen Zweifel erlaubt sein, ob dieses Ziel wirklich erreicht worden ist, vgl. tageszeitung 08.06.1996, 13.05.1997.

⁴⁴⁵ Die Akademie steigt offenbar in diesem Sinne ins Verfahren ein und arbeitet erst später gegen die Vorgaben. Dies liegt wohl mit daran, daß ihre Mitglieder sich als stärker kompetent in Kunstangelegenheiten halten dürfen als Politiker und Behnisch eines ihrer Mitglieder ist, den es zu verteidigen bzw. durchzusetzen gilt. Ursprünglich wurden die Gestaltungsvorgaben dagegen interessanterweise von einzelnen Akademiemitgliedern durchaus für angemessen gehalten (G061).

⁴⁴⁶ Das Paradigma ist später das Hotel „Four Seasons“ in der Charlottenstraße, das eine deutlich an historischen Vorbildern orientierte Innenausstattung in ein unauffälliges „modernes“ Gebäude implantiert und auf diese Weise den städtischen Gestaltungsanspruch mit dem atmosphärisch-vermarktungsorientierten eines Hotels kombiniert, aber von der Architektenschaft vehement dafür angegriffen wird.

Andienungszone von der Behrenstraße). Offenbar stellt die Kritik an der historistischen Herangehensweise des Investors für diesen ein geringeres Problem dar, als es sich möglicherweise durch „mutige“ moderne Architektur in der Vermarktung ergeben hätte.

Die Flächenverwerter stellen durch Wettbewerbsverfahren die Auswahl bekannter Architekten und damit die „Vorzeigbarkeit“ ihrer Gebäude sicher. Anklänge an Repräsentationsziele werden aufgenommen, sofern sich diese zwanglos aus der ursprünglichen Gestalt des Platzes ableiten lassen, wie der Turmaufbau an seiner nordwestlichen Ecke. Die Schlichtheit der Gebäude in ihren Wettbewerbsentwürfen wird in der Öffentlichkeit zwar kritisiert, doch ist sie auch Resultat der Beauftragung von Architekten, die am Pariser Platz nur bedingten Zugriff auf die Gestaltung erlangen können, andernorts allerdings für ihre „preußische Kargheit“ ohnehin öffentlich gescholten werden, aufgrund ihrer Rückendeckung in der Senatsbauverwaltung aber keine Veranlassung haben, auf weitergehende Forderungen einzugehen.

Die Vertretungen verfolgen ihre Ziele wie die anderen Investoren in Wettbewerbsverfahren, die sämtlich darauf ausgerichtet sind, die „eigenen“ Architekten zu beteiligen und einem der ihren zum Auftrag zu helfen. Mit Moore, Portzamparc und Behnisch sind dann tatsächlich herausragende Vertreter der jeweiligen Institution / des Landes erfolgreich, während Wilford als Partner des verstorbenen James Stirling einen beinahe vergleichbaren Stellenwert besitzt.

6.233 WEITERENTWICKLUNG IM PROZESS

Der stark von den Persönlichkeiten der Architekten und ihrer „Entwurfssprache“ bestimmte Planungsprozeß, der sich jeweils anschließt, kann zumeist als Auseinandersetzung zwischen Fachleuten der Gestaltung begriffen werden. Die Investoren halten sich zumeist im Hintergrund und bestimmen als Auftraggeber den Handlungsspielraum der Architekten mit, ohne daß diesbezüglich ausgegebene Maximen öffentlich würden. Erst wenn ihre Nutzungsanforderungen nicht erfüllt werden können, kommt ein wahrnehmbarer Umplanungsprozeß in Gang. Zu nennen sind insbesondere die Ergänzung eines Saals am Hotel Adlon, als dieses sich modernen Vermarktungsanforderungen nur begrenzt gewachsen zeigt, eine Maßnahme ohne wesentliche Auswirkung auf die städtebauliche Wirkung und mithin unproblematisch für die anderen Akteure, sowie die Diskussion um die Finanzierbarkeit des Akademie-Gebäudes, die in der möglichen Abtrennung eines zur schlichten Vermarktung eines Grundstücksteils ihren Ausdruck findet, von den Mitgliedern der Akademie zwar negativ aufgenommen wird, aber angesichts von deren machtloser Verhandlungsposition - die Akademie ist alleine nicht in der Lage, ihren Neubau zu finanzieren - weitgehend hingenommen werden muß. Nutzungsanforderungen, die den öffentlichen Platzraum betreffen, wie der Wunsch nach einer gastronomischen Nutzung des Gehwegbereichs durch das Hotel Adlon oder die Sicherheitsprobleme der US-amerikanischen Botschaft, stoßen angesichts der herausgehobenen Bedeutung des Platzes auf eine große Sensibilität bei den Akteuren des Landes und rufen im Falle der Botschaft massiven Widerstand auf den Plan, die eine Realisierung des Bauvorhabens ernsthaft gefährden. Die besonderen Nutzer der dritten Gruppe sind offenbar nur zum Teil bereit, sich den Vorstellungen des Landes zu fügen und spitzen die Auseinandersetzung zu (Straßensperrung, Akademiefassade). Die Blockaden in den Einigungsprozessen lassen sich also offenbar nicht nur auf die mediale Thematisierung und damit die Form ihrer Wahrnehmung zurückführen, sondern sind real.

6.234 DURCHSETZUNGSGRAD

Die Durchsetzung der Repräsentationsziele ist ambivalent und erfordert eine retrospektive Betrachtung nach einigen Jahren der Benutzung. Einerseits ist es den Investoren nicht gelungen, spektakuläre Architekturexperimente in den öffentlichen Raum hinein wirksam zu inszenieren. Es bleibt jedoch zunächst offen, ob sich Repräsentativität nicht eher durch „zurückhaltende“, „Würde ausstrahlende“ Gebäude erreichen läßt. Insofern könnten gerade die Gebäude von Kleihues, Patzschke und von Gerkan sich mittelfristig über schnelleffekte erheben und durch ihre zurückhaltenden Details und ihren Standort wirken - auch wenn die historistische Architektur des Hotelgebäudes heute in der Fachwelt abgelehnt wird. Dagegen bleibt bisher noch offen, ob die zwar unkonventionelle, aber sich in ihrer „Grobschlächtigkeit“ einer einfachen Aneignung durch städtische Nutzer widersetzende Gehry-Fassade dem Repräsentationsziel dienlich sein kann. Für alle Gebäude gilt allerdings, daß die Vermarktung ihres Innenlebens durch Veranstaltungen und die Zurschaustellung von über die reine Zweckarchitektur hinaus gehenden Räumen das Repräsentationsziel offenbar erfüllt. Die ungewöhnlichen Parzellenzuschnitte tragen hierbei auf

eine spezielle Art und Weise zur Produktion eines Typus der innenliegenden Repräsentationsarchitektur bei: Während lediglich die Nordostecke des Platzes einen konventionellen Innenhof entwickelt, werden an den anderen Grundstücken der USA, der DG Bank, der Akademie, des Vereinigten Königreichs, der Dresdener Bank und sogar der Hanseatica besondere Hoftypen bzw. -nutzungen entwickelt, die sich mitunter negativ auf die Funktionalität der Gebäude auswirken (insbesondere im Falle der Dresdener Bank). Es muß die Anmerkung erlaubt sein, daß die Strategie der parzellären Entwicklung hier einerseits zwar erfolgreich war, indem sie bauherrenorientierte und individuelle Architektur hervorgebracht hat, aber bisher nicht analysiert wurde, ob die funktionalen Anforderungen der Nutzer durch veränderte Grundstückszuschnitte nicht leichter erfüllbar gewesen wären⁴⁴⁷.

Die Durchsetzung der reinen Flächenverwertung hat auf den entsprechenden Grundstücken weitgehend stattgefunden. Weder die Kritik der Bündnisgrünen an den Dichtewerten des Bebauungsplans noch die von Mitarbeiterinnen der Senatsbauverwaltung an der extrem hohen GRZ oder der Fachöffentlichkeit und Teilen der Politik an der für die Proportionen als problematisch erachteten Zunahme der Geschößzahl am Hotel Adlon, dem Hanseatica-Bau und den beiden Kleihues-Bauten verfährt im Entscheidungsprozeß ernsthaft. Die auf Funktionalitätsargumente zurückgeführten Entwurfsmerkmale (niedrigere Geschößhöhen als früher) sichern selbst den hier vorrangig als Repräsentationsarchitektur identifizierten Bauvorhaben eine höhere Grundstücksverwertung, die vor einer beinahe kompletten Grundstücksüberbauung nicht Halt macht. Die harten Verhandlungen über Wohneinheiten und die erreichten niedrigen Wohnanteile bestätigen dabei die starke Position der Investoren in einem wenig öffentlich thematisierten Feld.

Für die Gruppe der Vertretungen kann ein hoher Durchsetzungsgrad konstatiert werden, der einerseits mit der weitgehenden Respektierung der Gestaltungsfestlegungen zu tun hat, andererseits aber mit dem geringen Druck, der gegenüber den bedeutenden Institutionen - und den ebenso bedeutenden Architekten - durch die Stadtpolitik aufgebaut wird (G014). Während der nachhaltige Widerstand Klemanns gegen die Akademie-Fassade inhaltlich in seiner massiven Ablehnung und politisch in der Notwendigkeit begründet ist, das Gesicht zu wahren, so daß im Resultat symbolische Politik stattfindet, ist die geringe Durchsetzung der USA im Falle der Sicherheitsbedenken zwar zunächst erstaunlich, aber wohl dadurch zu erklären, daß die Grundfesten eines stadtentwicklungspolitischen Konsenses über alle politischen Grenzen hinweg angegriffen werden: die Wiedergewinnung der Pariser Platzes als öffentlich zugänglicher repräsentativer „Salon“, der eine würdige Ergänzung des Wahrzeichens Brandenburger Tor darstellen soll, und die Einrichtung des Holocaust-Mahnmals in unmittelbarer südlicher Nachbarschaft.

6.24 Berater

6.241 GUTACHTER

Die beteiligten Gutachter wurden bereits oben im Zusammenhang mit den beauftragenden Senatsverwaltungen angesprochen. Deshalb soll hier nur auf ihre eigenen Ziele und Strategien eingegangen werden, insofern diese sich nicht aus den bisherigen Ausführungen ergeben. Dabei werden die drei Teams thematisch im Zusammenhang behandelt.

Genese der Ziele: Hoffmann-Axthelm, der bereits vor dem Gutachten mit „Kritischer Rekonstruktion“ und parzellärer Stadtentwicklung assoziiert wird und diese propagiert, versucht im wesentlichen, den Platz von Investorenplanung freizuhalten, allen geschichtlichen Epochen einschließlich der Zeit der Teilung der Stadt gerecht zu werden und trotzdem die Platzform wiederzugewinnen. Die von ihm gefundene Lösung mit der freigehaltenen Westseite stellt zwar einen Kompromiß in diesem Sinne dar, der die Zeit der Teilung weit stärker berücksichtigt als andere Konzepte und damit als umfassender in seinem Geschichtsverständnis aufgefaßt werden kann, doch bleibt dabei die Fassung des Platzes unvollkommen, insbeson-

⁴⁴⁷ Natürlich hätten die Investoren nicht dort bauen müssen, so daß die jetzt erreichten Lösungen zumindest die Tragfähigkeit der gewählten Parzellenstrategie bei interessanter Adresse nachweisen. In Einzelfällen hat es ohnehin Anpassungen der Parzellen gegeben, wie bereits oben am Beispiel der französischen Botschaft erwähnt, aber auch bei der britischen Botschaft oder dem Haus Liebermann.

dere in der Auseinandersetzung mit städtebaulichen Herangehensweisen, die im Nachgang diskutiert werden⁴⁴⁸.

Das Team um Machleidt ist stärker von der städtebauhistorischen Auffassung geprägt, für die Schäche steht und die in der Abwägung dem Gedanken des „Salons“ Pariser Platz den Vorzug vor experimentelleren Lösungsversuchen wie dem von Hoffmann-Axthelm gibt. Städtebauhistorische Überlegungen führen mithin zu einer anderen Interpretation der Einbindung des Tors, das in einen Zusammenhang gestellt werden soll, der weder eine Dominanz des Tors noch der umgebenden Bebauung riskiert. Die im Konsens mit Hoffmann-Axthelm geforderte Durchfahrung des Tors wurde bereits oben auf eine Orientierung auf „urbane“ Räume mit moderierter Koexistenz verschiedener Verkehrsträger zurückgeführt.

Die Gestaltungsfestlegungen werden im Gegensatz zu den Vorgängergutachten unter strengeren Vorgaben erarbeitet: Eine Regulierung ist das Ziel der Arbeit. Die angewandte Methode ist konventionell und produziert im wesentlichen die gemeinsamen Merkmale der Gebäude des Vorkriegszustands, so daß implizit dieser zum Ausgangspunkt für die Wiederbebauung genommen wird. Die Reduzierung der Gestaltungsfestlegungen um nachgeordnete Schmuckelemente (Stuckdetails usw.) soll diese zeitlos machen und für moderne Architektur öffnen. Der Grundkonflikt dieser „kompromißorientierten“ Methode zwischen „differenzierter“ historischer Architektur und „strenger“ moderner Architektur ist unvermeidbar und birgt von vorneherein das Risiko, Vertreter einer radikaler historistischen oder modernen Architekturauffassung zu verprellen. Daß das Team dennoch die Notwendigkeit zur Etablierung eines „nicht mehr vorhandenen kulturellen Konsenses“, wie es sinngemäß der Berliner Architekturkritiker Fritz Neumeyer ausdrückt, in der Teilnormierung der Fassadengestaltung sieht, ist eine fast zwangsläufige Folge der Tatsache, daß mit der Normierung des Platzraums durch Fluchten und Trauflinie bereits die zurückhaltenderen Instrumente ausgeschöpft sind, die an anderen Stellen in der Stadt nicht immer zufriedenstellende Ergebnisse gebracht haben. Die Befürchtung, ohne weitergehende Normierung Heterogenität wie andernorts hinnehmen zu müssen, entspringt der Auffassung, daß der zeitgenössische Architekturbetrieb aufeinander abgestimmte Fassaden nicht hervorbringt, in dieser Abstimmung in Form verbindender Gestaltungselemente jedoch die Lösung des Problems liegt. Die Crux des Verfahrens ist allerdings nicht vom Team Flierl/Rolfes zu verantworten. Sie steckt in der Anwendung der fassadenorientierten Methode der Gestaltungssatzung auf ein Neubaugebiet und geht auf Senatsbaudirektor Stimmann zurück.

Verfolgung der Ziele: Neben der Erarbeitung des Gutachtens haben Hoffmann-Axthelm/Strecker und Machleidt/Stepp/Schäche die Gelegenheit zur Präsentation in den Architekturgesprächen, der zum direkten Vergleich der beiden Teams nicht nur in bezug auf ihre Inhalte, sondern auch auf die Überzeugungskraft der Darstellung wird. Die Stimmung ist laut Beobachtern eindeutig auf Seiten des zweiten Teams, doch endet die Beteiligung der Teams weit vor der formalen Entscheidung (G026, G034). Nur in Einzelfällen ergibt sich für die Gutachter die Gelegenheit, an Wettbewerbsjürs teilzunehmen.

Im Gegensatz zu Hoffmann-Axthelm betreibt das Machleidt-Team Öffentlichkeitsarbeit für ihr Gutachten, das es an sämtliche Bundestagsabgeordneten verteilt. Als sich Stimmann das Gutachten stillschweigend zur eigenen Position macht, werden die Gutachter in Einzelfällen von Architekten im Entwurfsprozeß kontaktiert (G034). Hoffmann-Axthelm, der seine Ziele nach eigenen Aussagen strategisch so zu erreichen versucht, daß die öffentlich ausgetragene Debatte sich an weniger bedeutsamen Details entzündet (vgl. offen gehaltene Westseite), zieht sich aus ihr zurück, als sich eine stärker investorenorientierte Dichte abzeichnet, mit der er sich nicht identifiziert (G026).

⁴⁴⁸ Es ist interessant zu beobachten, daß sich die symbolisch-kulturelle Herangehensweise, die alle Zeitschichten einschließlich der Zerstörung in Krieg und DDR-Grenzregime in die Wiederbebauung integriert, leichter symbolisch-kulturell als städtebaulich durchsetzen läßt: Das Nachgeben gegenüber den Verwertungsforderungen der Investoren wird bis weit in die Verwaltung hinein Konsens, ja man ist sogar der Auffassung, Hoffmann-Axthelm habe sich „vergaloppiert“ (G034, G055, G089). Der Bruch mit der historischen Situation ist heute darin aufgehoben, daß die Architektur gerade kein historistischer Wiederaufbau ist, wie Wolf (PDS) in der Abgeordnetenhausdebatte beobachtet (81. Sitzung 09.02.1995, S. 7000 C). Die Fragmentierung des Prozesses zeigt, daß sich eine Art Kompromiß eher durch Zuweisung von autonomen Entscheidungsinseln für die einzelnen Positionen als durch die Herstellung einer Mittelposition herstellen läßt.

Die Teilnahme am Planungsprozeß des Teams Flierl/Rolfes endet mit der Abgabe des Gutachtens. Selbst die abgeschwächte Fassung ist in der Senatsbauverwaltung entstanden. Flierl und Rolfes nutzen allerdings mehrfach die Gelegenheit, in Podiumsdiskussionen oder der Presse ihre Position zu erläutern. Im späteren Planungsprozeß werden sie als Jurymitglieder in die Entscheidung von Bauwettbewerben einbezogen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die drei Gutachtertteams werden nicht dazu aufgefordert, ihre Ziele oder Empfehlungen weiterzuentwickeln.

Durchsetzungsgrad: Auf das Scheitern der Empfehlungen von Hoffmann-Axthelm/Strecker wurde bereits eingegangen. Ob die von Hoffmann-Axthelm selbst angeführten Pläne, die sich gegen eine Wiederherstellung des Karrees oder auf eine Überformung des Brandenburger Tors richten bzw. durch den Planungsprozeß am Potsdamer Platz Befürchtungen auslösen, jemals eine reale Bedrohung der Wiedergewinnung des Platzraums waren, kann heute kaum beurteilt werden, erscheint aber angesichts der Überlegungen Stimmanns zur Friedrichstadt und der unumstrittenen Wiederherstellung des Oktogons am Leipziger Platz eher unwahrscheinlich. Damit bleibt dem Team nur ein geringer Beitrag in der Planung.

Machleidt/Stepp/Schäche setzen sich in ihren Vorstellungen weitestgehend durch. Lediglich die Verkehrslösung ist nach wie vor langfristig ungeklärt. Es ist dem Gutachten allerdings zuzuschreiben, daß es für eine Verhinderung der „engen Umfahrung“ des Brandenburger Tors zusätzliche Argumente geliefert hat.

Die Gestaltungsfestlegungen von Flierl/Rolfes sind nur in Teilen umgesetzt, wobei die Akademie-Fassade nur ansatzweise auf sie Bezug nimmt. Die frühe Dynamik der Debatte ließ es nicht zu, daß eine Weiterentwicklung im Sinne der Autoren selbst⁴⁴⁹ möglich gewesen ist, so daß sie in der Debatte früh marginalisiert werden und den Prozeß kaum weiter beeinflussen können. Eine Vereinheitlichung der meisten Fassaden am Platz läßt sich aber nicht ableugnen, so daß eine Wirkung durch das Gutachten durchaus erreicht worden ist.

6.242 ENTWURFSARCHITEKTEN

Die Haltung der Entwurfsarchitekten wurde bereits ansatzweise im Zusammenhang mit den Investoren behandelt. Eine genaue Analyse ihrer Ziele müßte die einzelnen Bauwettbewerbe berücksichtigen und würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen, das schwerpunktmäßig das Zusammenwirken der Senatsbauverwaltung, des Abgeordnetenhauses und der Investoren bei der über ein Projekt hinausreichenden Beeinflussung von städtebaulichen Fragen zum Inhalt hat. Die folgenden Ausführungen sollen sich daher auf einige ausgewählte Anmerkungen beschränken, die zum Verständnis der Rolle der Entwurfsarchitekten im untersuchten Prozeß beitragen können. Eine systematische Gliederung wäre in diesem Fall nicht angebracht, weshalb eine nach Vorhaben vorgezogen wird.

Hotel Adlon / Patzschke: Die historistische Haltung des Architekten war bekannt und hat sich auch in späteren Projekten erneut niedergeschlagen. Die Möglichkeit, den Entwurf zu realisieren, ist auf den frühen Planungszeitraum zurückzuführen, in dem das Bezirksamt Mitte eine Vorentscheidung ohne Rückgriff auf Gestaltungsfestlegungen, aber in Abstimmung mit der Senatsbauverwaltung trifft⁴⁵⁰. Nichtsdestoweniger verteidigen Patzschke und sein Partner Klotz ihre Herangehensweise im Abgeordnetenhaus und auch später. Die vom architektonischen „Mainstream“ abweichende Haltung, die Bezugnahmen auf Vorgängerbauten und die Rolle der Fassade anders interpretiert, wird erst in der nachträglichen Stellungnahme von Klotz deutlich: „Eine Wiedererrichtung des Hotels in seinem ursprünglichen Erscheinungsbild war nicht gewünscht und von der Nutzung nicht realisierbar. Die Abmessung der Fassade an der Straße Unter den Linden hatte sich nahezu verdoppelt, die vormalige Etagenhöhe wäre ... nicht vertretbar. ... Durch die moderne Interpretation der Details erkennt man die Herstellung im ausgehenden 20. Jahrhundert.“ (SenBauWohnVerk 1998b, S. 44 f) Architektur mit stärkeren Reminiszenzen an die

⁴⁴⁹ Sie hätten nach eigenen Angaben eine solche durchaus für sinnvoll erachtet und betrachten durchaus nicht uneingeschränkt alle Festlegungen als zu Ende gedacht, wofür die ungeklärte Position Stimmanns zum Nutzungsspektrum verantwortlich gemacht wird (G025).

⁴⁵⁰ Das Gebäude genügt überdies den später verabschiedeten Gestaltungsfestlegungen.

Kaiserzeit macht also wie moderne Architektur für sich geltend, mit zeitgenössischen Mitteln Gestaltungselemente aus früheren Epochen neu zu interpretieren. Sie beruft sich ebenfalls auf einen engen Zusammenhang von Bauaufgabe und architektonischer Auffassung: „Eine derartige Aufgabenstellung ist nicht durch eine Reduzierung der Gestaltung auf das Minimale umzusetzen.“ (S. 44) Dennoch wird das Gebäude durch die Art seiner starken Differenzierung in der Fassade von der Fachwelt als historistisch aufgefaßt und eher abgelehnt (vgl. Architekturgespräche 01.12.1993, 14.10.1999, Bauwelt 23/1997, S. 1292 ff). Durchsetzen läßt es sich wegen des Wunsches „des Bauherrn, die Legende des Adlon wieder aufleben zu lassen. ... Nicht nur die Funktion des Hotels, sondern auch das Erscheinungsbild in Bezug auf die Historie und das Lebensgefühl der künftigen Gäste ... waren zu thematisieren.“ (SenBauWohnVerk 1998b, S. 44)

Platzwestseite / J.P. Kleihues: Zunächst versucht Kleihues wie oben erwähnt, auch den Auftrag für die spätere DG Bank zu erlangen, wird aber daran gehindert⁴⁵¹. Sein Wirken am Pariser Platz beschränkt sich also auf die Häuser Liebermann und Sommer, die er im Sinne seines Ansatzes des „poetischen Rationalismus“⁴⁵² in äußerster gestalterischer Zurückhaltung bei gleichzeitiger Orientierung am historischen Vorbild entwirft, dabei aber auf vehementen Widerstand in der Abgeordnetenhausanhörung stößt, insbesondere hinsichtlich der zusätzlichen Einfügung eines Geschosses, aber auch wegen des Verzichts auf die Rundbogenfenster im obersten Geschoß der Stülerschen Vorgängerbauten (S. 41 ff). Zwar geht die Zurückweisung der Einwände durch Kleihues bis zur Kritik an Stüler selbst (57. Sitzung ABauWohn 18.05.1994, S. 46), doch wird er zu einer weiteren Detaillierung der Fassaden über seinen eigenen Anspruch hinaus genötigt (Gruppierung der Fenster, Materialeinsatz)⁴⁵³. Dagegen erreichen Versuche aus der Bevölkerung, direkt auf die Fassadenausbildung einzuwirken, nur Teilerfolge (G095). Sowohl das zusätzliche Geschoß als auch der Verzicht auf Rundbogenfenster werden von Kleihues und den Eigentümern durchgesetzt.

Dresdener Bank / M. v. Gerkan: Meinhard v. Gerkan setzt sich im Wettbewerb durch und ist daher nicht zwingend der eigentliche „Wunscharchitekt“ der Dresdener Bank. Der Entwurf ist für einen Architekten mindestens untypisch, der ansonsten zumeist Glas als Hauptfassadenmaterial einsetzt. Klar setzt sich die Gestaltung von historisierenden Mitteln ab, hält aber wegen der frühen Planungsphase die Gestaltungsfestlegungen ein. Die Zusammenarbeit mit der Senatsbauverwaltung kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich v. Gerkan stärkeren Eingriffen in die bereits abgestimmte Fassade durch den späteren Senator Klemann verweigert (G014). Mit v. Gerkan ist offenbar ein Architekt gefunden, der ohne größeres Aufhebens mit dem Gedanken einer Gestaltungsverordnung leben kann und sie auch zur Zufriedenheit ihrer Urheber modern ausfüllt. Die vom Architekt angestrebte „dezenste Distinguiertheit“ (Material, Eingangsportale) scheint die Ansprüche an Repräsentativität mit der Forderung nach einer „Einheit des Platzes als Ganzes ... [mit] Vorrang vor der Individualität des einzelnen Hauses“ (SenBauWohnVerk 1998b, S. 56) zu verbinden.

DG Bank / F. Gehry: Das für die DG Bank entworfene Gebäude verbindet die Architektursprache von Gehry offenbar ideal mit den Gestaltungsfestlegungen, indem dieser seinen „organischen“ Ideenreichtum nach innen und an die Behrenstraße verlagert. „Das Ergebnis ist kein verkrampfter Kompromißbau, sondern eine Verschmelzung divergierender Ansprüche.“ (SenBauWohnVerk 1998b, S. 40) Dennoch ist der Architekt offenbar nur in minimaler Form bereit, auf die Gestaltungsforderungen einzugehen⁴⁵⁴. Die Idee,

⁴⁵¹ Dies kann als Indiz für die begrenzte Reichweite des „Architektenkartells“ in Berlin gewertet werden, in dessen Zentrum sich u. a. Kleihues befinden soll (vgl. Sewing 1993, 1995).

⁴⁵² Darunter ist laut Kleihues folgendes zu verstehen: Der poetische Rationalismus verfolgt das „Ziel ... einer neuen, autonomen Architektur, welche Geschichte und geschichtliche Bilder reflektiert, um so den Charakter des Vergangenen durch eine neue Individualität zu ersetzen“ (SenBauWohnVerk 1998b, S. 37).

⁴⁵³ Der genaue Ablauf und die Motive der Überarbeitungen sind im einzelnen nur schwer zu rekonstruieren. Auch hier spielt jedoch wie beim Hotel Adlon die Eigentümerseite eine entscheidende Rolle, wenn auch die Zusammenarbeit zwischen Eigentümer und Architekt am Haus Liebermann wesentlich konfliktreicher als im Falle des Hotels ist, ein Zeichen für die symbolische Aufladung des Gebäudes neben dem Brandenburger Tor und die vergleichsweise geringe Orientierung an Anforderungen der späteren Nutzung durch Banken für Kunstausstellungen und Tagungen (G014, SenBauWohnVerk 1998b, S. 37).

⁴⁵⁴ Öffentlich kritisiert er schließlich die Gestaltungsvorgaben vehement, vgl. Berliner Zeitung 03.09.1996, 28.03.1998.

mittels einer Verschwenkung der Fensterflächen aus der Vertikalen zusätzliche gestalterische Effekte zu erzielen, verrät eine gänzlich dem Historismus Patzschkes entgegengesetzte innovative Haltung, die ihre Details einer oberflächlichen Betrachtung noch stärker entzieht als die Zurückhaltung v. Gerkans oder von Kleihues.

Nordostecke / H. Kollhoff, L. und M. Ortner: Die beiden Gebäude verbinden die architektonischen Prinzipien, für die die Architekten stehen, nämlich die häufig als „preußische Strenge“ bezeichnete gestalterische Zurückhaltung, die „großstädtische“ Haltung, die sich in einer Vertikalität der Fassade und einer großzügigen, nach außen gerichteten Ausbildung der Erdgeschoßfassade auszudrücken versucht, und den bewußten Einsatz hochwertiger Materialien, deren gestalterische Qualität sich aber durch ihre Unauffälligkeit bisweilen der oberflächlichen Betrachtung entzieht. Die Architekten sind bereit, durch Schrägdächer und andere Elemente auf die formulierten Anforderungen des Standorts im Übergang zu der Straße Unter den Linden einzugehen. Ihr „Standing“ in der Stadt und ihr Eingehen auf die Gestaltungsforderungen sichert eine konfliktfreie Durchsetzung nach dem Wettbewerbssieg, wenn auch die Eigenständigkeit der Architektur stark zurückgenommen ist⁴⁵⁵.

Akademie der Künste / G. Behnisch: Der von Behnisch mit heraufbeschworene Konflikt ist nicht allein aus seiner Architektur zu erklären. Diese trägt selbstverständlich mit ihrer starken und kompromißlosen Betonung von Glas und beinahe dekonstruktivistischen Formen einerseits und einer Integration von bautechnischen Innovationen andererseits einen wesentlichen Anteil. Seine explizit reservierte Haltung gegenüber Berlin, der Bekanntheitsgrad, die bereitwillig öffentlich zuspitzend vertretene Eigenständigkeit und die Stellung innerhalb der Akademie, die für sich Unabhängigkeit und künstlerische Kompetenz reklamieren kann, sind allerdings weitere konstitutive Merkmale. Die wahren „Ziele“ Behnischs sind daher nur schwer auszumachen. Als Außenseiter in Berlin, der sich gegen den lokalen wie den zeitgeistbezogenen Mainstream wendet, ist er willens und mit Unterstützung der Akademie in der Lage, ohne größere Kompromisse auf seiner Entwurfshaltung zu beharren und die Herangehensweise der Gestaltungsfestlegungen zu diskreditieren. Die Abhängigkeit der Akademie von öffentlichen Finanzmitteln droht allerdings, die Realisierung des Baus zu vereiteln. Behnisch ist daher zu einer Einigung gezwungen, die wegen des Charakters der vorausgegangenen Auseinandersetzung kaum Einbußen an seiner Fassade erfordert, während er auf der anderen Seite maßgeblich zu einer Abschwächung der Gestaltungsfestlegungen beigetragen hat. Schwerer dürfte die aus finanziellen Gründen erfolgte Abtrennung des südlichen Grundstücksteils wiegen, für die schließlich mit dem Behnisch-Entwurf im Widerspruch stehende Nutzungsanforderungen formuliert werden (G093).

6.25 Öffentlichkeit

6.251 BEWOHNER, NACHBARN, BÜRGER

Die Anteilnahme der „Bürger“ ist im Falle des Pariser Platzes ähnlich der der Politiker und anderer Akteure wegen der symbolischen Bedeutung des Platzes äußerst hoch. Neben zahlreichen Stellungnahmen im Bebauungsplanverfahren und Leserbriefen in Berliner Tageszeitungen nimmt sich die „Gesellschaft Historisches Berlin e.V.“, eine Bürgerinitiative, die sich anlässlich der Planung des neuen „Lindencorsos“⁴⁵⁶ gebildet hat und offenbar Mitglieder aus den verschiedensten politischen Richtungen vereinigt (G095), der Entwicklung intensiv an und versucht, für einen Wiederaufbau mit stärkeren historischen Bezügen zu werben. Dieser Verein soll im folgenden im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen, da er stark an die Öffentlichkeit tritt und die förmliche Beteiligung der Bürger im Bebauungsplanverfahren aufgrund des bloßen Auftretens⁴⁵⁷ von Extrempositionen in beiden Richtungen (historische Rekonstruktion einerseits - keine

⁴⁵⁵ So ist die enge Verwandtschaft der in den 1990er Jahren errichteten verputzten Neubauten von Kollhoff frappierend und wird unterschiedlich bewertet. Die große Nähe zu Bürogebäuden der 1950er Jahre dürfte mehr als ein Zufall sein.

⁴⁵⁶ Es handelt sich um die Neubebauung der südöstlichen Ecke der Straßenkreuzung Friedrichstraße / Unter den Linden durch den Architekten Mäckler, dessen als wuchtig und monoton empfundener Entwurf ein Anlaß für die öffentliche Auseinandersetzung über die Wiederbebauung der Friedrichstraße unter der Ägide Stimmann wird.

⁴⁵⁷ Die Anzahl der Äußerungen in der einen oder anderen Richtung konnte in dieser Untersuchung nicht nachvollzogen werden, ebenso wenig das „Kräfteverhältnis“ in der Bevölkerung.

Gestaltungsvorgaben andererseits) von der Senatsbauverwaltung zur Legitimation der eigenen Position als vermittelnder Kompromiß genutzt werden kann (Abhg. Drs. 12/5628, S. 19 ff).

Genese der Ziele: Unter dem Dach der Bürgerinitiative sammeln sich Bürgerinnen und Bürger, die sich durch die „moderne“ Architekturauffassung alarmiert fühlen, die insbesondere durch die Vorratsbautätigkeit der Investoren stark vorangetrieben wird. Die Initiative sammelt in ihrer Anfangsphase beispielsweise etwa 100.000 Unterschriften für einen Wiederaufbau des Berliner Stadtschlusses (G089) und ist mithin in der Berliner Stadtpolitik bekannt. Sie setzt sich am Pariser Platz wie andernorts für eine historische Rekonstruktion der Gebäude ein, die über die bloße Festlegung von Gestaltungsmerkmalen hinausgeht, aber vorwiegend das äußere Erscheinungsbild der Gebäude im Blick hat. Eine Verbindung von „Alt“ und „Neu“, die in Teilen der Fachwelt als erfolgversprechende Strategie vertreten wird⁴⁵⁸, wird von ihr nicht vertreten, da sich diese aus der Anwendung „moderner“ Materialien wie Stahl und Glas ohnehin durch den Entwurfsprozeß der Architekten ergebe (G095). Die Anerkennung der DDR-Architektur als erhaltenswertes historisches Zeugnis verweigert sie zumindest für die Friedrichstadt unter Berufung auf die Tatsache, daß an anderen Stellen dieser Epoche bereits durch erhaltende Erneuerung Rechnung getragen werde (Nikolaiviertel, Umfeld Marx-Engels-Forum), diese aber dort nicht sinnvoll sei, wo die ältere historische Schichten von Bedeutung für die Gesamtstadt seien (Unter den Linden, Pariser Platz, Stadtschloß) (G089).

Verfolgung der Ziele: Über die Beteiligung am Bebauungsplanverfahren hinaus ergreift die Gesellschaft Historisches Berlin bei beinahe sämtlichen Projekten die Initiative, da sich stets Abweichungen vom Ursprungsbau abzeichnen. Sie versucht, zu Eigentümern bzw. Investoren Kontakt aufzunehmen und diese von ihren Zielen zu überzeugen. Weiter werden ihre Vertreter in Abgeordnetenhausausschüssen zu Anhörungen und in Wettbewerbsverfahren als Sachverständige eingeladen. Dabei kann sie auf persönliche Kontakte zu Politikern aus allen großen Parteien zurückgreifen und erfährt insbesondere nach dem Abgang des weniger historistisch motiviert handelnden Stadtentwicklungssenators Hassemer und mit der Amtsübernahme Klemanns im Bauressort Unterstützung aus der CDU, während maßgebliche Akteure der SPD wie Senator Nagel und sein Senatsbaudirektor Stimmann sowie der Hassemer-Nachfolger Strieder die Sympathien anderer Teile der Partei nicht repräsentieren (G089). Das Auftreten der Initiative ist in der Bilanz als eine Kombination von aktiven und reaktiven Schritten, die ihr über die Medien und persönliche Kontakte ein durchgehend relativ hohes Maß an Aufmerksamkeit sichern, zu bewerten.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die eindeutigen Ziele der Initiative werden im Verlauf des Verfahrens nicht verändert, passen sich aber operational jeweils an das betreffende Projekt und die erreichbaren Veränderungen im Entwurf an. Dabei werden vorrangig Anklänge an Vorgängerbauten in der Fassadengestaltung gefordert.

Durchsetzungsgrad: Die dezidierte Haltung des Plangebers und insbesondere von Senatsbaudirektor Stimmann verhindern größere Erfolge der Initiative. Die Spaltung der wahrgenommenen Öffentlichkeit zwischen weitgehend als „modern“ wahrgenommener Fachöffentlichkeit und als „restaurativ“ wahrgenommener Initiative verwischt dabei die scheinbare Eindeutigkeit und Zwangsläufigkeit der jeweiligen Position und legt Kompromisse nahe. Ob in diesem Zusammenhang die radikale Forderung nach einer Wiederherstellung des Vorkriegs-Erscheinungsbilds der Verhandlungsposition der Initiative zuträglich oder abträglich war, kann kaum beurteilt werden⁴⁵⁹. Wohl gelingt es der Initiative, einige Erfolge im Detail zu erringen, die angesichts der Stellung der zur Überarbeitung gezwungenen Architekten durchaus nicht selbstverständlich sind, wie im Falle der Übernahme einiger Stüler-Details in der Fassade der Häuser Sommer und Liebermann. Als der Einsatz für Details jedoch zu speziell wird, bröckelt sogar die Unterstützung unter den eigenen Mitgliedern⁴⁶⁰. Die Ex-Post-Selbsteinschätzung der Initiative stellt die Detailerfolge zwar positiv heraus, verhehlt aber nicht die negative Einschätzung der realen Planungsergebnisse durch die Mitglieder und deren Berlin-Gäste (G089).

⁴⁵⁸ Vgl. beispielsweise die Rezeption der Glaspyramide von Pei im Louvre-Vorhof in Paris.

⁴⁵⁹ Die Fachdebatte legt eine negative Bewertung nahe, da die „Macher“ der Verwaltung und die „Antreiber“ aus der Fachöffentlichkeit, auf die sich die Macher berufen können, eher einer „modernen“ Haltung nahestehen und eine Rekonstruktion des Platzes als ahistorisch und banal diskreditiert werden kann.

⁴⁶⁰ So im Falle des Einsatzes für einen differenzierteren oberen Gebäudeabschluß des Hauses Sommer (G095).

6.252 FACHÖFFENTLICHKEIT

Die Vielstimmigkeit der Fachöffentlichkeit, die im Falle des Pariser Platzes aus der Unterschiedlichkeit heute praktizierter Architekturauffassungen und der Zuspitzung der öffentlichen Debatte auf Gestaltungsfragen resultiert, kann zwangsläufig nicht in eine abgestimmte Position münden. Demgemäß sind die vernommenen Einzelstimmen in ihrem Stellenwert schwer einzuschätzen. Im folgenden sollen einige Positionen nur deshalb erwähnt werden, weil daraus die innere Gespaltenheit deutlich wird. Eine genauere Analyse würde den Rahmen sprengen und ist angesichts der geringen Wahrnehmbarkeit der Fachöffentlichkeit als Einheit auch nicht sinnvoll⁴⁶¹.

Auf die Seite der Gesellschaft Historisches Berlin stellen sich konservative Historiker wie Arnulf Baring und Christoph Stölzl sowie Wilhelm von Boddien (Berliner Zeitung 03.02.1996). Im Gegensatz dazu gibt es eine breite Gruppe von Architekten und Architekturkritikern, die sich für eine Gestaltungssatzung aussprechen, aber beispielsweise gegen den historistischen Wiederaufbau des Hotels Adlon⁴⁶². Weiter gehen der Architekturkritiker Michael Mönninger, der „Mut“ fordert und sich gegen die „Verklemmtheit“ von Kleihues und Gehry wendet, sowie der BDA und Architektenkammervorsitzender Hertling, die für moderne Architektur plädieren (Berliner Zeitung 03.09.1996, 20.03.1996, 11.01.1997, tageszeitung 21.03.1996). Die Gespaltenheit wird insbesondere deutlich, als nach den Abgeordnetenhauswahlen 1995 Stimmanns Wirken bilanziert wird (Berliner Zeitung 26.01.1996). Damit wird deutlich, daß zumindest die offizielle Position der Fachöffentlichkeit in Berlin moderne Architektur befürwortet⁴⁶³.

Aus diesem engen Diskussionsrahmen der Gestaltung brechen dagegen nur wenige Einzelpersonen aus. Zu ihnen gehören Jonas Geist, der sich gegen die Quadratform des Platzes wehrt (Architekturgespräch 01.12.1993), Sauerbruch, der eine Nichtbebauung und die Erhaltung der 25-jährigen Linden erwägt, als es bereits zu spät ist (Berliner Zeitung 17.06.1997) und, stellvertretend für das Spektrum der Stadtplaner und -soziologen, Hartmut Häußermann, der sich gegen den geringen Wohnanteil wendet (Berliner Zeitung 19.03.1996). Auch andere nutzungsbezogene Positionen wie die von Gerald Blomeyer, der sich gegen die Sterilität der Botschaftsgebäude auf dem Platz wendet, bleiben wirkungslos (Architekturgespräch 01.12.1993).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Argumentationslinien grob entlang der politischen (nicht parteipolitischen) Haltung der Personen verlaufen: Als „konservativ“ bekannte Persönlichkeiten wie Baring und Boddien lassen sich für einen historischen Wiederaufbau gewinnen, Verfechter einer starken

⁴⁶¹ Es scheint sich allerdings eine relativ einheitliche Position der Berliner Architektenschaft nachweisen zu lassen, die sich sehr geschlossen gegen das Instrument der Gestaltungsverordnung wendet. Vgl. dazu die wiederholten und bisweilen hämischen Kommentare von Oliver Hamm in der Bauwelt, z. B. 1995, Heft 11, S.526 ff oder 1997, Heft 23, S. 1291. Den Gegnern scheint es darum zu gehen, sämtliche Indizien für ein vermeintliches Scheitern des Instruments zu sammeln, wie beispielsweise aus der Vorabverurteilung des lange Zeit nicht veröffentlichten Siegerentwurfs von Moore/Ruble/Yudell für die US-amerikanische Botschaft deutlich wird, die lediglich mit dem Hinweis darauf, daß ein postmodernes Architektenteam den Entwurf gewonnen haben könne, verdammt wird (vgl. Bauwelt 1995, S. 2680). Die Haltung wird auch an dem Vorwurf deutlich, der Entwurf von Winking für das nordwestliche Eckgebäude sei „uninspiriert“ (S. 2681), während andere Angehörige der Fachöffentlichkeit diesen ausdrücklich als besonders gelungen loben (G014). Die Kritik entlarvt sich als lobbyistisch dann, wenn sie dem Senat vorwirft, die Gestaltungsverordnung sei durch die Verwaltung erarbeitet und damit von Personen, die sich aufgrund ihrer mangelnden Sachkunde nicht in die gestalterischen Freiräume der Architekten einmischen sollten. Diese Kritik verkennt, daß die Gestaltungsverordnung in der Verwaltung von Architekten beauftragt, durch Architekten erarbeitet und schließlich von Architekten unterstützt wurde, ganz gleich, wie man zu ihren Inhalten steht. Offenbar geht die Auseinandersetzung hier weniger um das Instrument der Gestaltungsverordnung an sich, sondern um die Legitimität ihres Einsatzes für Neubauvorhaben. Vgl. SenBauWohn-Verk 1998b und Bauwelt 1995, Heft 11, S. 526 ff, insbesondere die Bemerkungen von Behnisch selbst, der immerhin ein bedenkenswertes Argument ins Spiel bringt, die normierende Funktion der Reihung von Einzelgebäuden über einen kilometerlang praktisch geradlinig verlaufenden Straßenzug, an dem der Pariser Platz liegt, und darauf hinweist, daß auch früher die zurückhaltende Struktur der Konstruktion durch „Architektur“ überspielt wurde, wobei die heutigen konstruktiven Anforderungen den damaligen nicht gleichen.

⁴⁶² Vgl. dazu das Architekturgespräch vom 01.12.1993, Stegers 1996, und die Äußerungen der Nichtberliner Kriechanitz und Arets auf dem Deutschen Architektentag 1997 (Berliner Zeitung 17.06.1997).

⁴⁶³ Dies ist vor dem Hintergrund der Vertretung eigener Interessen auch nicht weiter verwunderlich. Ob sich daraus eine interessenfreie Fachposition ablesen läßt, kann schwer beurteilt werden.

Haltung des Gemeinwesens setzen sich für die Gestaltungsverordnung ein (Hämer), Architektenfunktionäre und Architekturkritiker sprechen sich für architektonische Innovationen aus (Hertling, BDA, AIV, Mönninger, vgl. auch Schneider 1995) und Stadtsoziologen und Stadtplaner argumentieren für Nutzungsmischung und öffentliche Zugänglichkeit (Häußermann). In diesem unübersichtlichen und widersprüchlichen Spektrum gelingt es der Senatsbauverwaltung, zwar unter Kritik, aber ohne ernsthaftes Anrennen gegen eine wie auch immer geartete kulturelle Hegemonie, ihren eigenen Handlungsspielraum zu sichern und durchzusetzen.

6.253 MEDIEN

Genese der Ziele: Der Wiederaufbau des Pariser Platzes stellt einen der seltenen Fälle dar, in denen die Medien, allen voran die Presse, ein planerisches Thema intensiv verfolgen und behandeln. In der Intensität der Berichterstattung ist der Pariser Platz auf eine Stufe zu stellen mit den Großvorhaben der Entwicklung des Potsdamer Platzes, der Friedrichstraße und des Alexanderplatzes⁴⁶⁴. Im einzelnen sind die Motive der Journalisten hierfür schwer festzumachen. Die herausragende symbolische Bedeutung des Platzes an der Nahtstelle zwischen West und Ost und neben dem Brandenburger Tor dürfte ein wesentlicher Aspekt sein. Weiter ist jedoch der lange schwelende Konflikt um die Gestaltungsverordnung und die Akademie-Fassade immer wieder „eine Schlagzeile wert“, mit der sich das „Provinzialitäts“-Motiv in all seinen Schattierungen durchdeklinieren läßt. Nicht zu vernachlässigen ist die Tatsache, daß die Presse zumeist öffentlich zugängliche Informationen verwertet (Presseerklärungen, Pressekonferenzen, öffentliche Sitzungen politischer Gremien) und mithin intensiver über die Details der politischen Arbeit der Legislative informiert ist als über noch laufende Abstimmungsprozesse der Exekutive und daher parallel zur Politisierung des Planungsprozesses im Abgeordnetenhaus aktiv wird. Die Berichterstattung stellt den aktuellen Diskussionsstand in den Mittelpunkt und legt darüber hinaus - wie auch die übrigen Akteure - einen deutlichen Schwerpunkt auf die Frage der Gestaltungsvorgaben, hinter der alle anderen Inhalte verblassen.

Verfolgung der Ziele: Zunächst ist die Aufmerksamkeit der Presse und die schiere Anzahl der veröffentlichten Artikel zu würdigen, die erheblich dazu beiträgt, den Planungsprozeß in die öffentliche Wahrnehmung zu bringen und damit sicherlich einen Beitrag zur Transportierung der von der Linie der Bauverwaltung abweichenden planerischen Ziele leistet. Insbesondere macht sich die Presse dabei zu einem Anwalt einer kulturellen Elite, die sich am Beispiel der Gestaltungsfestlegungen gegen „Mittelmäßigkeit“ wendet und in das Konzert der Provinzialitätsvorwürfe einstimmt. Dieses „Hintergrundrauschen“ des Planungsprozesses ist daher für die übrigen Akteure vermutlich trotz der Intensität der Berichterstattung lediglich in strategischer und nicht in inhaltlicher Hinsicht bedeutsam. Dies verwundert angesichts der kaum vermittelbaren Problematik eines angemessenen städtebaulichen Regelungsgrads nicht, zumal die formulierten Alternativen (Verzicht auf die Gestaltungsfestlegungen und Beschränkung auf die planungsrechtliche Definition der Raumfigur des Platzes, Genehmigung moderner Architektur auch gegen Gestaltungsfestlegungen) sich nicht auf ihre Leistungsfähigkeit über den Einzelfall hinaus prüfen lassen müssen.

Die Presse verfolgt den Prozeß und ihre Ziele in einem Maß, das weit über die sonst häufig beobachtbare Verlautbarungstätigkeit hinausgeht. Sie nimmt dezidiert Stellung, wird aber im Verlauf der Auseinandersetzung über die Akademie zwangsläufig immer berechenbarer⁴⁶⁵. Schon die Kommentare zu den Wettbewerbsergebnissen reduzieren sich wiederum im wesentlichen auf die Informationsfunktion.

Weiterentwicklung im Prozeß: Wenngleich die behandelte Thematik aufgrund der sich verändernden Anlässe der Berichterstattung Wandlungen unterworfen ist, kann eine Weiterentwicklung der Einzelpositionen im Lauf der Auseinandersetzung nicht wirklich beobachtet werden. Die betreffenden Journalisten bleiben Beobachter, die den Planungsprozeß von außen kommentieren und demnach bisweilen eine kritische Rolle als „vierte Gewalt“ wahrnehmen, die aber in der Ausarbeitung von Handlungsvorschlägen eher grundsätzlich und allgemein bleiben.

⁴⁶⁴ Bereits die für diese Untersuchung herangezogenen Zeitungsartikel, die lediglich eine Auswahl darstellen, erreichen eine dreistellige Anzahl.

⁴⁶⁵ Vgl. dazu beispielsweise die Berichterstattung der Tageszeitung, die im schwelenden Konflikt um die Akademie auf eine gebetsmühlenartig vorgetragene Kritik an der Politik einschießt.

Durchsetzungsgrad: Der Presse kann zugerechnet werden, daß sie einen wesentlichen Beitrag zur öffentlichen Thematisierung der Gestaltung des Pariser Platzes geleistet hat⁴⁶⁶. Ein Einfluß auf die Planung ist bei den meisten Projekten wohl kaum festzustellen, zumal die Berichterstattung meist retrospektiv verläuft. Einzelne Journalisten können aber als ein Teil des „kulturbürgerlichen Konsenses“ gesehen werden, der sich hinter Behnisch stellt und restriktive Gestaltungsfestlegungen ablehnt⁴⁶⁷. Dieser Konsens scheint nicht ohne Einfluß auf die politische Entscheidungsfindung gewesen zu sein, wenn auch stärker für die SPD als für die CDU in ihrer Abgrenzung gegen Stimmann (G014, G071).

6.3 Konflikte und ihre Bewältigung

6.31 Konflikte

6.311 WIEDERHERSTELLUNG DER PLATZFORM

Entstehung: Das planerische Vakuum der Vereinigungszeit wird von einer Reihe von Ideen besetzt, die frei von Realisierungsbedingungen geäußert werden. Erst der Gutachtensprozeß strukturiert die Entscheidungsfindung, ist aber weiterhin offen. Dabei verengt sich der Kreis der Beteiligten auf die Senatsverwaltungen, ohne die Meinungsbildung der Fachöffentlichkeit außer Acht zu lassen. Der Konflikt bricht aus, als unkonventionelle, konventionelle und grundstücksverwertungsorientierte Ansätze in den öffentlichen Verwaltungen unabgestimmt parallel entwickelt werden und zu widersprüchlichen Ergebnissen führen. Die Initiative liegt dabei eindeutig bei der öffentlichen Verwaltung, die zunächst die Bebaubarkeit der Grundstücke neu zu definieren hat, während die Eigentümer in jedem einzelnen Fall die Verwertbarkeit testen⁴⁶⁸.

Austragung: Der Senatsbaudirektor lotet angesichts eigener Unsicherheit über die Sinnfälligkeit kritischer Rekonstruktion die Reaktion der Fachöffentlichkeit aus, die zugunsten der konventionellen Lösung am Platz ausfällt. Dabei setzt sich unter mehreren konkurrierenden historisch abgeleiteten Interpretationen der Platzform und ihrer Zukunft ohne größere Kontroverse eine Lesart durch, die die „Unnatürlichkeit“ der Zerstörungsgeschichte Berlins herausstellt und mit einer Reihe anderer Argumente symbolischer (Durchfahrbarkeit und Abschlußwirkung eines Tors), atmosphärischer (Platz als „gute Stube“ bzw. „Salon“) sowie historisch-kritischer (Wurzel der Freistellung des Tors in der Nazi-Zeit) Natur koppelt.

Bewältigung: Zwar fällt die offizielle Entscheidung auf höchster Ebene zwischen den Senatsverwaltungen und dem Bund, doch vollzieht der Rückzug Stimmanns lediglich die Durchsetzung der herrschenden Lesart nach. Der Rückzug stellt eine Stabilisierung der Entscheidungsgrundlage durch diskursive Instrumente dar. Ob dabei die Möglichkeiten der Grundstückseigentümer, Druck auszuüben, eine Rolle gespielt haben, kann angesichts der frühen Konzepte für das Haus Liebermann und die Diskussion um die planungsrechtliche Grundlage bei der Beurteilung der südwestlichen Platzecke nur vermutet werden. Jedenfalls bleibt festzuhalten, daß ohne aufwendige Mobilisierungsstrategien und starke Partner das Ausbrechen aus einem konventionellen Konsens, der sich durch schlichten Transfer traditioneller Überlegungen auf den Anwendungsfall (Platz war immer vierseitig bebaut, Platz hat vier Kanten) quasi von selbst herstellt, kaum wahrscheinlich ist. Das Eingehen auf die abweichende Lesart, das sich in den „Schlitzen“ neben dem Brandenburger Tor nachvollziehen läßt, ist dabei möglicherweise die Bandbreite von Veränderung, die einem solchen Konsens unter diesen Rahmenbedingungen abzutrotzen ist.

⁴⁶⁶ Dies läßt sich beispielsweise daran ablesen, daß über die reine Berichterstattung hinaus sogar Veranstaltungen wie eine Podiumsdiskussion durch das Magazin „Stern“ organisiert wurden.

⁴⁶⁷ Daß die Hegemonie, die auf diese Weise offenbar erreicht wird, weniger auf unwiderlegbare Argumente aufbaut als auf eine bestimmte Interpretation des im Zusammenhang mit dem Pariser Platz immer wieder bemühten normativen Zusammenhangs zwischen Architektur und gesellschaftlicher Verfaßtheit, macht ein Interview mit einem der Autoren der Gestaltungssatzung, Bruno Flierl, deutlich (tageszeitung 01.02.1997), auf das unten näher eingegangen wird.

⁴⁶⁸ Vgl. die Quandt-Erben im Fall des Vorgartenstreits.

6.312 GEBÄUDEHÖHE

Entstehung: Für die Gebäudehöhe gilt einiges analog wie für die Wiedergewinnung der Platzform, ja, die Auseinandersetzung um die Höhe überstrahlt sogar die um die Westseite. Der entstandene Widerspruch der parallel entwickelten Lesarten ist dabei zum einen unvollständig hinsichtlich der sich anbietenden Möglichkeiten - der Einsatz gegen eine Platzbebauung auf der traditionellen Bauflucht zum Erhalt des DDR-Zustandes mit einer Platzfassung durch Bäume wird erst Jahre später geäußert - und zum anderen aus anderen Motiven geboren. Eine stadtökonomische Haltung (Herausnahme aus der Verwertungslogik durch geringe Dichte) steht einer städtebaulichen (Wiederherstellung des Vorkriegs-Raumeindrucks) gegenüber, die durch Rückgriff auf gewisse Zeitschichten legitimiert werden soll⁴⁶⁹.

Austragung: Die Höhe wird in der oben erwähnten Form der Auseinandersetzung bestimmt. Interessant ist dabei, daß im Machleidt-Konzept auf die Vorkriegshöhe Bezug genommen, dagegen an den platzabgewandten Grundstücksseiten eine Anpassung an die in der übrigen Friedrichstadt inzwischen übliche Gebäudehöhe zugelassen wird. Damit wird eine zusätzliche Verwertbarkeit der Grundstücke zugelassen, die sich umso stärker gegen den Hoffmann-Axthelm-Vorschlag stellt und aus der städtebaulichen Begründung der Traufhöhe am Platz nicht abzuleiten ist. Dagegen ist die GRZ noch im weiteren Sinne an der Struktur der Vorkriegsbebauung orientiert. Der Verlauf der Auseinandersetzung zeigt, daß die hieraus entstandenen Konsequenzen für die öffentliche Hand und die Gutachter keine wesentliche Rolle spielen; sie tangieren offenbar ihr Zielsystem nicht.

Bewältigung: Die Entscheidung fällt wie oben erwähnt. Der konventionelle Konsens wird in bezug auf die Höhe noch dadurch verstärkt, daß eine Anlehnung an das „Linden-Statut“ erfolgt, das die Traufhöhe für den Straßenzug Unter den Linden definiert. Die Normierung findet sozusagen über die akteursunabhängige Gültigkeit des historischen städtebaulichen Erbes statt, das durch den besonderen Stellenwert der Linden und die starken Zerstörungstendenzen in der Friedrichstadt durch Krieg und Nachkriegszeit bedroht erscheint und weitere Überprägungen nicht mehr zulasse.

6.313 GESTALTUNGSVORGABEN

Entstehung: Der Konflikt kann nur durch die Verschiedenartigkeit der Interpretation eines Orts in der Stadt entstehen, der so im Blickfeld steht, daß diese nachhaltig vertreten und ausgetragen werden. Doch eine Reihe anderer Faktoren kommt hinzu. Während die Senatsbaudirektion ihren Versuch der Kritischen Rekonstruktion insofern ausdehnt, als außer planungsrechtlichen Festsetzungen auch gestalterische in den Kanon des Rahmens für eine Neubebauung aufgenommen werden sollen, formieren sich die Gegner, zu denen einzelne Entwurfsarchitekten, Teile der Fachöffentlichkeit, der Investoren und Journalisten zählen, aufgrund ihres Bekenntnisses zu „moderner“ Architektur und wegen ihrer Einschätzung, Gestaltungsfestsetzungen seien kein Instrument zur Qualitätssicherung. Die genaue Betrachtung zeigt, daß die Akteure nicht unterschiedlicher Auffassung über die Wirkung des Planungsinstruments sind, sondern unterschiedliche Erwartungen an es hegen (Stabilisierung des Erscheinungsbildes durch verbindende Elemente vs. architektonisch-gestalterische Qualität).

Austragung: Folgerichtigerweise kann der Konflikt nur durch eine Nebeneinanderstellung von Argumenten ausgetragen werden, nicht durch eine Auseinandersetzung und Annäherung der verschiedenen Auffassungen. Dies spiegelt sich auch in der Art der öffentlichen Debatte wider, in der die Gegner der Gestaltungsfestsetzungen den Streit für eine Kritik an der Gestaltungspolitik (nicht Stadtentwicklungspolitik) des Senatsbaudirektors benutzen, ohne die Argumente der Befürworter zu widerlegen, denen auch klar ist, daß Gestaltungsfestsetzungen keine architektonische Qualitätssicherung betreiben können. Die Befürworter entwickeln ihre Ziele durch die Kritik nicht weiter, da sie nicht widerlegt werden. Vielmehr erfolgt eine interne Abwägung der politischen Opportunität des gewählten Wegs, an dem sich Senator Nagel moderierend einschaltet. Letztlich spitzt sich der Konflikt also auf die Frage zu,

⁴⁶⁹ Daß Hoffmann-Axthelm der Barock sehr am Herzen liegen soll, ist ebenso unwahrscheinlich wie die Reduzierung der Machleidtschen Argumentationslinie auf eine restaurative Negation des DDR-Intermezzos.

moderierend einschaltet. Letztlich spitzt sich der Konflikt also auf die Frage zu, ob architektonische Qualität und Innovation durch Gestaltungsfestsetzungen verhindert wird⁴⁷⁰.

Bewältigung: Die Zurücknahme der Festsetzungen ist eine Reaktion auf die massive Kritik, die offenbar aus politischen Gründen unter dem Druck Nagels - in Abstimmung mit Stimmann (G122) - stattfindet. Sie ist zwar eine autonome Entscheidung der Senatsbauverwaltung, die aber an die Grenzen der Vermittelbarkeit fachlicher Ziele stößt und Risikovermeidung insofern betreiben muß, als mit den externen Akteuren von hohem gesellschaftlichen Ansehen, allen voran Behnisch, das eigene Handeln mit Vorwürfen überzogen wird, die dem politischen Streben nach einem Image von Weltoffenheit, demokratischer Haltung und Innovationsbereitschaft erheblich schaden können. Der formulierte „Kompromiß“ ist dabei einerseits geprägt von einem Eingehen auf plausible Argumente gegen Überregulierungsversuche, dient aber andererseits der Wahrung des Gesichts und der Handlungsfähigkeit, indem die eigene Strategie nicht vollständig aufgegeben wird.

6.314 AKADEMIEFASSADE

Entstehung: Die vehemente Ablehnung der Gestaltungsfestsetzungen sowie Stellung und Selbstverständnis des Architekten Behnisch sind ausschlaggebend dafür, daß die Akademie *einen* mit ihrem eigenen Selbstverständnis vereinbaren Weg einschlägt, der sich unter Berufung auf ihre kulturelle Eigenständigkeit, ihre Anerkennung als höchste kulturpolitische Instanz und die besondere Rolle des Gebäudes am Platz gegen die Senatspolitik stellt⁴⁷¹. Ausschlaggebend für die Eskalation des Konflikts sind weiter der bereits schwelende Unmut in Teilen der Berliner Architektenszene gegen die „Rückwärtsgewandtheit“ der Adlon-Fassade, ihr Ruf nach „Modernität“, die Berlin angemessen sei, der äußerst vorsichtige Umgang mit Restriktionen durch Stadtentwicklungssenator Hassemer und die Umstrittenheit der zum damaligen Zeitpunkt als unangemessene Einschränkung der eigenen Kreativität mit problematischen Ergebnissen in der Friedrichstraße empfundene Gestaltungspolitik Stimmanns, die bereits die Kritik am Instrument der Gestaltungsfestsetzungen hat laut werden lassen, nun aber in ihrer gleichmacherischen Wirkung „entlarvt“ wird und gerade für ein Gebäude mit „anderer“ Funktion nicht mehr zumutbar sei, mit der Folge, daß eine Ausnahme von der gefundenen Regel geradezu als „normal“ empfunden und dargestellt wird.

Austragung: Trotz des großen Echos in Fachöffentlichkeit, Politik und Öffentlichkeit findet die eigentliche Auseinandersetzung über die Fassade in der direkten Abstimmung zwischen Senatsbauverwaltung und Akademie bzw. Architekt statt. Zwar stellt die „Außenwelt“ Bühne für die Lancierung oder den Widerhall eigener Positionen dar und bleibt in ihrer kommentierenden Wirkung nicht ohne Einfluß auf die Beteiligten, doch tragen die innere Spaltung der CDU und der Profilierungsdruck des neuen Senators Klemann dazu bei, daß die Politik nicht eigentlich als Transmissionsriemen der Debatte funktioniert. Sowohl Behnisch als auch Klemann zeigen sich halsstarrig, und die Auflösung des Konflikts ist schließlich angesichts der verstrichenen Zeit zwingend, um weiterhin Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.

Bewältigung: In diesem Sinn stellt der Prozeß der Kompromißfindung eigentlich die Suche der beiden Kontrahenten nach Elementen dar, die in ihrer beider Logik integrierbar und interpretierbar sind. Der Grundkonflikt wird gar nicht aufgelöst: Weiterhin bleibt die Akademiefassade gläsern und stellt sich klar gegen das nun gegenüber dem Amtsvorgänger sogar stärker an historischen Vorbildern orientierte Zielsystem Klemanns. Die im Detail vorgenommenen Änderungen (Einbringung eines neuen Querbalkens,

⁴⁷⁰ So wird dies z. B. von Richard Rogers für die Politik des Senats generell behauptet (vgl. seine Queen's Lecture an der Technischen Universität Berlin). Kritische Aussagen in der gleichen Richtung kommen von Politikern, Journalisten, Architekten und sogar Planern gleichermaßen.

⁴⁷¹ Andere Wege lassen sich ebenfalls mit dem Selbstverständnis vereinbaren. Beispielsweise führt der Weg der „vornehmen Zurückhaltung“, den die Botschaften und die Dresdener Bank eingeschlagen haben, zu einer Enthaltung in bezug auf politische Stellungnahmen, einer selbständigen und eigenständigen Interpretation der eigenen Rolle und ihrer Umsetzung in Architektur sowie zu einer Anerkennung der Idee eines „kulturellen Konsenses“, unter den sich das Ensemble am Platz fügen soll. In diesem Sinne ist die Darstellung der Individualität im vorgegebenen Rahmen die Herausforderung, die die kulturpolitische Institution annimmt.

vgl. Berliner Zeitung 11.01.1997, Zitate der alten Fassade in Aufdampfungstechnik) erlauben die Auslegung als „Weiterführung des Geists“ der historischen Gliederung⁴⁷².

6.315 NEBENKONFLIKTE

Zahlreiche andere Auseinandersetzungspunkte bleiben Nebenkongflikte. Zu ihnen zählen die Nutzungsart, die GRZ, Fassadendetails und die Nutzung des öffentlichen Raums. Die Nutzungsart wird im Hinblick auf die Öffentlichkeit der Erdgeschoßnutzung und den Wohnanteil verhandelt⁴⁷³. Die Auseinandersetzung bleibt weitgehend auf der Fachebene und endet mit einer Reduzierung des Anspruchs bei der Erdgeschoßnutzung, die in allen Fällen repräsentativer Eigennutzung für die Vertreter „urbaner“ Stadträume ergebnislos verläuft, dagegen auf den anderen Grundstücken tatsächlich eine gewisse Vielfalt erzeugen kann. Dieser reduzierte Anspruch wird allerdings angesichts der Interpretation des Platzes als vornehmer, auch der Repräsentation dienender Ort, nicht etwa als gewöhnlicher Einkaufsstandort o. ä., kaum in Frage gestellt. Wohnnutzung wird grundstücksbezogen in bescheidenem Maße durchgesetzt. Dies trifft auch Eigennutzer wie die beiden Banken.

Die hohe Verdichtung im Grundstücksinnern ist eine Folge des Verwertungsdrucks der Investoren, die überdies durch schwierige Grundstückszuschnitte und die schwerpunktmäßig auf den öffentlichen Raum fixierte städtebauliche Zielstruktur sowohl der Gutachter als auch der Politiker, der Öffentlichkeit und großer Teile der Verwaltung gefördert wird. Die vereinzelt Rufe nach ökologischem Städtebau bleiben weitgehend marginalisiert und werden auf höchster Entscheidungsebene kaum ernst genommen (G014).

Die Debatte über Fassadendetails bleibt ein beinahe privater Kampf des neuen Senators Klemann. Zwar gelingt es der Gesellschaft Historisches Berlin ansatzweise, ihre Positionen in die Debatte einzubringen, doch findet die eigentliche Auseinandersetzung wiederum in der direkten Abstimmung des Senators mit den Architekten und Bauherren statt, so daß eine tatsächliche produktive öffentliche Debatte ausbleibt. Angesichts der bereits abgeschlossenen Wettbewerbe, die ihrerseits eine öffentliche Debatte auf einen kleinen Kreis von Jurymitgliedern verengt haben, erscheint das Vorgehen Klemanns ohnehin wenig vielversprechend.⁴⁷⁴

6.32 Bündnisse und ihre Gegnerschaften

6.321 BÜNDNISSE

Angesichts der Tatsache, daß am Pariser Platz eine größere Anzahl von Einzelprojekten zu steuern ist, kann es nicht verwundern, daß kaum klare Bündnisse zwischen Akteuren auszumachen sind. Zwar formiert sich ein engerer Kreis um den Senatsbaudirektor, der sich im Hinblick auf die Gestaltungsfestsetzungen hinter ihn stellt, doch kann daraus keine schlagkräftige Verbindung werden, weil die aktive Mitarbeit der beteiligten Architekten und Historiker auf einen kleinen Auftragsabschnitt begrenzt bleibt. Auch innerhalb der Senatsverwaltungen und zwischen ihnen sind sowohl in der ersten als auch in der zweiten großen Koalition Gegenpositionen in allen Rängen vorhanden, die unten zusammengestellt werden. Auf politischer Ebene ist insbesondere die ambivalente Haltung der CDU auffällig.

Nähert man sich von der Seite der Gegner der Senatsplanung, so sind zumindest die zwei informellen Lager der „Modernisten“ und der „Traditionalisten“ ausfindig zu machen, die in sich aufgrund ihrer relativ abstrakt formulierten Position mobilisierungsfähig sind. Die „Modernisten“ um Behnisch finden Unterstüt-

⁴⁷² Daß es sich höchstens um einen Pyrrhussieg Klemanns handelt und sich die von ihm vertretene historistische Haltung nur in Spuren durchsetzt, zeigt sich beispielsweise an der weiterhin scharfen Ablehnung des gefundenen Kompromisses durch die Gralshüter der historistischen Position, der „Gesellschaft Historisches Berlin“ (Gespräch Ahme).

⁴⁷³ Interessant ist dabei die Bemerkung bei Käßlinger (1995, S. 85), der die Anordnung der Wohnungen im DG-Bank-Komplex an der stark befahrenen Behrenstraße moniert und sich wundert, daß dieses Qualitätsproblem des Entwurfs sonst für keine weitere Diskussion gesorgt hat. Man muß dem Entwurf allerdings zugute halten, daß die einseitig orientierten Wohnungen so wenigstens in Südlage angeordnet sind, doch wird die „Schokoladenseite“ zum Platz hin allein von der Büronutzung eingenommen.

⁴⁷⁴ Die Sicherheitsbedenken der amerikanischen Botschaft stellen einen Sonderfall dar, der hier nicht weiter analysiert werden soll. Für nähere Betrachtungen siehe das Kapitel „Akteure und Ziele“.

zung unter Architekten vor allem deshalb, weil er die gemeinsame Ablehnung der „restriktiven“ Gestaltungsfestsetzungen artikuliert. Die Akademiemitglieder selbst scheinen sich in der Eigenständigkeit ihrer Entscheidung bedroht und steigen wohl auch daher erst in die Auseinandersetzung ein (G061). Kritische Journalisten schließen sich aus dem gleichen Grund an und nutzen den Fall Akademiefassade zusätzlich für eine Bestätigung ihrer Auffassung, die Senatspolitik sei autoritär und Stimmanns Wirken innovationsfeindlich. In die gleiche Richtung geht auch die Haltung der politischen Opposition, wenngleich diese die Kritik am für autoritär gehaltenen Senat im Vordergrund steht und der Fall die Chance auf eine kulturpolitische Profilierung bietet. Nichtsdestoweniger ist die Auseinandersetzung mit den von Behnisch vorgebrachten Argumenten eingeschränkt und teilweise im Widerspruch zu anderen Positionen der gleichen Akteure⁴⁷⁵.

Die „Traditionalisten“ um die Gesellschaft Historisches Berlin, den Architekten Patzschke und Teile der CDU wie der FDP finden ihre Plattform in den Aktivitäten der „Gesellschaft“. Die Schwäche des Bündnisses wird allerdings angesichts der Machtlosigkeit Klemanns deutlich, dessen Versuche einer Einflußnahme bescheidene Wirkung zeigen und zwar durch das Bündnis motiviert sind, sich aber den Rückhalt praktisch nicht zunutze machen.

In der polarisierten Situation gelingt es der Vertretern der Mittelposition nicht, diese als vermittelnd ausgleichend darzustellen. Die Debatten um die Platzgestaltung zeigen nicht miteinander kompatible Ansprüche, die moderierend aufzugreifen die Senatsbaudirektion nicht willens oder in der Lage ist. Somit bleiben Ansätze zur kritischen Herabwürdigung der Strategie, da Ansprüche aller Seiten zurückgewiesen werden.

6.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Im gesamten Prozeß stehen die Investoren distanziert im Hintergrund. Eine engere Verbindung mit den Senatsverwaltungen müssen sie nicht mehr suchen, als die Bebaubarkeit der Grundstücke aufgrund der senatsinternen Einigung gesichert ist. Gemeinsam mit dem Senat werden zwar Wettbewerbe veranstaltet und Entwürfe auf dessen Einspruch hin überarbeitet, doch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, die gemeinsam Ziele entwickelt, kommt nur in Ausnahmefällen zustande, wie bei der Dresdener Bank. Die öffentliche, politische oder senatsinterne Kritik an den Kleihues-Entwürfen, dem Gehry-Gebäude, der Akademie, dem Hotel Adlon, der Britischen Botschaft und dem Eckgebäude der Hanseatica, die in verschiedene Richtungen zeigt, läßt ein Bündnis zwischen Investor, Architekt und Senat in der Ausprägung der Details nicht zu und endet im Extremfall des Hauses Liebermann mit einer nur mühsam verhüllten Frustration aller drei Akteure⁴⁷⁶ (G014). Selbst die USA, deren Entwurf nicht auf ungeteilte Zustimmung stößt, aber vom Senat als Wettbewerbsergebnis nicht angezweifelt wird, erschweren eine kooperative Haltung mit ihrem Einsatz für die Sperrung öffentlichen Raums.

Als indifferent gegenüber der Senatspolitik müssen zumindest in der ersten großen Koalition große Teile der Mehrheitsfraktionen im Abgeordnetenhaus angesehen werden. Die Politisierung des Bebauungsplanverfahrens deutet zunächst eher auf eine Gegnerschaft, doch geht die Initiative auf die Opposition zurück. Zwischen Loyalität zur Exekutive und Bekenntnis zu eigenen dezidierten Zielvorstellungen deutet der Verlauf der Ausschußdebatten im Abgeordnetenhaus auf große Unsicherheit hin, und die Flucht in allgemein formulierte Ansprüche an die Planungsverfahren gibt die Verantwortung in die Exekutive zurück, so daß von einer expliziten Gegnerschaft nicht gesprochen werden kann.

Eine Sonderstellung nimmt Senator Nagel selbst ein, der in die Gestaltungsdebatte zunächst nicht eingreift und im entscheidenden Moment Anstöße zur Auflösung des Konflikts gibt, die sich jedoch schließlich gegen die eigene Verwaltung richten. Diese autonome Haltung ist weder im Bündnis noch in Gegnerschaft mit anderen Akteuren zu sehen, auch wenn sie sich zur Behnisch-Fassade bekennt (G122).

⁴⁷⁵ Dies betrifft beispielsweise die symbolische Qualifizierung einer Glasfassade als „demokratisch“ beispielsweise durch die Bündnisgrünen, die nicht recht zu einer ansonsten bisweilen vertretenen Befürwortung von planerischen Steuerungsinstrumenten über das Bebauungsplanverfahren hinaus paßt.

⁴⁷⁶ Kleihues und die Investoren haben sich offenbar zerstritten, und die Intervention der Investoren im Hinblick auf die Zurechnung des Vorgartens zum Grundstück hat beim Senat Mißstimmung hinterlassen.

6.323 GEGNERSCHAFTEN

Die wesentlichen Gegnerschaften sind bereits oben erwähnt worden. Das Bemerkenswerte an der Planung des Pariser Platzes ist die Tatsache, daß sich die Gegnerschaften praktisch sämtlich in Abgrenzung zur Senatsbaudirektion definieren. Eine Konfrontation der „Modernisten“ und „Traditionalisten“ unterbleibt weitgehend, da sich die jeweiligen Akteure gegenseitig gar nicht ernst nehmen zu scheinen und demgemäß auch den Argumenten der anderen Seite überhaupt nicht zugänglich sind⁴⁷⁷.

Über die großen Fraktionen hinaus fallen die Gegnerschaften innerhalb der Gutachter auf, die allerdings auf das frühe Stadium der Planung zurückgehen. Weiter stehen sich die verkehrspolitischen Befürworter einer Durchfahrung des Tors (CDU) und von dessen Sperrung (SPD, Bündnisgrüne) gegenüber, wobei die Gutachter mit ihrer Hoffnung auf ein verkehrsdämpfendes, aber durchfahrbares Tor eine städtebaulich abgeleitete und symbolisch begründete Zwischenposition einnehmen. Erstaunlicherweise werden sie im Rahmen der Auseinandersetzungen um die Verkehrslösung offenbar von keiner Seite instrumentalisiert. Eine weitere, eher implizit verhandelte Oppositionsstellung, die aufgrund des Planungsprozesses nicht zum Ausbruch kommen kann, besteht zwischen den Investoren und den Gegnern einer verwerterorientierten Überplanung der Innenstadt. Die Auseinandersetzung, die hier von den Gegnern geführt wird, bleibt auf einer theoretischen Ebene und richtet sich gegen den Mechanismus der Stadtproduktion selbst.

6.33 Ausgewählte Argumentationslinien

Im folgenden soll der Versuch gemacht werden, die oben angedeuteten Argumentationslinien vertiefend zu analysieren und dadurch die gegebenen Interpretationen des Prozesses zu erhärten. Die Betrachtung geht von der Grundthese aus, daß die Einordnung von Bauvorhaben in ein komplexes Beziehungsfeld widerstreitenden „Lagern“ in jeder Hinsicht Angebote für die Stabilisierung der eigenen Position macht, so daß die spezifischen Argumentationsstränge sich einer integrativen Herangehensweise verweigern. Mit etwas bösem Willen könnte man formulieren, daß Beziehungskomplexität gepaart mit symbolhafter Bedeutung zu einer lobbyistischen Auseinandersetzung divergierender Gestaltungs- oder Planungsauffassungen führt, die unauflösbar bleiben muß, so lange sich ein Satz „objektiver“ bzw. zumindest breit anerkannter Kriterien für die Herausbildung eines Konsenses nicht abzeichnet und unterschiedliche Bewertungsraster sich einer Integration verweigern. Diese Bewertungsraster sind klassischerweise - und so auch am Pariser Platz, neben dem Potsdamer Platz, dem Alexanderplatz und der Friedrichstraße dem Ort öffentlicher Aufmerksamkeit für Stadtplanung und Städtebau schlechthin - u. a. mit den Begriffen „Baukultur“, „Identitätsstiftung“, „Bedürfnisorientierung“ und „Tradition“ o. ä. zu umreißen. Diese vorangestellten Überlegungen können an den drei Entscheidungsbereichen Platzfigur, Rolle der Gestaltungssatzung und Akademiefassade verfolgt werden.

6.331 PLATZFIGUR

Platzwestseite: Hoffmann-Axthelm geht mit seiner Analyse von vier historischen Schichten zunächst ausgewogen auf die Vergangenheit ein, zu der er auch die Zerstörungsgeschichte der Stadt zählt. Die Ablehnung der Wiederholung eines historischen Zustands wird von seinen Gegnern geteilt und aus einem dominierenden Zeitbegriff abgeleitet, der eine scheinbare Wiederherstellung früherer baulicher Zeitschichten als „unehrlich“ bzw. eine „leere Hülle“ entlarvt, da sowohl der baulich-nutzungsbezogene als auch der gesellschaftliche Kontext fehlen. Hieraus leitet er die Freistellung des Tors ab:

„Der Platz öffnet sich zum Tiergarten, das Tor bleibt als Stadtwahrzeichen freistehend. Dem Symbolzuwachs des Tores durch inzwischen sechszwanzigjährige Freistellung wird also der Vorzug gegeben vor der - seit Langhans ohnehin außer Kraft gesetzten - Wiederherstellung der barocken Platzidee der geschlossenen Guckkastenbühne.“ (SenBauWohn 1991, S. 19)

⁴⁷⁷ Die gilt auch für Stegers 1996, der scheinbar eine Ausnahme bildet, da er die Historisten offen kritisiert. Tatsächlich greift allerdings auch er am direktesten den Anspruch an, verbindende Gestaltungselemente politisch zu verordnen. Dagegen ist die Hauptangriffslinie der Behnisch-Anhänger auf die Diskreditierung des Instruments Gestaltungssatzung gerichtet, während die Historisten sich in die einzelnen Verfahren einmischen und dabei ebenfalls die politische Linie kritisieren.

Das Tor wird als Wahrzeichen anerkannt, und diese Bedeutung manifestiert sich städtebaulich. Der Erinnerung an Zerstörung und Teilung wird durch die Freistellung Ausdruck verliehen. Der Rückgriff auf die vermeintliche Aufgabe der Geschlossenheit der barocken Platzidee bleibt wohl Interpretationssache. In der Empfehlung verbinden sich symbolische Erinnerungsfunktionen in zweifacher Hinsicht, während die ebenfalls symbolische Schließung des Platzes vernachlässigt bleibt.

Dagegen empfehlen Machleidt/Stepp/Schäche die Bebauung aufgrund eines Bekenntnisses zum „Erhalt und der Wiederherstellung der städtebaulichen Ordnung in diesem historisch belegten Teil des Berliner Zentrums“ (SenStadtUm 1992e, S. 5). Die Zerstörungsgeschichte wird in der Ableitung nicht erwähnt:

„Das so entstandene Raum- und Maßstabsgefüge behielt bis zu den Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg seine Gültigkeit. ... Insofern ist bei der Wiederherstellung des Platzes - im Sinne einer kritischen Fortschreibung der Geschichte - von seiner Geschlossenheit auszugehen und nicht von einer den qualitativen Charakter konterkarierenden Freistellung des Tores“. (S. 26)

Auch hier soll Geschichte fortgeschrieben werden, doch trotz des Hinweises auf die bedeutende bau- und ereignisgeschichtliche Rolle des Platzes wird lediglich seine Baugeschichte nachgezeichnet und Zerstörung offenbar als unangemessene Irritation wahrgenommen. Tatsächlich ist sie eine solche, doch macht dies deutlich, daß im Gegensatz zu Hoffmann-Axthelm sich das Rekonstruktionstabu für die Autoren nicht auf Stadträume bezieht, sondern lediglich auf gestalterische Fragen:

„Schließlich ist bei der architektonischen Gestaltfassung jedes Historisieren zu vermeiden. Die zu entwickelnde Architektur [nicht die städtebauliche Gestalt, U. A.] sollte mit hohem Anspruch einen zeitadäquaten Beitrag leisten und damit das Spannungsverhältnis von Alt und Neu thematisieren.“ (S. 18)

Gerade diese Thematisierung hinsichtlich stadträumlicher Lösungen, wie sie Hoffmann-Axthelm fordert, wird hierbei jedoch abgelehnt:

„Das Brandenburger Tor mit seiner besonderen Bedeutung soll eingebunden sein und in seiner klassischen Funktion als Stadttor die einzige Öffnung nach Westen darstellen. Die ehemals markante ‚Stadtkante‘ zum Großen Tiergarten wird wieder ausformuliert. ... Die Freistellung des ... Tores löst es jedoch aus seinem dichten städtischen Kontext, der gerade diesem Ort bis zu seiner Zerstörung die faszinierende Stärke verlieh. Das Tor wird „entfunktionalisiert und damit zum ausschließlichen Monument. Dies birgt die Gefahr der räumlichen Sterilität und der Banalisierung, insbesondere da das Tor nicht als freistehender Solitär konzipiert worden ist. Die Öffnung der westlichen Platzwand löst die klassische Stereometrie des ... Platzes auf. ... Soll er eine ‚Reststärke‘ von städtischem Platzraum behalten oder besser eine ‚neue Stärke‘ entwickeln, so ist dies nur über die beiden verbleibenden Platzwände möglich.“ (S. 28)

Im Vordergrund steht also die Morphologie, die stadträumliche Einheit der quadratischen Form. Die befürchtete Banalisierung durch Entfunktionalisierung erscheint insofern fragwürdig, als die Tordurchfahrt nicht für Fahrzeuge heutiger Abmessungen konzipiert worden ist und mithin eine Umfahrlösung mit Aufgabe der eigentlichen Torfunktion ohnehin naheliegt sowie die Abgrenzung zwischen historischer Innenstadt und Charlottenburg lediglich noch symbolischen Charakter besitzt.

Eine Bewertung der beiden Ansätze steht hier nicht im Vordergrund, doch es wird deutlich, daß sie sich beide selektiv-interpretativ der „Historie“ als legitimationsstiftender, scheinbar objektiv gültiger Realität bedienen und dabei „symbolische“ Bedeutungen anerkennen, aber auf unterschiedliche Weise mit ihnen umgehen (Bsp. Freistellung vs. 3 m breite Schlitz). Interessant erscheint dagegen eine Interpretation der Durchsetzung des Machleidt/Stepp/Schäche-Ansatzes. Gänzlich im fachpolitischen Raum auf der Fachebene der Senatsverwaltungen und in der Fachöffentlichkeit der Architekturgespräche deutet sie auf das Bedürfnis nach Identitätsstiftung durch „intakten“ Stadtraum bei gleichzeitiger Ablehnung von Identitätsstiftung durch Gestaltung. Erst das spätere Ausbrechen aus der fachinternen Debatte wird die zweite Möglichkeit als denkbar ins Spiel bringen, die durch die Gestaltungssatzung bereits vorbereitet und im Gutachten mit ihrem Hinweis auf Lochfassaden angedeutet wird (s. u.). Neben der bereits erwähnten Furcht vor einem dem Mehringplatz vergleichbaren Scheitern spielen offenbar Bedürfnisse nach einer auf die Zerstörung folgenden „Heilung“ (die über die bei Hoffmann-Axthelm ebenfalls anerkannte prinzipielle Wiederbebauung von innerstädtischen Baugrundstücken hinausgeht) auch für Stadtbenutzer eine bedeu-

tende Rolle, die diese an der Fassade als restriktiven Eingriff zurückweisen. Dies ist insofern erstaunlich, als zur Begründung die Stereometrie herangezogen wird, die selbst bei Hoffmann-Axthelm durch die klar definierten Platzecken und das die westliche Platzkante eindeutig definierende Tor nicht als solche in Frage gestellt wird. Lediglich hinsichtlich ihrer Wirkung auf den Stadtbenutzer („Geschlossenheit“) besteht ein Unterschied, und man könnte argumentieren, dies sei genau wie die Frage nach Dekor bzw. Gestaltungselementen ein sekundäres, „auf die wahre Bedeutung der räumlichen Lösung aufgesetztes“ Phänomen. „Erst die Bindungen an die strukturellen wie formalen Konventionen schafft die Grundlage für eine moderne großstädtische Architektur, welche sich im konstruktiven Dialog mit dem Überkommenen emanzipiert und selbstbewußt entwickeln kann.“ (S. 17) Hieraus spricht das Leitbild der „europäischen Stadt“, das hier stark zur Entfaltung kommen kann, da die eigentumsrechtlichen Voraussetzungen durch die zumindest grob noch vorhandene Parzellengliederung gegeben sind und eine Dominanz eines einzelnen Investors nicht zu befürchten ist. Aufschlußreich für die Durchschlagskraft des Leitbilds ist die Berufung auf die „Erinnerung“ an die Wirkung des alten Platzes:

„Aber auch die rigide Abräumung der in Teilen wiederaufbaufähigen, ruinösen Bausubstanz ... sowie die ... Freistellung des Tores konnten die Erinnerung an den Pariser Platz und seinen unverwechselbaren baulich-räumlichen Charakter nicht auslöschen. Er erweist sich bis heute als ein vitaler Gegenstand der städtischen Identität, von denen Berlin ... so viele verlor. Deshalb wäre es geradezu abwegig gewesen, die in die 90er Jahre vermittelte isolierte Situation des ... Tores ..., die fraglos als Ergebnis der gewaltsamen, über Jahrzehnte währenden Teilung zu begreifen ist und so ein gewichtiges Kapitel der (jüngsten) Vergangenheit verkörperte, ... städtebaulich zu kultivieren. Zu sehr bedarf die durch Krieg, Teilung und Stadtplanung malträtierte Stadt der Restitution einiger ihrer bedeutsamen historischen Orte.“ (Schäche in SenBauWohnVerk 1998b, S. 11).

Dies leitet über in die Betrachtung der vorgeschlagenen Traufhöhe, die die gefundene Lösung ebenso wie die an der Westseite als „traditionell“ identifiziert.

Traufhöhe: Hoffmann-Axthelms Wunsch, durch eine geringe Traufhöhe den Platz dem Zugriff von Investorenplanung zu entziehen, wird fragwürdig, wenn man seine Begründung aus der „Unterordnung der Bebauung unter das Schwergewicht des öffentlichen Raumes“ (S. 19) reflektiert und das - von Machleidt/Stepp/Schäche explizit erwähnte - Zusammenwirken von Gebäudeabmessungen und Freiraum („Stereometrie“) als konstitutiv für die tatsächliche Wirkung des Raums begreift. Ein „Schwergewicht“ ist im Hoffmann-Axthelmschen Sinn lediglich eine symbolische Rückstufung der Gebäudehöhen gegenüber dem Platz, der in seiner Größe erhalten bleibt. Konsequenterweise fordern Machleidt/Stepp/Schäche die Orientierung an der Vorkriegs-Traufhöhe in Orientierung „an dem Typ des viergeschossigen Palazzo - so wie er sich am Platz, im Laufe der vergangenen Zeit im Kontext zum Langhansschen Torbau durchgesetzt hatte.“ (S. 29) Insbesondere der Hinweis auf die Höhe des Tores ist bedeutsam und schlagkräftig gegenüber der Idee eines Rückgriffs auf die barocke Höhe bei Hoffmann-Axthelm, die dem klassizistischen Tor als Fixpunkt der gesamten Planung widerspricht.

6.332 ROLLE DER GESTALTUNGSSATZUNG

Sowohl das Gutachten von Machleidt/Stepp/Schäche als auch das von Flierl/Rolfes schlagen implizit oder explizit eine Gestaltungssatzung vor, die nicht allein auf die Vorgaben der zuständigen Senatsverwaltungen zurückgeführt werden können. Bezieht man die bei Flierl/Rolfes zitierten Fürsprecher und die Fachebene der Senatsverwaltungen mit ein, handelt es sich bereits um einen breiten und vor allem heterogenen Kreis von Befürwortern, denen erst in der allmählichen Umsetzung stärkerer Widerstand entgegenschlägt. Die Idee der Gestaltungssatzung kann keineswegs als Ausdruck der Stimmann häufig vorgeworfenen Normierung auf steinerne Lochfassaden begriffen werden, insbesondere wenn man die Ergebnisse des von der Stadtentwicklungsverwaltung in Auftrag gegebenen Machleidt-Gutachtens und die Nichtzugehörigkeit der Gutachter zu Stimmanns „engerem Kreis“ mit einbezieht⁴⁷⁸.

⁴⁷⁸ Der Begriff soll diejenigen Personen umfassen, die im „Architekturstreit“ einer zu engen Nähe zu Stimmann geziehen werden (Kleihues, Kollhoff usw.). Schäche beispielsweise erhält seine Aufträge nicht von der Bauverwaltung unter Nagel/Stimmann (G089) und tritt auch später gegen die Stimmannsche Position auf, als dieser bereits in der Stadtentwicklungsverwaltung aktiv ist. Für die Hinweise auf einen impliziten Gestaltungsbezug bei von Machleidt/Stepp/Schäche vgl. insbesondere SenStadtUm 1992e, S. 21: „Es wird an der überkommenen Stadtsubstanz und den tradierten Elementen des Ortes festgehalten. Dies sind vor allem ... und das Bild der städtischen Architektur. Die Ordnung und der Maßstab ... [der vorhandenen Altbauten] werden für die Konzeption“.

Für die „Urfassung“ der Gestaltungsempfehlungen wird keine Begründung gegeben (SenStadtUm 1992e, S. 29). Flierl/Rolfes versuchen, an eine vermeintliche „Einheitlichkeit der architektonischen Gestaltung“ des Vorkriegsplatzes anzuknüpfen (S. 3) und berufen sich dabei auf die „Wahrung kultur-historischer Kontinuität im baulichen Erneuerungsprozeß ..., [um den Platz] dennoch in möglichst einheitlicher Raumgestalt optimal neu aufzubauen.“ (S. 3) Ob früher tatsächlich ein kultureller Konsens bestanden hat, wie die Autoren angeben, kann dahingestellt bleiben. Unbestritten dürfte sein, daß sich „eine solche Gestaltungseinheit eines städtebaulichen Ensembles heutzutage ... nicht ... wie von selbst ergibt“ (S. 3). Damit ist das Einheitlichkeitsziel axiomatisch vorgegeben, und trotz der Vorsicht der Autoren des Gutachtens, die für einen Konsens werben (S. 3), bleibt ihnen nur der Rückgriff auf das Prägende in der verlorenen Fassadenstruktur: „Im Folgenden geht es also darum zu prüfen, worin die Einheitlichkeit ... eigentlich bestand, ... auf welche Weise ... die Ausgeglichenheit, Festigkeit und Geschlossenheit dieses einzigartigen Stadtraumes zustande kam.“ (S. 3)

Das Ergebnis wird von Senatsbaudirektor Stimmann explizit gewürdigt, obwohl die geringe Normierungswirkung ihm bekannt ist:

„Möglich ist historisierende, postmoderne und ‚moderne‘ Architektur. Genau diese relative Offenheit war die Absicht der durch das Parlament beschlossenen Satzung. Nicht die Architektur wird vorgeschrieben, sondern der Rahmen der Architektur. Die Qualität der Architektur ist in die Verantwortung der Bauherren und ihrer Architekten gegeben. ... Die Satzung regelt das, was Satzungen regeln können: Sie bilden die gesellschaftliche Verabredung auf ein paar Regeln ... Sie lassen ein breites Spektrum künstlerischer Interpretationsmöglichkeiten zu. ... Nur so war es möglich, eine Brücke zu schlagen zwischen denjenigen, die eine nostalgische Rekonstruktion für richtig halten, und denjenigen, die am liebsten ganz ohne Vorgaben geplant hätten.“ (tageszeitung 03.11.1995)

Die abgeleiteten Empfehlungen sind nur dann nachvollziehbar, wenn der frühere Stadtraum tatsächlich als einzigartig anerkannt wird, die Einschätzung darüber, daß die Ausgeglichenheit, Festigkeit und Geschlossenheit wirklich auf die festgestellten Merkmale zurückzuführen ist, geteilt und schließlich das benannte Einheitlichkeitsziel auch für die Zukunft akzeptiert wird.

Genau an diesen Punkten setzt allerdings die Kritik ein. Die Einheitlichkeit als sinnvoller Weg in die Zukunft wird offen bestritten: Behnisch

„erinnerte daran, daß der Pariser Platz in seiner Geschichte noch nie von Einheitlichkeit bestimmt, geschweige denn von ‚baulichen Zwängen wie Gestaltungssatzungen‘ geprägt worden war. Es hätte den Pariser Platz des 18. Jahrhunderts, des 19. und des 20. Jahrhunderts gegeben, der jedesmal anders ausgesehen habe. ‚Welchen Pariser Platz wollen Sie also?‘ fragte Behnisch und gab auch gleich die Antwort: ‚Lassen Sie uns den Pariser Platz des 21. Jahrhunderts bauen.‘“ (tageszeitung 02.12.1994)

„Bei allen Gestaltungssatzungen und Traditionswünschen wird übersehen, daß in der Baugeschichte ein Bankgebäude, eine Botschaft oder ein Kunsthaus immer völlig verschiedene Bautypen waren, die nur in den wenigsten monumentalen Platzarchitekturen hinter einheitlichen Fassaden versteckt wurden.“ (Michael Mönninger in Berliner Zeitung 03.09.1996)

Darüber hinaus wird insbesondere die Herangehensweise, über die Kubatur der Gebäude hinaus Merkmale zu reglementieren, vehement angegriffen:

„Senatsbaudirektor Hans Stimmann hält ihn für so wertvoll, daß er ihm als einzigen Ort in der gesamten Stadt einen Entwurf des Bebauungsplans oktroyierte. ... Stimmanns Absichten sind ehrbar. Doch die Satzung geht zu weit, weil sie nicht nur die Kubatur und die maximale Höhe der Bauten festlegt, sondern kompromißlos Stein- oder Putzfassaden und Gebäudesockel vorschreibt und dadurch ein einheitliches Erscheinungsbild der Bauten erzwingt, das es so am Pariser Platz nie gegeben hat.“ (Oliver Hamm in der tageszeitung 05.12.1994)

„Doch es ist zum Weinen, was da wieder unter kritischer Rekonstruktion verstanden wird. Mit seinen sechs ‚konservativen Gestaltungsregeln‘ als rigide Vorgaben für den Wiederaufbau des Pariser Platzes schnürt Nagel

on des neu zu bauenden aufgenommen.“ Vgl. weiter S. 24: „Bei der Bedeutung dieses Ortes geht es vor allem darum, ein gemeinsam getragenes Bild von dem Ort des Pariser Platzes zu entwickeln und darüber einen tragfähigen gesellschaftlichen Konsens herzustellen.“ sowie S. 29: „Die Platzwände werden als Lochfassade in Putz oder Naturstein ohne Vorbauten ausgebildet.“

den Ort in eine biedermeierliche Fassung, die nur sehnsüchtigen Altberlinern gefallen kann. Und die sind derzeit am Drücker. Wie zu Kaiser Wilhelms Zeiten sollen Höhe, Maße, Farbe, Form und Bedeutung wieder einziehen. Etwas moderne Architektur könne da schon drin vorkommen, meint der Bausenator zur Beruhigung. Sie muß nur historisch aussehen. ... Die mögliche moderne bauliche ‚Haute Couture für den Berliner Salon Pariser Platz‘ (Nagel) droht damit - eben wegen des Regelwerks -, sich zu einer romantisierenden Puppenstube zu verwandeln. Der Bebauungsplan sieht vor, die quadratische Anlage aus dem 18. Jahrhundert wiederherzustellen. ... Hertling: ‚Ich würde Lösungen richtig finden, die wegkommen von den steinernen Vorgaben, und fragen, ob nicht auch eine heitere, offene und moderne Architektur am Pariser Platz die Alternative sein kann.‘ (tageszeitung 02.12.1993)

Neben dieser Gleichsetzung von modern/heiter/offen bzw. im Umkehrschluß historistisch/dumpf(?)/introvertiert(?) und zumindest der Entwertung von Fassadenschmuck als rückwärtsgewandt versuchen die Gegner einer Festsetzung von Details diese als „unehrlichen“, bedeutungslosen Dekor zu diffamieren: „Pariser Platz wird nicht aus Stuckpappe gebaut“ (tageszeitung 03.02.1996) und „Nun war es immer schon üblich, an die Vorderseite repräsentativer Gebäude schmückende oder historisierende Fassaden anzukleben ... Aber die Zeiten sind Gott sei Dank doch vorbei. ... [Die Orientierung der Planung] darf nicht bedeuten, daß Alt-Berlin als Disneyland wieder aufgebaut wird“ (Berliner Zeitung 29.01.1996). Entsprechend gelten die Gestaltungsregeln als „kleinmütig“, rückwärtsgewandt („Vorwärts in die Vergangenheit?“), die Ergebnisse als „banal“ und „gesichtslos“, die Verantwortlichen aber als „naiv“ (tageszeitung 29.07.1996), da sie angeblich meinen, sie könnten mit der Gestaltungssatzung Architekturqualität fördern. Lediglich einzelne Stimmen aus der Architektenschaft, insbesondere von Auswärtigen wie Adolf Krischanitz aus Wien und Wiel Arets aus den Niederlanden, wenden sich gegen die herrschende Ablehnung von Restriktionen und „befinden, daß Regeln „nichts Schlimmes seien, daß im Gegenteil das Ergebnis um so interessanter ist, je schärfer die Regeln sind. Berlin habe als zerstörte und ehemals geteilte Stadt ein Anrecht auf strenge Regeln“ (Berliner Zeitung 17.06.1997).

Historistischer orientierte Kritiker wiederum gehen davon aus, daß die versuchte Einheitlichkeit gar nicht hinreicht, um die Qualität des Platzes wiederherzustellen: „Haben die Verantwortlichen immer noch nicht begriffen, daß der Bürgerwille eindeutig für eine nahe am historischen Vorbild orientierte Wiederherstellung des Pariser Platzes votiert?“ (Berliner Zeitung 30.10.1995, Hubertus Müller). Dies gipfelt in der Forderung: „Weg mit der „kritischen Rekonstruktion“ der Sozialdemokraten, Vorrang für historisierenden Wiederaufbau“ des CDU-Fraktionsgeschäftsführers Volker Liepelt (tageszeitung 25.01.1996, Berliner Zeitung 26.01.1996). Plastisch sind die angestrebten Vergleiche:

„Nun stellen Sie sich aber bitte das komplette Kreuzberg, das komplette Prenzlauer Berg vollständig abgestuckt vor: eine gefängnisartige Wüste, trostlos, deprimierend. Zur lebendigen, lebenswerten Stadt gehört nun einmal auch ein bißchen Futter für die Augen. ... Schönheit ist nun einmal mit Einförmigkeit und Monotonie nicht zu erreichen, Schönheit entsteht durch Gliederung, Rhythmisierung und Variation. ... Schönheit kann es in langweiligen, gleichförmigen, abgestuckten, ungegliederten und glatten plump-eckigen Fassaden nicht geben.“ (Anette Ahme in der Berliner Zeitung vom 30.01.1996)

Es wird deutlich, daß die Historisten insbesondere über den Geschmack des Benutzers zu mobilisieren versuchen (vgl. auch Senator Klemann explizit: „Wichtig ist, daß sich die Berliner wohl fühlen und nicht, daß die Architekturkritik Bestnoten verteilt.“, Berliner Zeitung 28.03.1998), während die fachöffentlichen Kritiker der Satzung das Begriffsrepertoire des architekturtheoretischen Diskurses bemühen und beinahe sämtliche Kritik die Politik als unfähig zur Herstellung von Gestaltungsqualität, gegen künstlerische Kreativität gerichtet sowie von einer einseitigen Interpretation der Vergangenheit des Platzes ausgehend darstellen. Damit wird die Politik tatsächlich von zwei Seiten argumentativ in die Zange genommen. Die Fachkritik setzt daran an, daß die Politik in die Domäne der Architekten hineinregiere, während die Kritik aus der Bevölkerung sich daran stört, daß der Bürgerwille nicht berücksichtigt werde. Die Bauverwaltung hat, wie die Äußerungen Stimmanns klarmachen, die Gegensätzlichkeit dieser Positionen zu antizipieren versucht, dabei aber die hohe Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit nicht hinreichend und nicht rechtzeitig in das Verfahren integrieren wollen. Der Kompromiß der unvereinbaren Positionen ist damit nicht erstritten, sondern zur bedenkenlosen Zustimmung angeboten worden. Die Argumentationslinien der Befürworter

wie der Kritiker greifen weiterhin gleichermaßen, so daß der antizipierte Kompromiß nicht in der Lage ist, das Handeln der Bauverwaltung gegen Kritik weitgehend zu immunisieren⁴⁷⁹.

6.333 AKADEMIEFASSADE

In der Debatte um die Akademiefassade stehen sich selbst ernannte Hüter verschiedener Auffassungen von Demokratie und Baukultur gegenüber. Damit wird die Frage äußerst politisiert diskutiert. Die verschiedenen Lager sind weitgehend unversöhnlich, nur die Hauptkontrahenten Klemann und Behnisch sind zu einer Verständigung gezwungen, während die übrigen Akteure auf ihrer Position beharren können, ohne sich mit den anderen Positionen auseinandersetzen zu müssen.

Behnisch selbst macht bereits früh seine Kritik deutlich, doch später hält er sich aus der öffentlichen Auseinandersetzung heraus. Er verweist auf die Sichtbarkeit des Gebäudeinnenlebens und gibt zum Ausdruck, ohne „Anbiederung an die neue Nachbarschaft“ werde das Bild des alten Akademiegebäudes in abstrahierter Form aufgenommen, „in Maß und Material aber nach unserem Verständnis der öffentlichen Aufgabe unserer Sozietät von Künstlern neu interpretiert.“ (Berliner Zeitung 12.02.1996) Die Unterstützer des Architekten ordnen sich in die dominierende Linie der Architektenschaft ein, die ihre Hoffnung wie Walter Jens „in einer modernen, nüchternen und zugleich schönen Architektursprache“ sehen (tageszeitung 26.08.1996) und es für legitim ansehen, daß die Akademie nach eigenen Vorstellungen „aus dem heutigen Geist“ baut, und auch „Andreas Schlüter ... würde nichts anderes tun.“ (Berliner Zeitung 12.02.1996) Der Anspruch wird von der Gleichsetzung transparente Fassade und demokratische, offene Institution Akademie begleitet. Stellvertretend steht dafür Stadtentwicklungssenator Strieder: „Diese transparente Architektur wird dem Anspruch der Akademie der Künste, am Pariser Platz ein Ort der offenen Debatte zu sein, gerecht.“ (tageszeitung 30.07.1996), bleibt aber von den Befürwortern unhinterfragt: „Nach Ansicht der Fraktion [Bündnis 90 / Die Grünen] entspricht der moderne gläserne Entwurf von Behnisch ‚der Intention und dem Geist‘ für eine Planung am Pariser Platz“ (tageszeitung 22.08.1996). Einzig in der Abgrenzung gegenüber der preußisch-wilhelminischen autoritär-monarchischen Tradition findet die Mobilisierung hinter dem Argument ihr Fundament, wie in einer Rede von Walter Jens zum Ausdruck kommt: Kein „Abklatsch aus dem 19. Jahrhundert“ und keine Stuckkulisse, die an Preußens Gloria erinnert, komme für ihn in die Tüte (tageszeitung 03.04.1996).

Auf verschiedene Weise wird darüber hinaus versucht, die Ablehnung als bau- und kulturpolitisches Armutzeugnis darzustellen, als unangebrachte Einmischung eines Politikers in fachliche Belange, von denen er keine Ahnung habe: „Nicht nur der gläserne Behnisch-Neubau ... ist in Gefahr, ... sondern die Berliner Kunst- und Kulturlandschaft insgesamt.“ (tageszeitung 10.06.1996).

„Die Ablehnung des ‚Glaspalastes‘ nach einem Entwurf des Architekten Günter Behnisch bezeichnete Cornelius Hertling, Präsident der Architektenkammer Berlin, als ‚Unkultur gegen das Wettbewerbswesen‘. Die beabsichtigte Kehrtwende des Bausenators mißachte die ‚Souveränität des Bauherrn‘ und den Beschluß der Akademiemitglieder, die sich für eine moderne Fassadengestaltung aus Glas und Stahl entschieden hätten.“ (tageszeitung 20.03.1996)

Der „Vertreter der Dresdner Bank, Hartmann, ... habe zwar Verständnis für die altpreußischen Fassaden, ‚ein Haus muß aber mit den heutigen Mitteln erbaut werden‘, so Hartmann.“ (tageszeitung 03.02.1996)

Die Suche nach einem „Geist“ der Gestaltungssatzung zeugt wiederum offenbar von einem völlig anderen Verständnis des Instruments, das auf die symbolische Wirkung von gestalterischen Zitaten hindeutet, aber mit der eigentlichen Wirkung der Fassade nichts mehr zu tun hat (Berliner Zeitung 29.05.1996). Daraus leitet sich sowohl Grundsatzkritik an Klemann ab als auch der Versuch, in der verfahrenen Situation einen Kompromiß mit Behnisch auf einem anderen Weg zu eruieren:

„Daß Behnisch nun den Wettbewerbsentwurf ... überarbeitet hat und die Fassade in einer feinen Konstruktion aus Glasflächen und Stahlprofilen gar die historisch verwandte Gliederung des Altbaus zitiert, ignoriert Klemann ebenso wie die Tatsache, daß er fast allein nach Steinwänden ruft.“ (tageszeitung 26.08.1996).

⁴⁷⁹ Andererseits droht ihr auch keinerlei reale „Gefahr“, so daß sie ihren eingeschlagenen Weg vergleichsweise unbeirrt fortsetzen kann (G122).

„Der „steinerner historische Bau in einer gläsernen Vitrine“ ... rechtfertige „eventuell eine andere Interpretation der Gestaltungssatzung“ (Barbara Jakubeit laut tageszeitung 19.08.1996, vgl. auch Berliner Zeitung 28.08.1996)

„Da er nicht vorne am Platz steht, liegt es nahe, ihn als historische Spur sichtbar zu machen und dies geht nur mit einer transparenten Fassade. ... Die gläserne Haut am Pariser Platz muß sich allerdings mit der Struktur des alten Gebäudes auseinandersetzen, auf sie eingehen, um die Einheit der Platzwand nicht aufzugeben. ... Da aber nur auf diesem Grundstück eine Kriegsruine steht, hat es sogar eine gewisse Konsequenz, die Interpretation in Glas vorzunehmen, denn so entsteht nicht nur eine Erinnerung an den alten Platz, sondern hier wird auch visuell auf die Geschichte des Ortes hingewiesen. Das Gebäude erzählt so von seiner Geschichte.“ (tageszeitung 16.08.1996)

„Auch bleibe der Bausenator dabei, daß die Frontseite ‚stärkere historische Zitate erhalten soll‘ ... Dies bedeute aber nicht Stuck, sondern könne mit anderen Mitteln geschehen.“ (tageszeitung 04.09.1996)

Von dem geschilderten Geist ist letztendlich auch die Weiterbearbeitung geprägt, als Behnisch ein massives Wandelement in die Fassade integriert: „Das Stück hat zwar keine Ähnlichkeit mit dem früher dort stehenden Palais Arnim-Boitzenburg, aber das fällt im Bausenat ohnehin niemand auf - Hauptsache, die Spolie fürs Klemann-Portal ist da.“ (Michael Mönninger in Berliner Zeitung 11.01.1997) Warum durch die Einigung das Gebäude sich auf einmal „harmonisch in das Gebäude am Pariser Platz“ einfügt, wie es die Bauverwaltung ausdrückt (Berliner Zeitung 11.02.1998), ist bei Zugrundelegung der Klemmannschen Maßstäbe kaum ersichtlich.

Gegen die Argumentation der Befürworter wenden sich eine Reihe von Akteure. Stellvertretend machen Flierl und Jakubeit die Fragwürdigkeit der Transparenz-Argumentation deutlich:

„Ich bin auch gegen den Behnisch-Entwurf, weil diese Glas-Metapher in die Irre führt. Eine Kunstakademie ist so offen und demokratisch wie ihre Mitglieder, nicht wie ihr Haus.“ (Flierl im Interview, tageszeitung 01.02.1997)

„Was mir allerdings gar nicht gefällt, ist, wie die Diskussion von Behnisch geführt wird: Wonach gläserne Architektur demokratisch ist und steinerne Architektur undemokratisch. Diesen Unfug kann ich nicht mehr hören. Geisteshaltungen hängen doch nicht vom Material ab. Im übrigen entstehen Bebauungspläne auch in demokratischen Prozessen“ (Jakubeit im Interview, tageszeitung 16.08.1996).

Das andere Verständnis von der Gestaltungssatzung versuchen die Anhänger der Gesellschaft Historisches Berlin und die CDU zu entkräften, indem sie aufbauend auf ihrer grundsätzlich historisierenden Haltung - bisweilen polemisch - gegen die Glasfassade argumentieren: „Der CDU-Fraktionsvorsitzende Klaus Landowsky hat dem Behnisch-Entwurf eine Absage erteilt und von einer „vermessenen, provokanten Geste“ gegenüber dem Brandenburger Tor gesprochen“ (tagesspiegel 29.07.1996), Joachim Fest spricht von „Entfremdungsschock“ und Arnulf Baring vom „Gefühl emotionaler Leere“ (tageszeitung 03.02.1996). Nichtsdestoweniger gelingt es den Gegnern wie den Befürwortern, abstrakt-symbolische Argumente heranzuziehen:

„Wenn Behnisch durch seine Glaskonstruktion eine dritte Öffnung [neben dem Tor und dem Beginn der „Linden“] schaffe, entstehe ein unpassendes ‚Loch‘.“ (Berliner Zeitung 12.02.1996)

„Wir müssen die historische Mitte Berlins pflegen - auch als Ruhepunkt. Das alte Berlin ist ja untergegangen, es gibt kaum noch historische Gebäude.“ (Anette Ahme in der Berliner Zeitung 26.03.1996)

Dagegen erscheinen die staatstragenden Bekundungen des Bausenators Klemann und sein Einsatz für die Ensemblewirkung angesichts der Befreiungspraxis der 1980er Jahre zumindest befremdlich.

„Er wolle nicht, daß die Akademie dort als Fremdkörper empfunden wird, sagte Klemann. Zu der ... Glasfassade sagte Klemann, es sei nicht hinnehmbar, daß gerade bei diesem Gebäude, bei dem die Stadt Bauherr ist, die Satzungen „zielgerichtet mißachtet“ werden“ (tageszeitung 16.09.1996).

„Für mich ist wichtig, daß der Pariser Platz als städtebauliches Ensemble zurückgewonnen werden soll.“

„Wenn jeder Architekt dort seine Duftmarke hinterläßt und sich sein eigenes Denkmal setzt, aber nicht Rücksicht nimmt auf den Ensemblecharakter, geht das nicht. ... Ich mahne nur an, daß auch die Akademie, die ganz bewußt aus dem Rahmen fallen wollte, eine Verantwortung gegenüber der Stadt hat. An dieser Stelle kann nur ein aufeinander abgestimmtes Ensemble entstehen. Die Gliederung der Fassaden muß das gewährleisten.“ (tageszeitung 30.05.1996)

Offenbar ist die normierende Wirkung des symbolischen Orts für die CDU von erheblicher Bedeutung, so daß ein innerer Widerspruch zur stadtentwicklungspolitischen Haltung an anderer Stelle in der Stadt bewußt hingenommen wird.

Bei aller Vielstimmigkeit der angeführten Position bleibt ein zusammenfassender Hinweis zu machen, der für die Analyse des Entscheidungsprozesses von Bedeutung sein könnte. Während in der Rezeption und im Umgang mit der Architektur der 1950er Jahre in der City-West⁴⁸⁰ sich im Senat eine Lesart durchsetzt, die über die für eine baupolitisch offenbar wenig schmeichelhafte West-Berliner Zeit hinwegkommen will, wird - siehe das Zitat von Jens - für die Neubebauung am Pariser Platz genau eine vergleichbare Haltung eingefordert, nämlich das begriffliche Dreigestirn modern-nüchtern-schön. Wenngleich die verschiedenen Akteure im Senat unterschiedlich mit dem baulichen Erbe der 1950er Jahre umgehen⁴⁸¹, treffen sie sich mit dem architekturkritischen Mainstream in der Stadt hinsichtlich des beschriebenen Dreigestirns, wobei die Einschätzung von „Schönheit“ unbestimmt bleibt und auf die Bewertung durch die Fachwelt verlagert wird. Stigmatisierung des baulichen Erbes gerade durch diese übersetzt sich damit direkt in Legitimationsstiftung für die Senatspolitik, insbesondere wenn man berücksichtigt, welche konkurrierenden Bewertungen der 1950er-Jahre-Gebäude nicht nur in ihrer Entstehungszeit möglich sind und heute noch auftreten (G027, G066).

6.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

6.41 Konstellation

Die Art der Wiederbebauung des Pariser Platzes geht auf die erhebliche symbolische Bedeutung des Platzes zurück, die den hohen politischen Thematisierungsgrad nach sich zieht und dabei einen vielstimmigen, in sich widersprüchlichen Kanon von Positionen aus den verschiedensten fachlichen, politischen und privaten Hintergründen ans Tageslicht befördert. Vor diesem Hintergrund sind die Akteure, die am engsten mit dem Entscheidungsprozeß befaßt sind, in der Lage, ihr Entwicklungsmodell grundsätzlich durchzusetzen. Die politische Instabilität innerhalb der Großen Koalition und die Unsicherheit über die Zukunft des Platzes in allen politischen Fraktionen zieht de facto einen Suchprozeß nach sich, der zwar wichtige Eckpunkte in der ersten Entscheidungsphase festlegt, aber den dabei „unterlegenen“ Akteuren im Nachgang die Chance auf Profilierung einräumt. Auf diese Weise muß der Versuch, mit der Gestaltungssatzung eine Ordnungsvorstellung durchzusetzen, zwangsläufig in seiner Wirkungsmacht eingeschränkt bleiben. Ein Bebauungsplan, der die Grundstücke erheblich verdichtet und sich dabei an der Kubatur des Vorkriegsplatzes orientiert, zeigt die Verengung der über die Symbolwirkung des Platzes geführten Debatte auf eine Interpretation städtebaulich-ästhetischer Fragen und begrenzt die Grundstücksverwertung angesichts der hohen Grundstückspreise nur marginal über andere Indikatoren wie Nutzungsart, Ausgleichsmaßnahmen, Dichte usw. Die intensive Verwertung als solche wird von der öffentlichen Hand nie in Frage gestellt. Die scheinbare Enthaltensamkeit hinsichtlich der architektonischen Gestaltung durch Stimmann und die Gestaltungssatzung drückt zwar formal deren Verortung in einer politischen Mitte zwischen Historisten und Modernisten aus, wird aber von beiden Extrempositionen her als inadäquates Instrument angesehen. Die Versuche Klemanns, über Verhandlungen Nachbesserungen an den Fassaden zu erzielen, stellt einen abgewandelten strategischen Ansatz dar, der nur beschränkt zum Einsatz kommt und ebenfalls angegriffen wird. Damit wird deutlich, daß neben dem unauflösbaren Gestaltungskonflikt der eigentliche Konflikt um den Pariser Platz nicht städtebaulich-fachlich ist, sondern - wie im Falle des Spree-Bogens - den Grad der öffentlichen Einflußnahme auf privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen zum Thema hat. Sowohl die Gestaltungssatzung als auch die Reduzierung auf die

⁴⁸⁰ Vgl. die Fallstudien zum Kranzler-Eck und vor allem zum Zoofenster-Block.

⁴⁸¹ Hassemer wendet sich gegen die „Buletten-Architektur“ vorwiegend bewertend und fordert daher eine Weiterentwicklung der Bauten wie am Kranzler-Eck, während er für einen Abriß der 1950er-Jahre-Bebauung nicht unmittelbar zu haben ist, Nagel betrachtet sie eher als Hindernis auf dem Weg aus der Nachkriegszeit (G120, G122). Beide fördern sie strukturell moderne nüchterne Architektur - Hassemer explizit gegen die Konservativen in seiner eigenen Partei, Nagel über Stimmanns Architekturpolitik. Beide treffen sich im Einsatz für Jahn am Kranzler-Eck, wiederum moderne nüchterne Architektur, wenngleich von der Berliner Architektenschaft nicht als schön bezeichnet, was wiederum durch Nagel mit Verweis auf die Rezeption des Sony-Centers bestritten wird (G122). Die Akteure der 13. Legislaturperiode zeigen am Schimmelpfeng-Haus, daß sie eine noch kritischer Haltung gegenüber der 1950er-Jahre-Architektur besitzen.

Festlegung der Kubatur geht davon aus, daß ein gewisses Maß an verbindenden städtebaulichen Merkmalen festzulegen ist, aber sich ansonsten Architektur frei entfalten soll, nur wird der Grad der Festlegungen unterschiedlich definiert, und Evaluationskriterien für die „Richtigkeit“ der einen oder anderen Strategie sind nicht in Sicht. Da sich - trotz Stadtforumssitzungen, Architekturgesprächen und anderer Diskussionsgremien - in der Stadt kein Konsens über diesen Konflikt herausbilden kann, ist die Senatsbauverwaltung in der Lage, ihr jeweiliges Handlungsmodell unter Kritik durchzusetzen und nur marginal abzuspannen. Eine Auflösung des angesprochenen strategischen Konflikts oder die Entwicklung von breit getragenen Entscheidungsmodellen oder -kriterien wird nicht versucht, so daß es auch in Zukunft an der Bedeutung eines zu entwickelnden Standorts hängen wird, ob die angewandte stadtentwicklungspolitische Strategie auf erhebliche Kritik stößt oder weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit vollzogen wird.

6.42 Bewertung

Eine vor allem auf die inhaltlichen Resultate abstellende Bewertung des Entscheidungsprozesses ist vor dem Hintergrund der babylonischen Vielstimmigkeit der Akteure praktisch nicht möglich. Da die einzelnen Projekte, insbesondere das Adlon, die Torhäuser, die französische Botschaft, die Akademie oder auch die nordöstliche Eckbebauung jeweils einzelne Lager bedienen - das historistische, das poetisch-rationalistische, das steinern-städtische, das moderne, das innovative - ist zwar beinahe niemand mit dem Pariser Platz zufrieden, doch finden sich für fast alle Gebäude relevante Fürsprecher und Kritiker. Das von Stimmann anvisierte Ziel, architektonische Vielfalt zuzulassen oder sogar mit zu produzieren und dabei verbindende Gestaltungselemente festzulegen, ist weitgehend erreicht. Eine Kritik am geringen Wohnanteil oder dem Nutzungsspektrum des Platzes ist insofern müßig, als offenbar zu keinem Zeitpunkt breit und überhaupt nur von einer kleinen Gruppe von Beobachtern Perspektiven eines bürgerlichen, intensiv nutzungsgemischten Platzes diskutiert werden. Der frühe Konsens über den geringen Wohnanteil und die innere Verdichtung der Grundstücke im Prozeß zeigt das bis weit in Planerkreise dominierende Modell der privatwirtschaftlich gesteuerten Stadtentwicklungspolitik, die sich Eingriffe in die Grundstücksverwertung gar nicht ernsthaft zumutet, dabei aber auch politisch chancenlos wäre. Um einer Bewertung des Prozesses von einer anderen Seite her näher zu kommen, sollte er mit möglichen Alternativen verglichen werden. In bezug auf das Verfahren selbst lassen sich Verhandlungslösungen mit informellen Abstimmungen der Bauherren und Investoren untereinander denken, die allerdings angesichts des lange währenden Prozesses und des Renommées der vertretenen Architekten nicht unbedingt größere Erfolge verspricht. Eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Prozeß hätte vermutlich eine Verschiebung der Gewichte von einer fachlich abgeschlossenen elitär-innovativen Position hin zu einer historistisch-populistischen Position ergeben, doch sind die verschiedenen Positionen durchaus breit im Abgeordnetenhaus und in den Medien vertreten gewesen, so daß der Prozeß am Pariser Platz kein Paradebeispiel für eine inhaltliche Entscheidung an der Öffentlichkeit vorbei darstellt. Es bleibt die Frage, ob die offensichtliche Unfähigkeit des politischen Prozesses in einem hyperpluralistischen Umfeld, tragfähige Kompromisse zu produzieren, nicht grundsätzlich gegen eine isolierte Entscheidungsfindung an einem Standort spricht. Wäre der Pariser Platz beispielsweise im Zusammenhang mit dem Leipziger Platz diskutiert worden, und wäre in Anlehnung an das Umfeld des Standorts ersterer geschlossen historisch rekonstruiert, letzterer dagegen als „Tummelplatz“ für innovativ-moderne Architektur mit geringen Restriktionen definiert worden, wäre u. U. eine Befriedung der beiden konträren Lager, der „Historisten“ und der „Modernisten“, über eine getrennte Verwirklichung ihrer jeweiligen Stadtmodelle statt deren zwar kontrastreicher, aber offenbar unbefriedigender gegenseitiger Durchwirkung an beiden Standorten denkbar gewesen - ob diese Lösung inhaltlich befriedigender gewesen wäre, muß an dieser Stelle zunächst offen bleiben.

7. FALLSTUDIE „OSTBAHNHOF-UMFELD“

7.1 Chronologie

7.11 Lage und Vorgeschichte

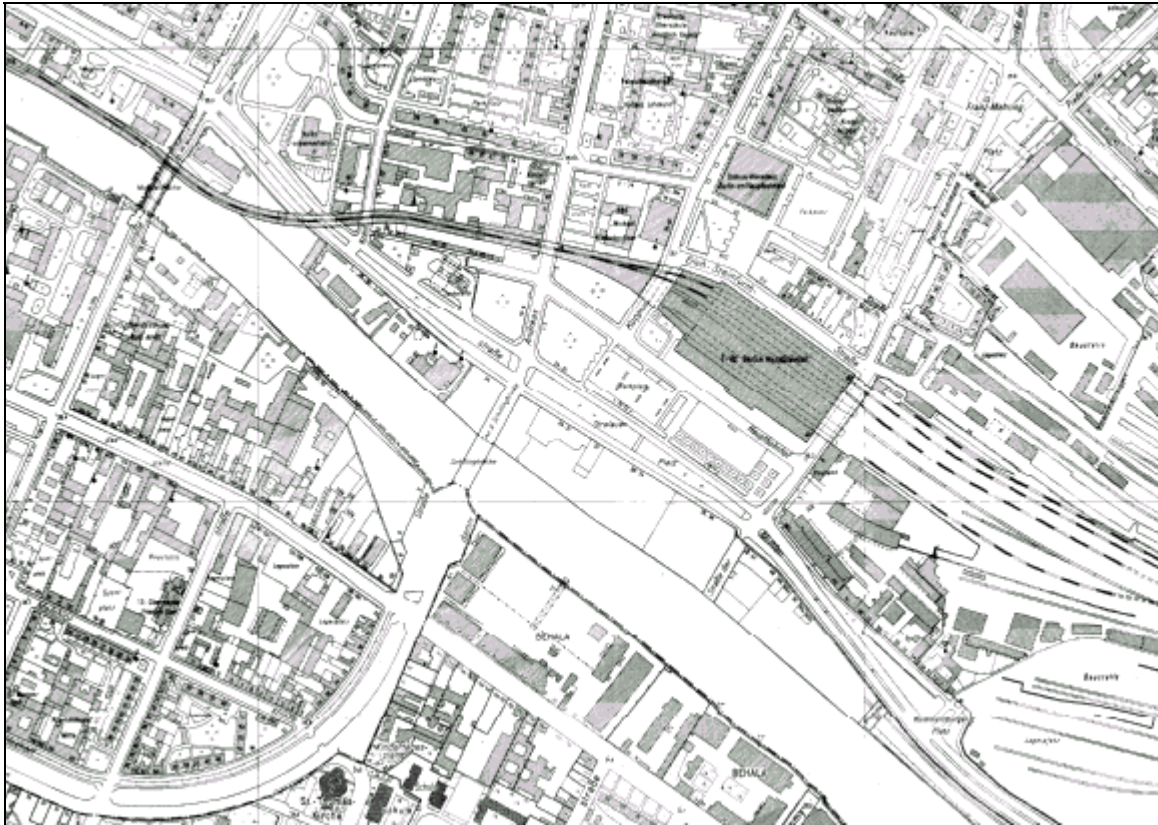


Abbildung:

Der Ostbahnhof und sein engeres Umfeld im Bezirk Friedrichshain. Der im Text erwähnte erweiterte Wettbewerbsbereich setzt sich östlich des Bildrands noch fort, spielt aber in der Fallstudie keine wesentliche Rolle. Zwischen Spree und Bahngelände verläuft (von Nordwesten nach Südosten) der Straßenzug Holzmarktstraße – Stralauer Platz – Mühlenstraße. Nördlich der Bahn schließen sich parallel dazu die Erich-Steinfurth-Straße und die Lange Straße an. Die Andreasstraße (übergehend in Schillingstraße und Schillingbrücke) und die Koppenstraße verlaufen beinahe in Nord-Süd-Richtung westlich des Bahnhofs, während unmittelbar an dessen Ostseite die Straße der Pariser Kommune angrenzt. Die Maßstab 1 : 10.000, Stand 1998.

Das Areal um den Berliner Ostbahnhof, den ehemaligen Schlesischen Bahnhof, der im Ost-Berlin der Mauerzeit zwischenzeitlich „Hauptbahnhof“ wurde, liegt am östlichen Innenstadtrand im Bezirk Friedrichshain unmittelbar nördlich der Spree⁴⁸². Es umfaßt zwischen der Michaelkirchbrücke im Westen und der Oberbaumbrücke im Osten das Umfeld des Bahnhofs, das den gesamten östlichen Teil des Gebiets mit seinen zum Teil von der Bahn nicht mehr benötigten Gleisanlagen prägte, das Vorfeld des Bahnhofs in seinem Südwesten und heterogene Bausubstanz im Übergang zu den Wohnquartieren des Bezirks

⁴⁸² Im Städtebaulichen Ideenwettbewerb Hauptbahnhof Berlin / Spreeufer wurde auch ein Streifen südlich der Spree in den Bezirken Mitte und Kreuzberg berücksichtigt, um die weitere Entwicklung des Spreeraums in diesem Bereich an beiden Ufern im Zusammenhang beleuchten zu können. Das südliche Ufer ist jedoch durch das Engagement des Bezirks Kreuzberg zu weiten Teilen in die Flächenkulisse des Industrieflächensicherungsprogramms hineingenommen worden, da es dort von Hafен-, Lager- und Produktionsbetrieben geprägt ist. Damit ist hier eine Büroflächenentwicklung zunächst gebremst worden. Siehe auch unten.

Friedrichshain, die sich im Norden anschließen. Von besonderer Bedeutung ist die Lage an der Spree, dessen breiter Uferstreifen durch den Hauptverkehrsstraßenzug der Holzmarktstraße und der Mühlenstraße vom übrigen Gebiet abgetrennt ist.⁴⁸³

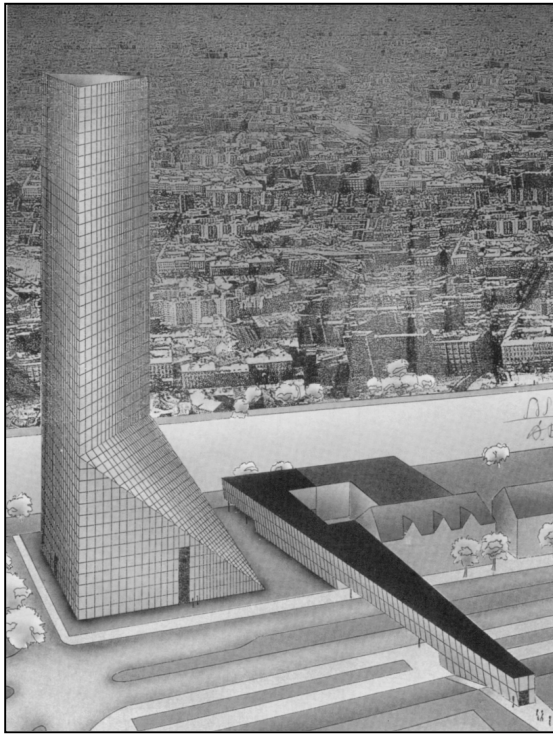


Abbildung:
Zwei frühe, unabgestimmte Investorenentwürfe für den Stralauer Platz und das Umfeld des heutigen Ostbahnhofs. Quellen: Bauwelt 39/1991, S. 2117 (oben), S. 2119 (unten).



⁴⁸³ Die folgende Fallstudie konzentriert sich auf den westlichen Teil des beschriebenen Bereichs, der nördlich der Bahn von der Straße der Pariser Kommune und südlich der Bahn vom Rummelsburger Platz begrenzt wird. Darüber hinaus soll der südlich angrenzende Bereich im Bezirk Kreuzberg, der in einzelnen Planungsphasen mit betrachtet wird, außen vor bleiben. Diese Abgrenzung ist insofern gerechtfertigt, als damit das engere Umfeld des Bahnhofs im Mittelpunkt steht, auf das sich die wesentlichen Aktivitäten des Entscheidungsprozesses konzentrieren, und die eher für eine langfristige Umnutzung zur Verfügung stehenden ausgedehnten Bahnanlagen kaum jemals in die Nähe von konkreten Planungsprozessen kommen. Das hier untersuchte Gebiet deckt sich mit dem späteren „Engeren Wettbewerbsgebiet“.

Mit der Vereinigung rückt das ehemalige Grenzgebiet an der Spree ins Blickfeld von Politikern, Planern und Investoren. Der stadträumlich stark von Krieg und Teilung gezeichnete Bereich, in dem die meisten städtebaulichen Spuren der Vorkriegszeit ausgelöscht sind⁴⁸⁴ und der andererseits aufgrund seiner Lage am Innenstadtrand mit der Spree im Süden bedeutende Potentiale für eine Inwertsetzung besitzt, wird durch eine Fülle von planerischen Verfahren überzogen, die die geordnete Entwicklung des Standorts absichern sollen und ihren Ausgang in einer frühen standortübergreifenden Untersuchung des Büros AGS Arbeitsgruppe für Stadtplanung (AGS 1992) nehmen. Das Büro, bereits in West-Berlin u. a. durch eine Reihe von großräumigen Untersuchungen im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung und in der Vereinigungszeit durch die später als „Ringstadt-Konzept“ bekannt gewordene Idee der baulichen Verdichtung am S-Bahn-Ring bekannt⁴⁸⁵, wird nach der Vereinigung mit einer Analyse des gesamten Spree-raums von Spandau bis Köpenick beauftragt. Als Vertiefung wird der Bereich zwischen Jannowitzbrücke und Rummelsburger Bucht beleuchtet.

Parallel zum vertiefenden Gutachten der AGS untersucht die Forschungsstelle für den Handel (FfH) im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz den Bedarf an Flächen für Einzelhandel und Dienstleistungen im Wettbewerbsgebiet Hauptbahnhof. Das Gutachten kommt zu einem „niederschmetternden Ergebnis“ (G006): Der Bereich stellt für die FfH „keinen zu entwickelnden Einzelhandelsstandort dar“ (FfH 1991a, S. 17). Bei einer vorgeschlagenen Orientierung auf die in der Umgebung lebenden Bewohner, Beschäftigten und die Durchreisenden werden lediglich knapp 30.000 m² Verkaufsfläche als notwendig erachtet, so daß über den Bestand hinaus etwa 7.000 m² Verkaufsfläche oder ca. 12.000 m² BGF im Gebiet neu anzusiedeln seien. Eine Konzentration auf die Umgebung des bestehenden Warenhauses und eine BGF von 2.000 m² für konsumnahe Dienstleistungen im Bahnhofsumfeld werden empfohlen.

7.12 Der städtebauliche Wettbewerb und das Rahmenplanverfahren

Die in den erwähnten Gutachten ausgearbeiteten Entwicklungsvorstellungen finden Eingang in die Auslobung eines städtebaulichen Ideenwettbewerbs, dessen Durchführung in der zweiten Jahreshälfte 1992 die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz - und damit bereits relativ früh nach der Vereinigung der beiden Stadthälften - beschließt. Anlaß hierfür ist einerseits das Ausbaukonzept der Bahn, das am Ostbahnhof einen vorläufigen Endpunkt des IC- und ICE-Zugverkehrs vorsieht (SenStadtUm 1992c, S. 6, SenStadtUm 1993a, S. 13) und damit eine Voraussetzung für eine Aufwertung des Standorts schafft, sowie die niedrige Ausnutzung des traditionell gewerblich genutzten und städtebaulich heterogenen Gebiets nicht zuletzt infolge seiner Randlage im Osten der geteilten Stadt. Der Wettbewerb trägt damit dem hohen Entwicklungspotential Rechnung, das die Stadtentwicklungsverwaltung in dem Gebiet sieht⁴⁸⁶, das sich aber neben dem durch die Bahn vorgesehenen Ausbau des Bahnhofsbereichs zum damaligen Zeitpunkt erst in einigen kleineren Projekten äußert⁴⁸⁷, wengleich angesichts der erwarteten Investitionsvorhaben im Bezirk Friedrichshain zur Sicherstellung einer geordneten Entwicklung bereits früh erste Bebauungsplanaufstellungsbeschlüsse gefaßt werden (G105).

Als eines der ersten Projekte, die den Grenzraum zwischen dem Ost- und dem Westteil der Stadt behandeln, wird der Wettbewerb (im Gegensatz beispielsweise zum Wettbewerb Potsdamer / Leipziger Platz) offen mit einigen Zuladungen ausgelobt. Die eingeladenen Teilnehmer sind teilweise bereits für die Investoren tätig gewesen und auf deren Vorschlag benannt worden (Murphy/Jahn, Nouvel), teilweise hatten sie wie Calatrava (Brückenplanungen) und Bush/Komyakov (Platz der Vereinten Nationen) kurz zuvor durch Entwürfe für in der Nähe gelegene Areale von sich reden gemacht. Die Jury stellt hinsichtlich der städtebaulichen Grundauffassungen eine „Orientierung für die Teilnehmer“ (G006) dar und besteht nicht zuletzt

⁴⁸⁴ Ein historisches Gutachten von Ludovica Scarpa ermittelt im Dezember 1991, daß das im Straßenraster noch erkennbare Nicolaische Viertel einer „städtebaulichen Leere“ (Scarpa 1991, S. 7) gewichen sei.

⁴⁸⁵ Vgl. dazu auch die Fallstudie zum „Ring-Center“.

⁴⁸⁶ Als hierfür bestimmende Faktoren nennt SenStadtUm 1992c, S. 6 die zentrale Lage, die Nähe zum historischen Zentrum in Berlin-Mitte, die hervorragende Verkehrsanbindung, die Lagequalität am Spreeufer und die Nähe zum Bezirk Kreuzberg mit seiner kaiserzeitlichen Struktur.

⁴⁸⁷ Ein Gesprächspartner charakterisiert das Gebiet als eine „Art 1b-Standort“, und tatsächlich bleibt das Gebiet lange Zeit im Schatten der Aufmerksamkeit, während die Projekte für die Friedrichstadt und das Gebiet um den Potsdamer Platz in der Öffentlichkeit stark diskutiert werden (G006).

deshalb aus bekannten Personen, die wie bei anderen Wettbewerben verschiedene Fachrichtungen und berufliche Hintergründe auf sich vereinigt. Heinrich Suhr tritt als Vertreter des Gutachterbüros AGS auf, während die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz dem Senatsbaudirektor Hans Stimmann ihren eigenen Abteilungsleiter Jürgen Dahlhaus an die Seite stellt, so daß im Fachpreisrichtergremium drei von sieben Personen aus der Verwaltung oder ihrem unmittelbaren Umfeld sitzen (SenStadtUm 1992c, S. 10).

Mit dem Wettbewerb beabsichtigt die Senatsverwaltung, Aussagen über „das Heranführen bzw. das Anbinden des vorhandenen Stadtgefüges an das Spreeufer zu treffen.“ Sie vermutet die „Chance zu einer Neustrukturierung des gesamten Stadtgefüges, um diesen Teil der Stadt neu und besser erlebbar zu machen.“ Neben der Hinwendung zur Spree wird hierzu explizit auf die Rolle der öffentlichen Räume im Gebiet hingewiesen, die durch die Kriegseinwirkungen erheblich zurückgegangen sei. Als Vorgaben des AGS-Gutachtens fließt die Entwicklung als Kerngebiet mit einem Wohnanteil von durchschnittlich 25 % ein, wobei offenbar eine Geschoßflächenzahl von maximal 3,0 im Gebietsdurchschnitt für verträglich gehalten wird. (SenStadtUm 1992c, S. 49)

Für die verschiedenen Teilbereiche sind unterschiedliche Entwicklungsansätze vorgesehen, so für den Bahnhofsbereich neben Bahnhofsfunktionen ergänzende Dienstleistungen wie Hotels, Restaurants und Läden, an der Spree gemäß der Lagequalität Bürogebäude oder Wohnen⁴⁸⁸ sowie um den Bahnhofsbereich Büronutzungen mit einem gewissen Wohnanteil. Als Ziele für das gesamte Gebiet werden die Ausrichtung des Verkehrskonzepts auf den öffentlichen Verkehr gemäß der im Flächennutzungsplanverfahren vorgesehenen Aufteilung von 80:20 ÖPNV/MIV in der Innenstadt, die Integration des durch den ICE-Betrieb noch vergrößerten Bahnviadukts in den Stadtraum und die gute Zugänglichkeit des Spreeuferraums genannt. (S. 7)

Neben den formulierten Zielen bestehen in dem ausgedehnten Gebiet eine ganze Reihe von Planungsrestriktionen, die von historischen Gebäuden bis zur „East Side Gallery“ reichen, einem Rest der DDR-Grenzbefestigungen, das in der Wendezeit von Ost-Berliner Künstlern bemalt wurde und dessen Entfernung als Negation eines Stücks Zeitgeschichte als tabu erachtet wird.

Bezugnehmend auf die Wettbewerbsauslobung bringt Senatsbaudirektor Stimmann für den Spreerraum eine Vorlage in den KOAI⁴⁸⁹ ein, da beinahe alle Ufergrundstücke Gegenstand von Restitutionsanträgen sind. Der Beschlußentwurf erfüllt die vom Stadtplanungsamt Friedrichshain formulierten städtebaulichen Ziele. (QO01, QO02) Die Vorlage sieht eine Weiterführung der Steuerungsgruppe des Wettbewerbs unter Federführung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz vor, in der die Bezirke und Senatsverwaltungen mit den Verfügungsberechtigten der öffentlichen Grundstücke und dem Bund sowie der Treuhandanstalt (THA) „als wesentliche Voraussetzung für die zeitlich beschleunigte Verfügbarkeit von Baugrundstücken sowie zur Durchsetzung der abgestimmten Entwicklungsziele“ koordiniert werden. Die THA soll sich bei weiteren Privatisierungen „an der für den Spreerraum insgesamt abgestimmten Arbeitsrichtung ... orientieren.“ Von der Verkehrsverwaltung werden „kurzfristig definitive Entscheidungen für ein integriertes Verkehrskonzept“ erwartet. Die Vorlage geht davon aus, daß „dieser Teilbereich des Spreerraums zu einem der herausragenden Gebiete der Erneuerung und Umgestaltung Berlins im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Wachstumsschub“ wird und eine starke räumliche Konzentration von Investitionsstandorten vorliegt, die „maßgeblich mit Cityergänzungsfunktionen zur Profilierung des neuen Berlins beitragen können“. Für den Teilbereich „G“, das Hauptbahnhof-Umfeld, stellt das Papier fest: „Dieses Gebiet besitzt alle Entwicklungschancen eines hochwertigen Standortes für Wohnen, Dienstleistungen und Einzelhandel. Insbesondere die am Spreeufer gelegenen Grundstücke werden hochwertige Dienstleistungsnutzungen anziehen.“ (QO01)

⁴⁸⁸ Die Auslobung spricht auch von Dienstleistungen anderer Art als Büros. Vermutlich sind dennoch im wesentlichen Büros gemeint, denn die Lagequalität wird kaum für niedrigerwertige Dienstleistungen wie beispielsweise Reparaturwerkstätten sprechen.

⁴⁸⁹ Der KOAI (Koordinierungsausschuß für innerstädtische Investitionsvorhaben) ist ein informelles Abstimmungsgremium, in dem Vertreter des Senats und wichtiger Grundstückseigentümer wie der Treuhand sitzen, in dem frühzeitig nach der Vereinigung Entwicklungsvorstellungen für Flächen im Ostteil der Stadt festgelegt werden. Für eine nähere Würdigung vgl. Lenhart 1998.

Die außerordentliche Komplexität der Situation und die Lage abseits des Hauptinteresses der Fachöffentlichkeit erschweren die Bearbeitung, so daß „nur“ 63 Teams am Wettbewerb teilnehmen⁴⁹⁰. Am 30.11. und 01.12.1992 wird in der Preisgerichtssitzung der Entwurf von Julia Tophof und Norbert Hemprich zum Wettbewerbssieger gekürt. Die Abstimmung über die ersten fünf Preise erfolgt mit äußerst knappen Mehrheiten (1.-4. Preis jeweils mit sechs Ja- und fünf Nein-Stimmen).

Der Siegerentwurf beeindruckt die Jury insbesondere wegen seiner Konzeption für den engeren Bahnhofsbereich⁴⁹¹, wo „unter weitestgehender Erhaltung der vorhandenen Baulichkeiten und des Erschließungssystems ein raffinierter Übergang vom neugestalteten Bahnhofsvorplatz ... zu den neuen Hafenbecken an der Spree entworfen“ (SenStadtUm 1992d, o. S.) wird. Auch über diesen Bereich hinaus berücksichtigt der Entwurf weitgehend die historische Stadtstruktur und erzeugt „mit einem knappen Katalog großstädtisch dimensionierter Baukörper eine ortsspezifische und differenzierte Neuinterpretation der heterogenen Stadtlandschaft“ (SenStadtUm 1992d, o. S.). Trotz einiger als unrealistisch eingeschätzter neuer Hafenbecken, die im Entwurf an der Spree vorgesehen sind, überzeugt die Jury sowohl die Vernetzung des Gebiets mit den umliegenden Quartieren als auch über die Spree nach Kreuzberg: „Die neuen Häuser reichen sich symbolisch die Hand über den bisher trennenden Fluß.“ (SenStadtUm 1992d, o. S.). Die Überquerung des Flusses realisiert der Entwurf darüber hinaus durch neue Brücken, wobei die jeweiligen „Brückenköpfe“ durch höhere Gebäude akzentuiert werden.

Der Entwurf versucht dabei, im wesentlichen in Anlehnung an konventionelle Berliner Block-Typologien, die an die Grundstückszuschnitte angepaßt werden, sowie durch einige mit einer Höhe von 35 m moderate bauliche Akzente an den Übergängen über die Spree städtische Räume wiederherzustellen, während die Entwürfe der Nächstplatzierten vor allem im direkten Bahnhofsumfeld über markante Hochhäuser versuchen, einen Brückenschlag über die Barriere der Bahntrasse herzustellen oder den Bahnhofsvorplatz zu akzentuieren. Am weitesten geht dabei der drittplatzierte Entwurf von Speer, der mit einer Reihe von Hochhauscheiben an den Maßstab der in nördlich des Gebiets vorhandenen Wohnhochhäuser anknüpft. Die Jurysitzung wird von den Beteiligten als wenig ersprießlich, die Entscheidung als nur eingeschränkt überzeugend dargestellt (G006, G110).

Mit der Empfehlung des Preisgerichts, den Siegerentwurf auf der mitbehandelten Kreuzberger Seite wegen seiner hohen Dichte und der mangelnden Rücksicht auf die Altbausubstanz zu überarbeiten sowie den Bahnhofsvorraum zu „präzisieren“, kommt es ab dem Frühjahr 1993 zu zahlreichen Überarbeitungs- und Konkretisierungsstufen, die im August 1993 in die Erarbeitung eines Rahmenplans für das Bahnhofsumfeld durch die Wettbewerbssieger Hemprich/Tophof münden. In diesem Zusammenhang entfallen die neuen Hafenbecken, und die Bereiche nordöstlich des Bahngeländes sowie südlich erhalten klarere Blockstrukturen. Die ursprünglich vorgesehene ausgedehnte Freifläche des Bahnhofsvorplatzes wird auf ihren östlichen Teil im unmittelbaren Bahnhofs-Eingangsbereich bei Erhalt einer im Wettbewerb vorgeschlagenen Platzfolge reduziert, die nach Süden bis zum Spreeufer reicht (von den Autoren als „hängende Gärten“ mit einer Blickbeziehung zum Ufer bezeichnet). Neben den baulichen Strukturen mit einer durchschnittlichen Dichte von GFZ 2,0 können ein Wohnanteil von 25 %, eine 15 m breite Uferpromenade mit Park in einem Uferabschnitt sowie die Schaffung von „Spreefenstern“ (gliedernde Freiflächen, die die Sichtbarkeit der Spree aus dem Innern des Gebiets von Norden sicherstellen sollen) als zentrale Aussagen des Rahmenplans gewertet werden (G103, G105, G108, Hemprich/Tophof 1993, o. S.).

⁴⁹⁰ Vergleiche die Wettbewerbe „Spreebogen“ oder „Spreeinsel“, die beinahe zur gleichen Zeit über 800 bzw. über 1.000 Teilnehmer für die Neugestaltung wichtiger Stadtquartiere zur Vorbereitung des Regierungsumzugs anlocken und damit zu den größten städtebaulichen Wettbewerben überhaupt zählen.

⁴⁹¹ Ein Gesprächspartner bezeichnet die Gestaltung des Bahnhofsvorplatzes als die wichtigste Teilaufgabe des Wettbewerbs. Es erscheint diesbezüglich als konsequent, daß sich der Siegerentwurf durchgesetzt hat. (G006)

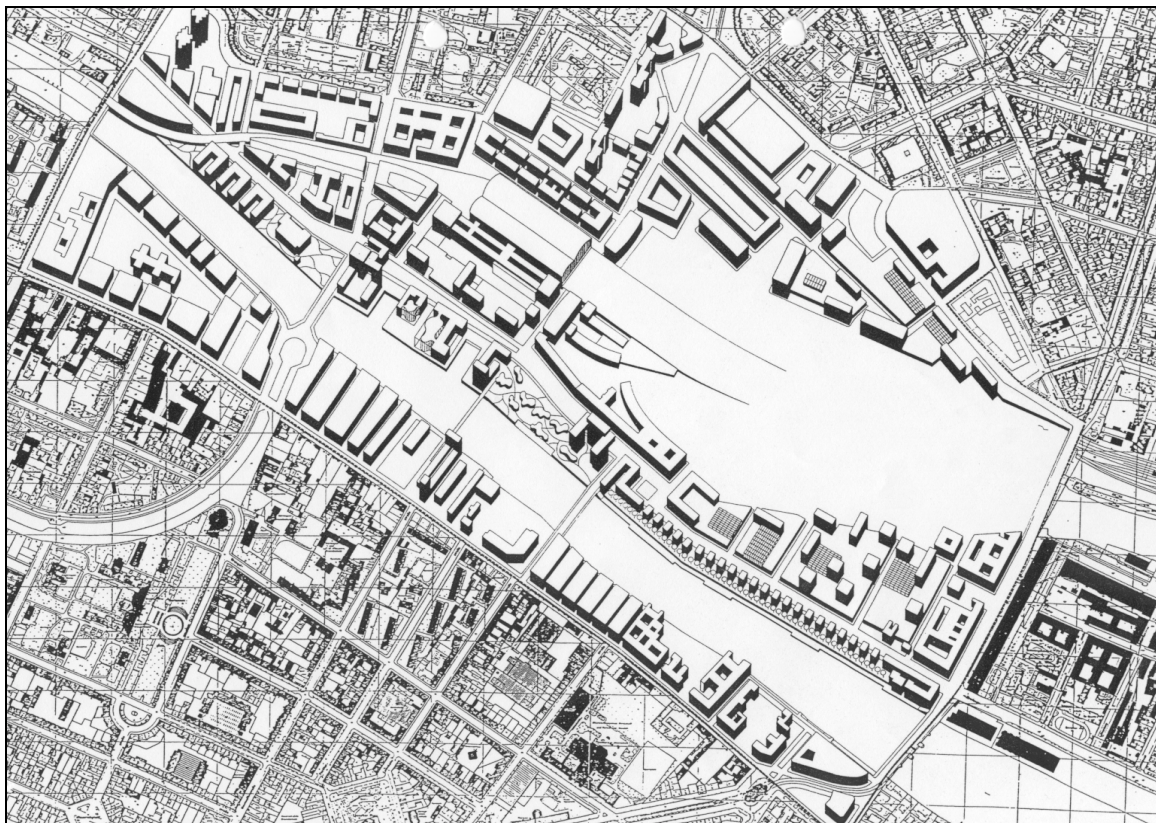


Abbildung:
Der Wettbewerbssiegerentwurf von Hemprich und Tophof. Quelle: Wettbewerbe aktuell 2/1993, S. 31.

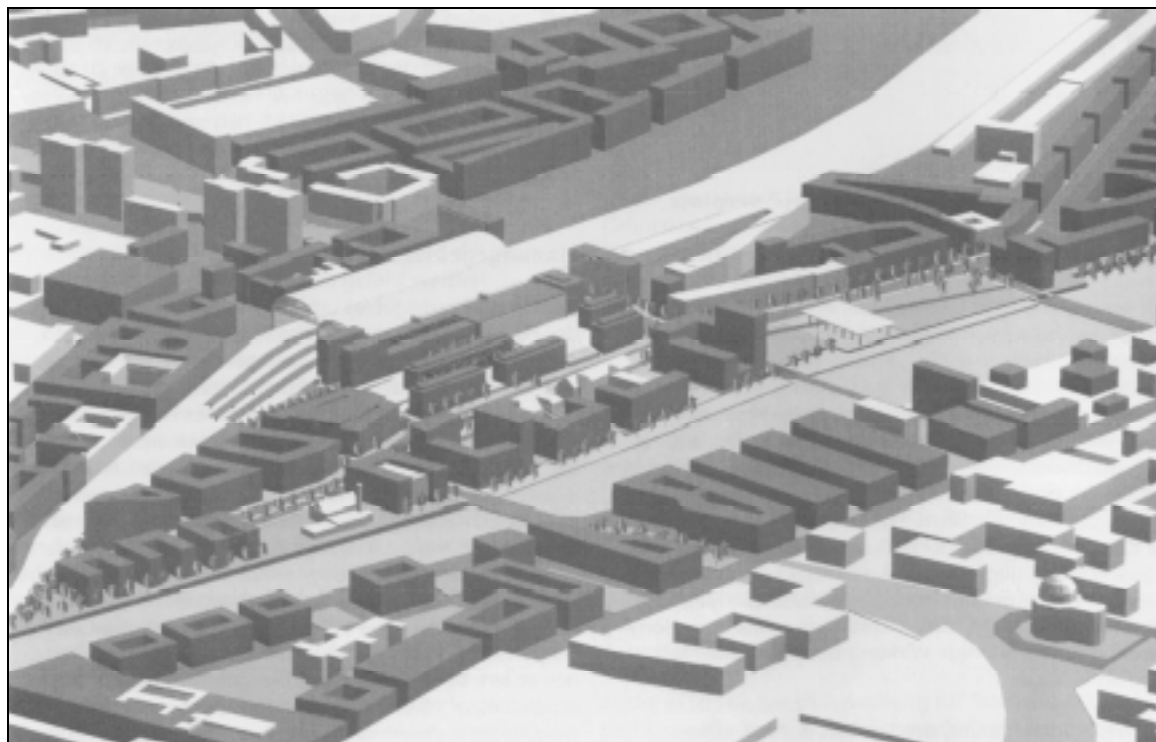


Abbildung:
Ansicht des überarbeiteten Wettbewerbssentwurfs. Quelle: SenStadtUm 1993a, S. 14.

7.13 Projekte im Rahmenplangebiet

Im Bereich, für den der Rahmenplan städtebauliche Aussagen macht, schließt sich eine Fülle von Einzelvorhaben an, die diesen weiterentwickeln oder abwandeln. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums sind allerdings aufgrund der Krise auf dem Büroflächenmarkt nur sehr ausgewählte Standorte überhaupt bebaut worden oder in der konkreten Umsetzung. Das Gebiet läßt sich in drei etwa parallel zur Spree verlaufende Zonen gliedern. Die erste Zone wird von den unmittelbar an der Spree gelegenen Grundstücken gebildet. „Dahinter“ schließt sich das unmittelbare Bahnhofsvorfeld an, das teilweise von nachgeordneten Einrichtungen des Bahnbetriebs geprägt ist. Nördlich der Bahntrasse liegt die dritte Zone, die im Umfeld eines bereits in der DDR-Zeit errichteten Warenhauses einen Bereich mit starkem Publikumsverkehr bildet.

Das Band an der Spree, die erste Zone, wird rasch zum Schauplatz einer Fülle von kleineren bis mittelgroßen Einzelprojekten, die sich aus der Parzellierung und der Gliederungs idee durch „Spreefenster“ aus dem Rahmenplan ergeben. Am westlichen Rand versucht die KapHag auf den Grundstücken Holzmarktstraße 25-30 die Realisierung eines gemischten Quartiers und schließlich eines reinen Bürostandortes (Bebauungsplanverfahren V-76). Nach Osten schließt sich noch im gleichen Baublock auf den Grundstücken Holzmarktstraße 31-33a das unter Denkmalschutz stehende Abwasserpumpwerk der Wasserbetriebe an, auf deren aufgegebenem Standort Interessenten kulturelle und gastronomische Nutzungen ansiedeln möchten. Das sich anschließende Eckgrundstück zur Schillingbrücke (Holzmarktstraße 34) soll ein gemischtgenutzter Bürokomplex mit Hotel- und Wohnanteil werden (Bebauungsplanverfahren V-61). Für das jenseits der Schillingbrücke liegende Grundstück Stralauer Platz 29, einen GASAG-Standort, der für Dienstleistungsnutzungen zur Verfügung steht, gibt es noch keinen Investor, ebenso wie für die vorgesehene Arrondierung mit möglichem Wohnanteil auf dem Areal Stralauer Platz 30-32, während die Umnutzung bzw. Erweiterung der denkmalgeschützten Gebäude der ehemaligen Berliner Gasanstalt am Stralauer Platz 33-34 für ein „Zentrum für Zukunftsenergien“ vorgesehen wird. Die drei „Planungsbereiche“ sind Gegenstand des Gutachterverfahrens „Spreequartier“. Die nächste Ecke zur Straße der Pariser Kommune (Stralauer Platz 35-36) hat durch ein Büroprojekt des Architekten Helmut Jahn eine gewisse Bekanntheit erlangt, doch die Realisierung steht noch aus (Bebauungsplanverfahren V-38). Jenseits der Straße der Pariser Kommune liegt ein zwischengenutzter Bereich mit gewerblichem Charakter, der bis zur Brommystraße unter Einbeziehung der East-Side-Gallery zum Park werden soll (Bebauungsplanverfahren V-39).

Der zwischen dem Hauptverkehrsstraßenzug Holzmarktstraße - Stralauer Platz - Mühlenstraße gelegene Bereich ist als das unmittelbare Bahnhofsumfeld zu betrachten. Der westlich der Andreasstraße liegende dreiecksförmige Block soll zwar im Sinne des Rahmenplans bebaut werden, doch existieren bislang keine konkreten Investitionsabsichten (Bebauungsplanverfahren V-7). Dem Bahnhofsgebäude direkt vorgelagert ist ein Hotelprojekt, das ab 1999 realisiert wird (Bebauungsplanverfahren V-79), während die Umgestaltung des Vorplatzes selbst noch aussteht. Der östlich der Straße der Pariser Kommune gelegene ehemalige Standort des Postbahnhofs soll zum „Urban Center Postbahnhof“ werden, einem stark durchmischten Quartier (Bebauungsplanverfahren V-3), für das ein Gutachterverfahren durchgeführt wird.

Nördlich der Stadtbahntrasse liegt westlich der Andreasstraße ein weitgehend abgeräumter Baublock mit einem denkmalgeschützten Gebäude am südöstlichen Rand, für den Wohnnutzung geplant ist, aber kein Investoreninteresse vorliegt. Der Block zwischen der Andreasstraße und der Koppenstraße ist von der Dresdener Bank mit Genehmigung nach § 34 BauGB neubebaut worden. Um die Lange Straße ist die Wiederherstellung eines kleinteilig parzellierten Blocks als Kerngebiet mit hohem Wohnanteil beabsichtigt (Bebauungsplanverfahren V-44).

7.14 Die „Spreefenster“-Projekte südlich der Holzmarktstraße

7.141 „SPREPARK“, „SPREEFELSEN“ UND „SPREE-SINUS“

Für den süwestlichen Rand des Rahmenplangebiets, ein Ufergrundstück, das im Westen durch die Stadtbahntrasse in Hochlage und im Norden durch die Holzmarktstraße begrenzt wird und damit starke

Beeinträchtigungen für eine Wohnnutzung aufweist, versucht die KapHag⁴⁹² als Bieterin bei der TLG und nach dem Zuschlag als Eigentümerin zunächst, das im Rahmenplan vorgesehene Konzept einer Mischung von Wohnen und Dienstleistungen im Rahmen des Projekts „Spreepark“ umzusetzen. Dabei soll sich die Wohnbebauung auf den der Spree zugewandten Bereich konzentrieren, um durch die Büroriegel vom Lärm der Holzmarktstraße abgeschirmt zu werden. Die KapHag als Eigentümerin des größten Grundstücksteils tritt als Investor auf und wandelt die U-förmige Bebauung aus dem Rahmenplan ab. Vorgesehen ist ein durchgehend geschlossener siebengeschossiger Gebäuderiegel entlang der Holzmarktstraße, von dem drei gleichartige, ebenfalls siebengeschossige Querriegel zur Spree hin abgehen, die sich auf der der Spree zugewandten Seite in hantelförmige Kopfgebäude erweitern. Deutlich getrennt sind die Nutzungsbereiche in Büroflächen und Läden entlang der Straße sowie reine Wohnnutzung in den Querriegeln. Auf einer Grundstücksfläche von etwa 7.000 m² sieht der Entwurf bei einer GFZ von 3,13 eine BGF von etwa 22 m² vor, von denen 12.000 (55 %) auf 134 Wohneinheiten entfallen. Von den übrigen 10.000 m² dient nur ein kleiner Teil (Erdgeschoßnutzung) der Ladennutzung, während die Obergeschosse komplett Büros vorbehalten sind. Der gesamte Komplex wird durch eine Tiefgaragenanlage unterbaut, die extensiv begrünt werden soll. Die Interpretation der „Spreefenster“ aus dem Rahmenplan wird angesichts der starken Verkehrsbelastung zugunsten einer stärkeren Abschottung des Grundstücks von der Straße gewählt: Zwischen den Querriegeln weist die Straßenrandbebauung über die drei unteren Geschosse reichende quadratische Aussparungen mit einer Seitenlänge von 12 m auf, die jedoch komplett verglast sind und damit Schallschutz und Blickbeziehungen zum Spreeufer kombinieren. (KapHag 1995, o. S.)

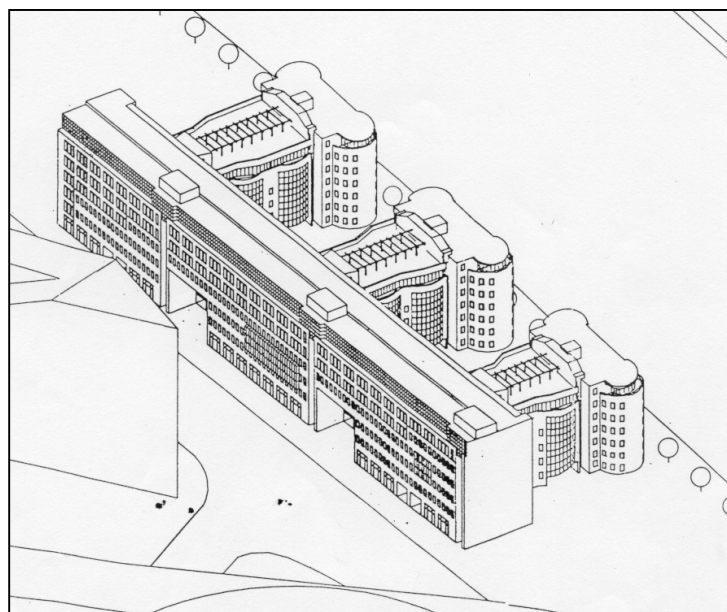


Abbildung:
Der genehmigte Entwurf der KapHag.
Quelle: Bezirksamt Friedrichshain.

Trotz einiger Probleme mit der Grundstücksabgrenzung⁴⁹³ wird das Vorhaben schließlich im Bezirk genehmigt, doch bis zum Auslaufen der Baugenehmigung nach zwei Jahren beginnt die Eigentümerin nicht mit der Realisierung. Die zwischenzeitlich ausgelaufene Wohnungsbauförderung wird dabei von ihr als ausschlaggebend erachtet, da auf dem Grundstück freifinanzierter Wohnungsbau nicht vermarktbar scheint (G116).

Als sich abzeichnet, daß die KapHag das Grundstück im Widerspruch zum Rahmenplan zu einem reinen Bürostandort umwidmen möchte, leitet der Bezirk das Bebauungsplanverfahren V-76 ein, da das Bezirksamt die Nutzungsaufteilung mit einem Schwerpunkt auf Wohnen nicht aufgeben will. Die KapHag führt 1996 ein internes eingeladenes Gutachterverfahren durch, im Rahmen dessen sie sich einen innovativen Umgang mit der städtebaulich schwierigen Situation verspricht. Von den Architektenteams setzt

⁴⁹² Für weitere Informationen zur Geschichte der KapHag vgl. die Fallstudie zum „Kantendreieck“.

⁴⁹³ Die im Rahmenplan vorgesehenen Gebäude reichen über mehrere Grundstücke verschiedener Eigentümer. Während die KapHag in ihrem Projekt eine Bebauung anstrebt, stellen sich Berliner Eigenbetriebe als Eigentümerinnen benachbarten Grundstücke zwischenzeitlich quer.

sich Schultes u. a. gegen Ingenhoven und Rossi durch. Er entwirft für das Grundstück, das nicht direkt im Blockzusammenhang steht, einen in seiner Höhe variierenden und an seinem höchsten Punkt über 70 m hohen Gebäudekomplex, den er aufgrund seiner ungewöhnlichen Form als „Spreefelsen“ bezeichnet. Der Gebäudekomplex ist nach Norden steil abgeschrägt und erreicht dennoch in den unteren Geschossen eine Gebäudetiefe, die weit über die konventioneller Bürogebäude hinausgeht. Obwohl er eindeutig als Solitär entworfen ist und eine eigenständige Form aufweist, bezieht er sich in seiner Gesamthöhe grob auf die nördlich angrenzenden Punkthochhäuser einer Anlage des komplexen Wohnungsbaus. (G116)

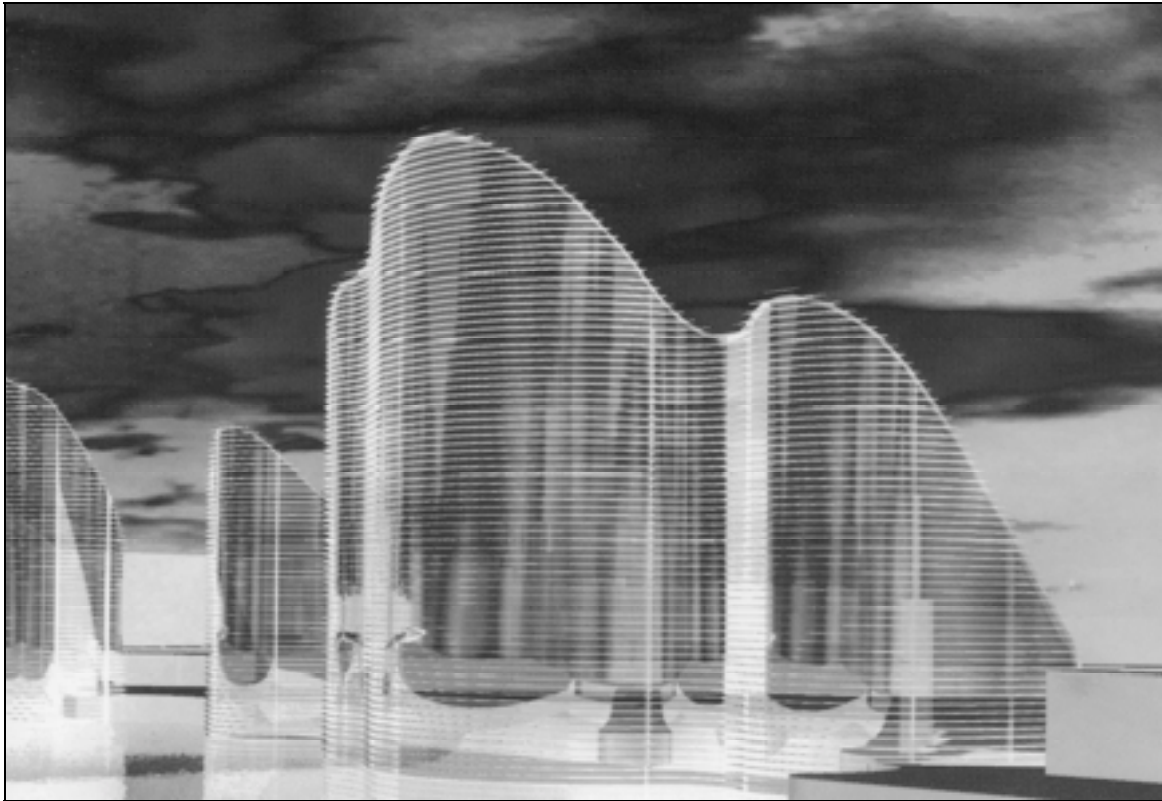


Abbildung:
Das Spree-Sinus-Projekt, Ansicht. Quelle: KapHag o. J., S. 3.

Die KapHag macht deutlich, daß ihr Verfahren nicht den Wettbewerbsrichtlinien entspricht, und bezieht auch die öffentliche Verwaltung erst nachträglich ein. Zwar ist zunächst aufgrund der vorliegenden Entwürfe unklar, welche Dichte der Komplex aufgrund seiner im Norden abnehmenden Höhe aufweist, doch sprengt er in Form und Gesamthöhe deutlich die Rahmenplanbeschlüsse⁴⁹⁴. Am Spreeufer nimmt er die ursprüngliche Idee von Hemprich und Tophof wieder auf und löst die Uferlinie zugunsten eines wellenförmigen Hafenbeckens auf. Der Komplex stößt wegen seiner Höhe und der gänzlich aufgegebenen Wohnplanung im Bezirk zunächst auf Widerspruch, und nach ersten Irritationen und Auseinandersetzungen zwischen Schultes und Vertretern des Bezirksamts versucht Stadtentwicklungssenator Strieder zu vermitteln. (G105) Während der Senat dem Projekt eher zugeneigt ist, bringt der Bezirk seine Forderungen vehement vor. Der Bausenat versucht zur Durchsetzung des Gebäudekomplexes im Sinne des KapHag-Konzepts, das Verfahren an sich zu ziehen, scheitert aber am Rat der Bürgermeister, den Friedrichshain mit der Begründung mobilisieren kann, das Projekt sei nicht von gesamtstädtischer Bedeutung, die Voraussetzung für den Eintritt des Senats ins Verfahren. Eine Einigung kann damit den Bezirk nicht völlig übergehen. Schließlich wird Schultes von Strieder aufgefordert, die Gebäudehöhe auf die in der näheren Umgebung vorhandenen 65 m zu reduzieren und einen Wohnanteil von etwa 25 % - der Bezirk hatte 30 % gefordert - unterzubringen. Widerwillig macht Schultes schließlich mit, obwohl er die ästheti-

⁴⁹⁴ Nach Angaben der KapHag ist das Gebäude von Schultes weniger wirtschaftlich als beispielsweise das von Ingenhoven. Höhe und BGF traten aber in der internen Entscheidungsfindung gegenüber der Innovativität in den Hintergrund, die erst einmal den Standort ins Gespräch bringen soll. (G116)

sche Qualität des Gebäudes in Gefahr sieht. (G108) In der Überarbeitung wird in dem Turmhochhaus auf der Westseite des Grundstücks ausschließlich Wohnen untergebracht, während der größere Ostteil des inzwischen „Spree-Sinus“ genannten Komplexes ein Hotel und Büroflächen aufnimmt, eine Nutzungsaufteilung, die auch beim Bezirk auf Anklang stößt. Die inzwischen weitgehend abgestimmte Planung harrt - wie einige andere Projekte im Rahmenplangebiet - noch ihrer Umsetzung.

7.142 ECKBEBAUUNG SCHILLINGBRÜCKE

Die Eckbebauung auf dem Grundstück Holzmarktstraße 34 befindet sich an der Jahreswende 1999/2000 im Bau. Der Rahmenplan sieht ein „hochwertiges Dienstleistungszentrum mit Uferpromenade“ mit einer GFZ von 3,75 vor (Auswertung frühzeitige Bürgerbeteiligung V-61, Kenntnisnahme der BVV Fri Drs. 444/III vom 14.08.1996). Ein Bieterverfahren der Senatsverwaltungen für Bau- und Wohnungswesen, Finanzen sowie Wirtschaft und Technologie nach § 19 Investitionsvorranggesetz bleibt Anfang 1994 ohne Ergebnis. Dort ist eine städtebauliche Akzentuierung des Grundstücks im Zusammenhang mit seinem Gegenüber als „Brückentor“ an der Schillingbrücke vorgesehen. Die Höhe der Bebauung soll demnach von der niedrigeren Traufhöhe der Umgebung auf ca. 36 m an der Spreebrücke ansteigen. (S. 12) Im Jahr 1995 wird das Grundstück bereits zum zweiten Mal öffentlich ausgeschrieben. In diesem Zusammenhang werden der angestrebte Nutzungsmix und die Baukörperausformung für das Grundstück in einem kooperativen Verfahren präzisiert, in dem sich ein Entwurf der Architekten Nalbach&Nalbach durchsetzt. Neben 80 % gewerblichen Nutzungen (Einzelhandel, Gastronomie, soziale oder kulturelle Dienste, Büros, Hotel an der Schillingbrücke) sollen nun insbesondere am Spreeufer über gastronomischen Einrichtungen auch 20 % Wohnen untergebracht werden, wo lediglich eine Gebäudehöhe von 18 m erreicht wird. (S. 13) Die Grundstücksvergabe erfolgt an einen Investor, dessen städtebauliches Konzept die Grundlage für den Bebauungsplanentwurf V-61 bilden soll. In Abweichung zum Rahmenplan dreht der Entwurf den Baukörper so, daß er sich nach Westen öffnet, u. a. auf die Hauptfassade eines denkmalgeschützten Pumpwerks auf dem Nachbargrundstück zu. Auf diese Weise werden die erforderlichen Abstände nach Westen eingehalten. Die Erschließung erfolgt von der Holzmarktstraße und der Straße An der Schillingbrücke, wobei der ruhende Verkehr in Tiefgaragen untergebracht wird. Auf der Spreeseite ist eine 10 m breite Uferpromenade mit einer Treppenanlage zur östlich angrenzenden Schillingbrücke vorgesehen. Aus diesen Eckdaten, die durch Baugrenzen, Baukörperausweisungen sowie die Oberkante baulicher Anlagen festgeschrieben werden sollen, leitet sich eine GRZ von 0,44 (unter Berücksichtigung der Tiefgaragen 0,83) und eine GFZ von 3,32 ab, die damit sogar etwas unter dem Wert im Rahmenplan liegt. (S. 14)

Am 18.06.1996 beschließt das Bezirksamt Friedrichshain die Aufstellung des Bebauungsplans V-61 (Vorlage 128/96), um „eine den Spreeübergang städtebaulich akzentuierende Bebauung als Dienstleistungsstandort mit Hotelnutzung und einem etwa 20%igen Wohnanteil entstehen zu lassen, den Uferbereich der Spree als Teil des öffentlichen Spreeuferwanderwegs anzulegen, sowie Ersatzpflanzungen ... zu regeln.“ Das Gebiet, in dem das Grundstück liegt, „gehört zu einem der wichtigsten Entwicklungspotentiale der Berliner Innenstadt“. (Auswertung frühzeitige Bürgerbeteiligung S. 4) In der frühzeitigen Bürgerbeteiligung Herbst 1996 setzen sich einige Bürger für den Erhalt der auf dem Grundstück angesiedelten Wagenburg ein, doch bleiben die übrigen Stellungnahmen wenig konkret, so daß unter Verweis auf die Tatsache, daß der Bebauungsplan keine Umsetzungsfristen enthalte und damit einem vorübergehenden Erhalt der Wagenburg nicht im Wege steht, aus ihr keine Änderungen resultieren. (Bezirksamtsbeschuß zur Vorlage 355/97)

Die Auslegungsbegründung weist auf die Unterversorgung der Umgebung des Plangebiets mit öffentlichen und privaten Grünflächen hin. Die vorhandene Ruderalflur bedeckt etwa 40% der Grundstücksfläche und findet Eingang in die Eingriffsbewertung. Im landschaftsplanerischen Fachbeitrag zum Bebauungsplan wird allerdings ebenfalls herausgestellt, daß auf etwa 50% der Fläche der Boden in seiner Retentionsfähigkeit durch Verdichtung und Versiegelung eingeschränkt ist. Für den nur teilweise durch den Grünstreifen an der Spree und die Dach- und Tiefgaragenbegrünung auszugleichenden Vegetationsverlust hält der Gutachter einen monetären Ausgleich für am sinnvollsten, auch wenn er die Anpflanzung von Bäumen empfiehlt. (Rosinus 1997, S. 6 ff)

Weiter stellt sich heraus, daß im Umfeld des Bebauungsplans im Rahmen der Bereichsentwicklungsplanung erhebliche Freiflächendefizite ermittelt wurden (Bezirksamtsbeschuß Friedrichshain 148/96 vom

30.07.1996). Der geplante Bevölkerungszuwachs durch Neubautätigkeit verschärft die Situation zusätzlich, doch durch die „Ausbildung der öffentlich zugänglichen begrünten Spreeuferpromenade kann der ... Bedarf an siedlungsnahen Grünflächen etwas verringert werden.“ Insbesondere wegen der Lage an stark befahrenen Straßen sei die Fläche des Grundstücks grundsätzlich weniger für die Ausbildung von Freiflächen geeignet. (S. 10 f)⁴⁹⁵

Die im Sommer 1997 stattfindende Trägerbeteiligung bringt keine wesentlichen Änderungen der geplanten Festsetzungen mit sich. Die Wasserbetriebe verhindern die Überbauung eines Regenwasserkanals, der am Grundstücksrand verläuft. Das Bezirksamt Kreuzberg, das auf das auf dem anderen Spreeufer liegende Industriegebiet hinweist, kann sich mit seinen Bedenken bezüglich möglicher Nutzungskonflikte zum Wohnen nicht durchsetzen. Wegen des Abstandes von 150-200 m erwartet Friedrichshain keine Beeinträchtigung der Wohnnutzung, insbesondere wegen der Lage des Industriegebiets, das vom Wohngebiet durch die Schillingbrücke selbst abgeschirmt ist. Auch die Kritik an der Gebäudehöhe von 36,5 m, die zu „Ausstrahlungseffekten“ auf Kreuzberg führen könne, wird mit dem Hinweis auf das Ziel des Rahmenplans zurückgewiesen, die Spreebrücken baulich zu akzentuieren.⁴⁹⁶ Wegen des Lärms der Holzmarktstraße spricht sich das Umweltamt Friedrichshain gegen eine Ansiedlung von Wohnen an der Straße aus, was schließlich mit der Anordnung der Wohnnutzung an der Spree seine Berücksichtigung findet. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie hält den geringen Anteil der Pflanzfläche, der durch die intensive Nutzung des Grundstücks verbleibt, für problematisch, und spricht sich für eine Vergrößerung sowie Reduzierung der Tiefgaragenflächen aus. Der Einwand wird mit Hinweis auf die städtebaulich gewollte Akzentuierung und die daraus resultierende Dichte sowie die Dimensionierung der Tiefgarage „entsprechend dem abgestimmten Bau- und Nutzungskonzept“ zurückgewiesen. Die Pflanzflächen stellten den maximalen Rest dar.

In der Abwägung der Belange des Denkmalschutzes auf dem Nachbargrundstück mit der Höhenentwicklung sowie der Baukörperstellung, der Abstände sowie des Umwelt- und Naturschutzes stellt die Begründung fest: „Insgesamt erfolgt durch die geplanten Nutzungen eine Aufwertung des örtlichen Bereiches. Es kann davon ausgegangen werden, daß sich der Bebauungsplan bei seiner Verwirklichung insgesamt positiv auf die Umwelt auswirkt, denn durch die erforderliche Tiefenenttrümmerung und den Bodenaushub sowie die Spundwandsanierungen werden möglicherweise doch noch vorhandene Altlasten beseitigt.“ (S. 22 ff)

7.15 Das „Spreequartier“ am Stralauer Platz

7.151 DAS BÜROGEBÄUDE VON HELMUT JAHN AM OSTRAND DES STRALAUER PLATZES

In Verlängerung der Straße der Pariser Kommune ist die Errichtung einer Brücke vorgesehen, auf der die Straßenbahn nach Ausweitung des Netzes die Spree überqueren soll. Demnach ergibt sich eine weitere „Brückenkopf“-Situation, die für das Grundstück Stralauer Platz 35 früh als Standortqualität erkannt worden ist, da die Akzentuierung zu einer höheren Grundstücksausnutzung sowie einer leichten Wahrnehmbarkeit des Gebäudes im Stadtraum führt und das Grundstück dem Haupteingang des Ostbahnhof-Gebäudes unmittelbar gegenüberliegt. Mit dem Verkauf des Grundstücks durch die Treuhand und die OPUS Gesellschaft für Projektentwicklung mbH im Jahre 1991 wird die städtebauliche Neuordnung des seit 1990 ungenutzten Grundstücks eingeleitet. Die neue Eigentümerin beabsichtigt die Errichtung eines Büro- und Geschäftshauses „für die Ansiedlung eines internationalen Konzerns in Berlin“, für den ein Bedarf von 40.000 m² BGF abgeleitet wird. (QO03, S. 1, S. 6)

⁴⁹⁵ An dieser Stelle soll mindestens darauf hingewiesen werden, daß die Fläche des Uferstreifens nur einen Bruchteil des Bedarfs darstellt. Bei einer Breite von 10 m erreicht der Uferstreifen im Bereich der Holzmarktstraße auf einer Länge von etwa 300 m selbst bei vollständiger Begrünung lediglich eine Fläche von 3.000 m². Das in der Bereichsentwicklungsplanung festgestellte Defizit im statistischen Gebiet 117 beträgt in der Summe für wohnungs- und siedlungsnahes Grün ca. 128.000 m² ohne Berücksichtigung des durch die Neubauvorhaben entstehenden Zusatzbedarfs.

⁴⁹⁶ Die Stellungnahme Friedrichshains führt jeweils Gegenbeispiele an, die die Kritik Kreuzbergs entkräften, so wesentlich näher am Industriegebiet gelegene Wohnungen und ein Planverfahren im Bezirk Mitte, wo die Höhenentwicklung keinen Ausstrahlungseffekt mit sich brachte.

In einem auf die Inhalte des Rahmenplans aufbauenden diskursiven Verfahren setzt sich in Werkstattgesprächen im Herbst 1993 ein Entwurf von Helmut Jahn durch, der die noch wenig prägnante Chiffre des Rahmenplans durch ein Gebäude mit Z-förmigem Grundriß ausgestaltet. Damit erreicht er eine starke Geschlossenheit zur stark befahrenen Straße im Norden mit Aufnahme der existierenden Bauflucht (Südkante des früheren Stralauer Platzes), eine Öffnung zum westlich gelegenen „Spreefenster“ mit einem Vorplatz und ein Zurückspringen der Baumasse von dem östlich angrenzenden Park, dem er allerdings eine vorgeblendete Glasfront entgegenstellt, so daß eine „visuelle Kontinuität aller Freiräume“ entsteht (QO03, S. 8). Das Gebäude staffelt sich an der Straße der Pariser Kommune bis auf eine Höhe von 56 m. Am westlichen Grundstücksrand wird die auf dem Nachbargrundstück liegende Brandwand der denkmalgeschützten weniggeschossigen Bebauung dagegen von einem Zeilenbau abgeschlossen, die deren Traufhöhe aufnimmt und einen westlichen Abschluß für den im Grundstücksinnern liegenden „Stadtplatz“ („Spreefenster“ des Rahmenplans) bildet. Die Gutachter erkennen ein „wesentliches städtebaulich und architektonisch festzusetzendes Element des Vorhabens“ in der „großzügige[n] Eingangshalle-Wintergarten, deren Höhe über alle Geschosse des Hauptbaukörpers reicht und die als halböffentlicher Übergangsbereich und Durchwegung“ zwischen dem Stadtplatz und dem Park vorgesehen ist. (QO03, S. 7)

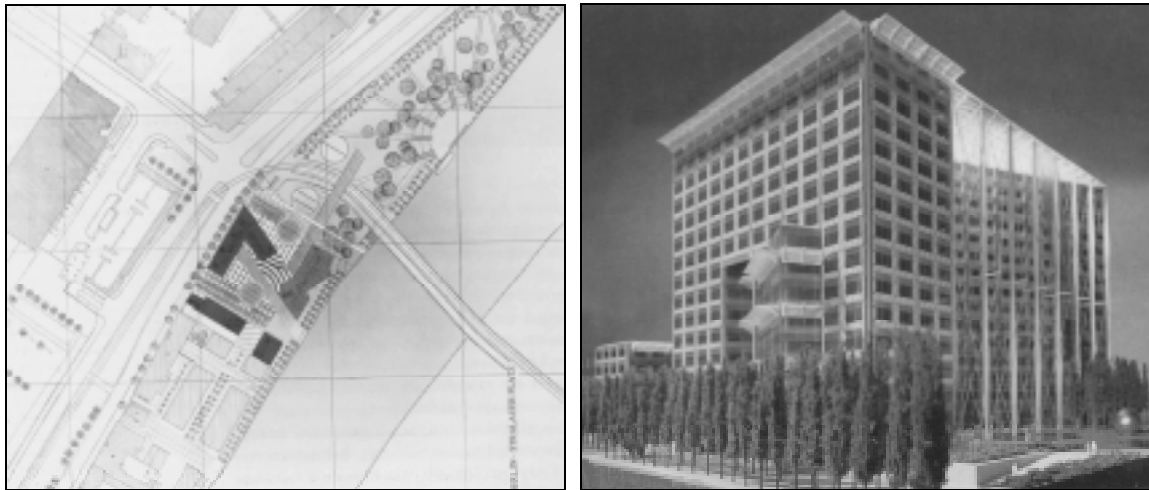


Abbildung:
Grundriß und Ansicht des Entwurfs von Helmut Jahn für den Stralauer Platz. Quelle: Architektenkammer Berlin 1996, S. 84.

Bereits am 02.11.1993 wird der Aufstellungsbeschuß zum Bebauungsplan V-38 gefaßt (Bezirksamt Friedrichshain, Vorlage 234/93). Wegen der Akzentsetzung darf das für Dienstleistungen und Wohnen vorgesehene Grundstück das „blocktypische Nutzungsmaß“ überschreiten. Außer für die Festsetzung eines Kerngebiets, der Gebäudehöhe von sieben Geschossen entlang des Stralauer Platzes, bis zu 15 Geschossen im „Querbalken des Z“ sowie fünf Geschossen für die westliche Brandwandbebauung und von Baulinien und -grenzen ist der Bebauungsplan außerdem für die Sicherung der „mindestens 22.00 m“ breiten „öffentlich gewidmeten, durchgrünten, platzartig aufgeweiteten Durchwegung“ und die Sicherung der hier ca. 15 m breiten Uferpromenade erforderlich. Er setzt also das Ergebnis des diskursiven Verfahrens als Baukörperfestsetzung um und schließt dabei Beherbergungseinrichtungen sowie Geschäftshäuser mit Lagerhaltung aus, nicht zuletzt wegen der zu befürchtenden Beeinträchtigung des Stadtplatzes durch Lieferverkehr. (QO03, S. 12)

Der Bezirk betont, daß bei einer Neubebauung für die Maßstäblichkeit des Grundstücks „vor allem die 18- bis 20-geschossigen Doppelwohnhäuser nördlich des Hauptbahnhofes, ... mit fast 70 m Gebäudehöhe von Bedeutung“ seien. (QO03, S. 3) „Wesentlich für die zu wahrende Maßstäblichkeit“ sei aber auch der unter Denkmalschutz stehende 1909 errichtete Gebäudekomplex auf dem westlichen Nachbargrundstück (viergeschossiger Klinkerbau mit betonem Sockel und hohem Steildach, Dachgauben im Renaissancestil), dessen Traufhöhe durch eine Anschlußbebauung aufzunehmen sei. (QO03, S. 4)

Mitte Februar 1994 wird bereits ein Bauvorbescheid erteilt, der der Kubatur bis in Einzelheiten zustimmt und den Stadtplatz berücksichtigt, da der Vorbescheidsantrag in Übereinstimmung mit dem Bebauungsplanentwurf und dem Ergebnis des diskursiven Gutachterverfahrens steht. Mit dem Bescheid werden 770 Wageneinstellplätze in drei Tiefgeschossen befürwortet (QO04).

Entgegen dem Aufstellungsbeschluß wird die geplante Bürgerbeteiligung wegen einiger Abstimmungsprobleme mit der neu zu bauenden Straßenbahnbrücke zunächst verschoben. Da die Erörterungsveranstaltung vom 30.11.1993 keine wesentlichen Bedenken bringt, wird schließlich sogar auf den Verfahrensschritt verzichtet. (Bezirksamtsbeschuß 356/94 vom 28.06.1994) Die sich anschließende Trägerbeteiligung bringt nach der Abwägung keine Änderungen (Bezirksamtsbeschuß vom 17.10.1995 zur Vorlage 751/95). Auch gegen dieses Vorhaben wendet sich das Bezirksamt Kreuzberg mit der Befürchtung, die Kerngebietsfestsetzung könne negative Ausstrahlungseffekte auf Kreuzberg entfalten, doch kann der Bezirk Friedrichshain auf die Ableitung des Planentwurfs aus der inzwischen beschlossenen Flächennutzungsplandarstellung „M 1“⁴⁹⁷, auf die Nähe zum Bahnhof und auf die Tatsache verweisen, daß die Straßenbahnbrücke zunächst nicht realisiert werden kann. (QO05, S. 14) Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen zielt auf eine Verbreiterung des Gehrechts auf dem Stadtplatz ab, doch lehnt Friedrichshain dies aus Kostengründen ab⁴⁹⁸. Das Eingriffsgutachten führt zu Ausgleichsmaßnahmen auf dem Grundstück und in seiner Umgebung, auch wenn die Forderungen des bezirklichen Naturschutz- und Grünflächenamts nach einem Abbau des Freiflächendefizits im Quartier nicht vollständig erfüllt werden. (QO05, S. 13)

Mit dem Abschluß eines städtebaulichen Vertrags im Sommer 1995 verpflichtet sich der Bauherr, die Kosten für den erforderlichen Umbau der öffentlichen Verkehrswege und die Durchwegung des Grundstücks mit Grünanlagen sowie das Eingriffsgutachten zu übernehmen. Im Gegenzug darf er einen kleinen Teil der angrenzenden Straßenfläche voll überbauen und einen ins Straßenland überkragenden Erker errichten.

Parallel zur Absicherung des Bebauungsentwurfs im Planverfahren entsteht ein Konflikt über die Freiflächengestaltung auf dem Grundstück. Bereits im Jahre 1994 beantragt der Investor die Fällung auf dem Grundstück vorhandener Pappeln mit einem Kronendurchmesser von bis zu 12 m. In einem Workshop der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz konkretisiert sich die Gesamtgestaltung für den Uferbereich. Im Ergebnis fordern die Senatsverwaltung wie das bezirkliche Naturschutz- und Grünflächenamt für die Uferbepflanzung „einheimische, ufertypische Gehölze ..., v. a. Weiden, Erlen, Eschen, Ulmen“. (QO06) Daraus leitet sich die Auflage, 17 Ulmen als Ersatz für die Fällung der Pappeln nachzupflanzen, im Bescheid vom 23.03.1996 ab. In der Trägerbeteiligung hatte das Naturschutz- und Grünflächenamt auf keiner bestimmten Baumart bestanden, wohl da diese dem genannten Workshop vorausgegangen war. Der vom Investor beauftragte Landschaftsarchitekt Walker legt schließlich eine Freiflächenplanung vor, die Ausgleichsflächen im öffentlichen Park östlich des Grundstücks mit berücksichtigt und auf den Bebauungsentwurf von Jahn Bezug nimmt. Sie sieht drei runde Wasserbecken westlich und östlich des Z-förmigen Hauptbaukörpers, eine Mosaikpflasterung großer Teile der Freiflächen und eine Doppelbaumreihe vor, die den „Stadtplatz“ von Norden nach Süden durchquert. Bei der Uferbepflanzung handelt es sich allerdings nach den Gestaltungsvorstellungen des Landschaftsarchitekten in Korrespondenz mit dem Gebäude von Jahn nicht um Ulmen, sondern um Säuleneichen. Die vom Naturschutz- und Grünflächenamt als Ausgleichsmaßnahme geforderte Dachbegrünung wird von Walker in die Bauantragsunterlagen eingearbeitet. Als sich die Dachbegrünung als nicht realisierbar herausstellt, wird nach längerer Auseinandersetzung auf sie verzichtet, da der Investor eine größere Ausgleichsfläche im östlich angrenzenden Stadtpark in Aussicht stellt. Hinsichtlich der Nachpflanzung von Bäumen wird Ende 1997 ein Vergleich erzielt, der die Pflanzung von 15 Säuleneichen vorsieht.

Die Auslegung des Plans schließt sich Ende des Jahres 1995 an. Inzwischen haben sich einige kleinere Änderungen am Konzept ergeben, wie die Steigerung der Gebäudehöhe auf inzwischen 58 m (QO07,

⁴⁹⁷ Gemischte Baufläche ohne Dichteobergrenze, die in etwa der Bebauungskategorie Kerngebiet entspricht. Vgl. auch Anhang.

⁴⁹⁸ Das Land leistet laut städtebaulichem Vertrag einen einmaligen Beitrag zur Erstellung der Durchwegung, der von deren Ausmaßen abhängt.

S. 16) und die Veränderung der geschößweisen Nutzungsaufteilung. Das erste Untergeschoß, das als „Promenadengeschoß“ an der Spree ausgebildet ist, soll nun wie das Erdgeschoß öffentlichen Charakter besitzen. In den unteren Geschossen wird zu einer Belebung des Areals Einzelhandel zugelassen. Die mit der Höhe des Baukörpers entstehende Abstandsflächenunterschreitung, gerade zur westlich angrenzenden Brandwandbebauung, wird mit der Notwendigkeit einer Wiederherstellung der historischen Blockstruktur und mit der „städtebauliche[n] Notwendigkeit des Wintergartens“ als „prägendes Merkmal des Bauvorhabens“ begründet. (S. 20 ff)

Die Auslegung findet kaum öffentliches Interesse, und lediglich der Naturschutzbund wendet sich detaillierter gegen einzelne Festsetzungen. Er kritisiert in seiner Stellungnahme den hohen Versiegelungsgrad, doch mit der Uferpromenade und der Begrünung der Tiefgarage wird dieser etwas reduziert. Darüber hinaus wendet er sich gegen die hohe Anzahl von Tiefgaragenstellplätzen, die aber angesichts des Ziels aus dem Flächennutzungsplan, in der Innenstadt einen hohen ÖPNV-Anteil zu erreichen, auf 270 begrenzt wird. Die Anregung, auch Wohnnutzungen unterzubringen, wird mit dem Verweis auf das Gutachterverfahren und die Festsetzung als Kerngebiet zurückgewiesen. Der Wunsch nach bepflanzten schrägen Uferbereichen steht wiederum im Widerspruch zum Ziel der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, an der „Inneren Stadspree“ eine Promenade mit „harte[r] Uferkante“ zu verwirklichen. (QO08, S. 4 ff, SenStadtUm 1995)

Obwohl die Eigentümerin im Jahre 1997 mit dem Berliner Gasversorger GASAG über die Ansiedlung von dessen Hauptverwaltung verhandelt, wird das kostenaufwendige Projekt nicht begonnen, nachdem sich die GASAG für einen anderen Standort entschließt und die Büroflächenkonjunktur sich nicht wesentlich erholt. Seine Realisierung steht bis heute aus.

7.152 DAS GUTACHTERVERFAHREN ZUM „SPREEQUARTIER“

Zeitlich erst nach der Beplanung des östlichen Nachbargrundstücks wird mit dem Bereich Stralauer Platz 29-34 der westlich angrenzende Teil des Blocks in einem kooperativen Gutachterverfahren beplant. Wegen der in größerem Ausmaß vorhandenen Altbauten finden sich für die größtenteils landeseigenen Grundstücken keine Investoren, die schnelles Interesse an einer Verwertung bekunden. Die markanten leerstehenden denkmalgeschützten Backsteingebäude der ehemaligen Berliner Gasanstalt aus der Jahrhundertwende prägen das Grundstück Stralauer Platz 33-34. Westlich grenzt das fünfgeschossige Gemeindehaus der St.-Andreas-Gemeinde aus den 1920er Jahren am Stralauer Platz 32 an, während das Grundstück 29-31 wiederum einen sechsgeschossigen Nachkriegsbau der GASAG beherbergt, der zum Zeitpunkt der Planung kurz vor seiner Aufgabe steht. (QO09, S. 9)

In Vorbereitung des Gutachterverfahrens lassen das Bezirksamt Friedrichshain und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz bis zum Herbst 1995 den Rahmenplan für den Block vertiefen. In diesem Zusammenhang wird der in west-östlicher Richtung langgestreckte Block mit dem Jahn-Grundstück in vier etwa gleich große Planungsbereiche geteilt, jeweils von beinahe quadratischer Form. Der westlichste Planungsbereich soll ein Büro- und Geschäftshaus als „Brückenkopfgebäude“ an der Schillingbrücke aufnehmen, der daran östlich anschließende Wohnungsbau am Spreeufer und Büronutzung mit Integration erhaltenswerter Gebäude am Stralauer Platz, während der dritte Planungsbereich für eine Transformation des Baudenkmals mit Erweiterung für eine gewerbliche Nutzung vorgesehen ist. Über diese Nutzungszuschreibung definiert das abgestimmte städtebauliche Strukturkonzept von Bezirk und Senat auch die Baumassenverteilung, Höhenentwicklung und Freiflächenstruktur. Für alle drei Planungsbereiche werden allgemeine Forderungen nach einer „anspruchsvollen und identitätsbildenden Architektur“ in der repräsentativen Lage gegenüber dem Bahnhof, der Aufnahme der Bauflucht an der Südkante des Stralauer Platzes und entlang der Schillingbrücke, der maßstabbildenden Einbeziehung der denkmalgeschützten Backsteinbauten, der Erschließung vom Stralauer Platz, einer Durchwegung in Längs- wie in Querrichtung, die Planung der Uferpromenade von ca. 10 m Breite, die Berücksichtigung von Tiefgaragen sowie die Bezugnahme auf die Nachbarbebauung erhoben. Für den Planungsbereich an der Schillingbrücke wird im Rahmen einer Akzentuierung eine Traufhöhe von 22 m und eine Gesamtgebäudehöhe von 30 m sowie eine Stellplatzzahl von 340 vorgegeben, für den anschließenden Bereich eine Anpassung der Gebäudehöhe an den Bestand und die Nachbarbebauung sowie eine Stellplatzzahl von 230, für den Bereich der ehemaligen Gasanstalt eine Orientierung an der historischen Bebauung sowie ebenfalls eine Stellplatzzahl von 230. (S. 17)

Das Gutachterverfahren soll darauf aufbauend „der Entwicklung einer räumlich-strukturellen Gesamtkonzeption für die Quartierbebauung“ und in einer zweiten Stufe der Entwicklung konkreter Gebäudeentwürfe dienen. (S. 16) Unter der Moderation von Prof. Gerhard Brenner werden zwei Werkstattgespräche im Oktober und November 1995 abgehalten. Dabei wird die Idee einer Längsdurchwegung des Gesamtquartiers aufgegeben. Im übrigen setzen die beauftragten Architekten (Hemprich/Tophof, Steinebach/Weber im Planungsbereich 1, Kleffel/Köhnholdt/Gundermann im Bereich 2 und Helmut Jahn in Bereich 3) die Vorgaben relativ konsequent um. Für Bereich 1 resultiert ein klassisches Karree mit Ziegelfassade und sehr zurückhaltender Akzentuierung an der Schillingbrücke und am Ufer, im Bereich 2 entsteht die Idee eines Komplexes mit H-förmigem Grundriß, der seine Öffnungen nach Westen und Osten hat, aus dem Anbau eines Seitenflügels an die Brandwand eines Bestandsgebäudes und dem Entwurf eines parallel zum Ufer verlaufenden Gebäuderiegels. Im Bereich 3 resultiert lediglich die Ergänzung eines nord-südgerichteten Bauteils in der südwestlichen Ecke des Grundstücks und die Verbindung der dann drei nord-südgerichteten Riegel auf den Grundstücken Stralauer Platz 33-35 durch einen Querriegel für ein sogenanntes „Zentrum für Zukunftsenergien“. Für das Zentrum für Zukunftsenergien / Internationales Solarzentrum erfolgt durch den Bauträger OPUS eine Entwurfsüberarbeitung, die den gesamten Hof zwischen den Querriegeln an der Spree mit einem „Atrium“ überglast. Das Projektentwurf, der einen relativ hohen Anteil an Produktions- und produktionsnahen Unternehmen haben soll (QO10, S. 13 B), ragt in seiner Höhe mit dem Glasdach stark über den am Stralauer Platz integrierten Altbau hinaus. In der Weiterbearbeitung wird deshalb auf Betreiben des Bezirksamts die Höhe etwas reduziert und das Dach so gestaltet, daß es aus dem öffentlichen Raum weniger auffällig ist (G105). Die Eigentümerin des Grundstücks Stralauer Platz 35 hat allerdings ihre Option für das Nachbargrundstück Nr. 33-34 und für das Eckgrundstück an der Schillingbrücke nicht wahrgenommen, so daß bis heute eine Realisierung der Entwürfe nicht erfolgt ist.

7.16 Die Entwicklung an der Mühlenstraße im Bebauungsplanverfahren V-39

Der westliche Teil des Streifens, der unmittelbar an die Straße der Pariser Kommune angrenzt, ist vom Bund als Eigentümer als befristetes Zwischenlager für Erdaushub verpachtet worden. Er weist Ein- und Ausfahrten für Lkw und eine Anlegestelle für Lastkähne auf. Anlaß für die Planaufstellung war die „Notwendigkeit, für die im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegenden Grundstücke die fehlende planungsrechtliche Grundlage für eine städtebauliche Entwicklung zu schaffen“, die gemäß Rahmenplan an dieser Stelle einen ausgedehnten Stadtpark mit Spreeuferpromenade vorsieht. (QO11). Das Bezirksamt beschließt Ende 1994 die Aufstellung des Bebauungsplans V-39, dessen Geltungsbereich nach Osten etwa bis zur Brommystraße reicht. (Bezirksamtsbeschuß vom 11.10.1994 zur Vorlage 428/94). Die Erhaltung der East-Side-Gallery und ihre Integration in die Konzeption des Parks wird als Ziel des Rahmenplans auch im Bebauungsplanverfahren weiter verfolgt. Die ersten 280 m des 1,3 km langen Mauerabschnitts fallen in den geplanten Park und riegeln diesen zwar von der Mühlenstraße ab, doch sollen einzelne kurze Abschnitte in Abstimmung mit der Denkmalpflege, die im August 1995 stattfindet, herausgenommen und an eine jeweils andere Stelle im Park versetzt werden, um den Straßenbahnzugang zur geplanten Brücke und die Betretbarkeit des Parks von der Mühlenstraße sicherzustellen.

Mit der Herstellung des Parks soll dem Versorgungsdefizit an privaten und öffentlichen Grünflächen in der Umgebung etwas abgeholfen werden. Das Gebiet selbst zeichnet sich durch völlige Vegetationslosigkeit aus und war früher zu fast 100 % versiegelt. Die im Rahmen der Baumaßnahme auf dem westlich angrenzenden Grundstück Stralauer Platz 35 (Helmut Jahn) erforderliche Ausgleichsmaßnahmen können gerade hier durchgeführt werden. Der Investor hat sich 1994 bereit erklärt, sich an der Planung und Finanzierung des Parks zu beteiligen und dafür das Grundstück Straße der Pariser Kommune einzubringen. (QO11, II.1) Mit einer Dampferanlegestelle soll das Gebiet zusätzlich aufgewertet werden.

Der Landschaftsarchitekt Peter Walker entwirft neben der Freiraumgestaltung am Stralauer Platz auch den Park und die Spreeuferpromenade mit unterschiedlichsten Erholungsnutzungen. Das Konzept wird mit dem Bezirk, den Senatsverwaltungen und den Wasserbetrieben beraten und in einem Workshop am 30./31.08.1995 abschließend diskutiert und bestätigt. „Grundgedanke der Parkkonzeption ist die harmonische Fortsetzung der Freiraumgestaltung vom Stadtplatz auf dem Grundstück Stralauer Platz 35 aus durch das Hauptgebäude und den gebäudehohen Wintergarten hindurch zum östlich des Vorhabens beginnenden Park an der Spree. ... Der Wintergarten ist die räumliche Überleitung des Parks an der

Spree in die nordwestlich angrenzende Freiraumgestaltung der geplanten Bebauung des Spreegürtels bis zur Schillingbrücke.“ (QO11, II.2)

Der lineare Park, der sich auf den Fluß ausrichtet, ist „vorrangig nicht als kleinräumiger städtischer Platz geplant, sondern als naturnaher Erlebnisraum mit hoher Aufenthaltsqualität“. Als besondere städtebauliche Gründe werden für ihn die Weiterentwicklung Berlins als „grüne Stadt“ genannt:

„Die bessere Freiflächenversorgung der Innenstadtquartiere durch neue Erholungsparks und die Sicherung und Ergänzung einer Vielzahl von innerstädtischen Grünzügen ist daher ein wichtiger Bestandteil der Stadtentwicklung. ... Nur der Spreerraum als der prägendste Freiraum in der Stadt besitzt hierbei die größten Potentiale. Er ist bedingt durch seine (inzwischen nicht mehr benötigte) historische Nutzung als Industrie- und Gewerberaum und durch seine jahrzehntelange Funktion als innerstädtisches Grenzgebiet bisher nur fragmentarisch erschlossen und deshalb nur partiell für die Öffentlichkeit zugänglich und für Erholungszwecke nutzbar und soll gemäß den Darstellungen des FNP langfristig als innerstädtischer Grünzug entwickelt und umgestaltet werden.“ (QO11, II.5.1)

Während die frühzeitige Bürgerbeteiligung im Spätsommer 1996 kaum auf Resonanz stößt, gerät das Projekt durch einen Konflikt um die Sicherung der Lkw-Zufahrten für das Erdaushub-Lager ins Wanken. Die Oberfinanzdirektion (OFD) benennt bereits kurz nach dem Aufstellungsbeschuß für den Bund einen „erheblichen Flächenbedarf im Zusammenhang mit dem Umzug von Parlament und Regierung nach Berlin“ und kann sich „deshalb nicht einverstanden erklären ..., wenn wieder einmal eine bundeseigene Fläche als Grünfläche ausgewiesen wird.“ (QO12) Wenig später macht die OFD deutlich, daß sie unstreitig dem Land Berlin gehörende Flächen wie ehemaliges Straßenland und die Fläche der ehemaligen Gemeindegemeinschaft⁴⁹⁹ mit Fahrrechten belastet wissen will, um das östlich davon angesiedelte Erdaushublager weiter betreiben zu können. Da diese Fahrrechte den 1. Bauabschnitt des Parks an seinem westlichen Rand ad absurdum führen würden, schließen sich lange, zähe Verhandlungen zwischen dem Land Berlin und dem Bund an. Erst im Sommer 1998 verzichtet die OFD auf eine grundbuchrechtliche Sicherung und begnügt sich mit einem Überfahrtsrecht. (QO13)

7.17 Die Entwicklung des Bahnhofsvorplatzes

Das Bebauungsplanverfahren V-7 ist bereits im Herbst 1991 eingeleitet worden, um mögliche Fehlentwicklungen im Bahnhofsvorfeld zu vermeiden und eine „Wiederherstellung der historischen baulichen Situation am Stralauer Platz und weiterer Grundstücke im Geltungsbereich“ zu erreichen. Dem liegt die ablehnende Haltung des jungen Bezirksamts gegenüber den Folgen der Zerstörung der langgestreckten Platzfigur des Stralauer Platzes durch Krieg und Verkehrsplanung in der DDR-Zeit zugrunde. Auch der Bahnhofsvorplatz selbst wird als städtebaulich unbefriedigend aufgefaßt. Das Bezirksamt verspricht sich eine „Nutzungsqualifizierung“ und „die sinnvolle und abgewogene Verdichtung“ in einem Kerngebiet, in dessen Zentrum die Wiederherstellung der Platzfigur des Stralauer Platzes steht. In Abwandlung der Vorkriegssituation beabsichtigt das bezirkliche Stadtplanungsamt eine Verknüpfung mit dem Spreeufer als öffentlicher Raum und demnach eine größere Durchlässigkeit zum Bahnhof und zur südlichen Platzkante. Für die Nordseite des Platzes sind im wesentlichen Büro- und Dienstleistungsnutzungen vorgesehen, während die Senatsverkehrsverwaltung an dem neugebauten Parkhaus festhalten will. (QO14, QO15)

Mit dem Hauptbahnhof-Wettbewerb werden dessen städtebauliche Ziele Grundlage für die weitere Planung des Bezirks auch dort. Die von Senatsseite, nicht zuletzt wegen der Bedeutung des Straßenzugs Holzmarktstraße-Mühlenstraße als direkte Verbindung zwischen der Innenstadt und der Autobahn A 113, in Frage gestellte Wiederherstellung der historischen Situation um den Stralauer Platz wird damit zugunsten einer teilweisen Neuordnung aufgegeben. (BVV-Drucksache 316/92) Verschiedene Anfragen von Investoren, die den Zielvorstellungen widersprechen, können abgewehrt werden.

⁴⁹⁹ Trotz der verfahrensmäßig noch nicht erfolgten Zuordnung durch die zuständigen Behörden war aufgrund der vorliegenden Unterlagen in einigen Fällen wie diesem im Rahmen der Bearbeitung von Restitutionsanträgen nach der deutschen Einigung der Eigentümer des Grundstücks eindeutig feststellbar.

Das auf dem westlichen Teil des Vorfelds stehende Parkhaus, das den städtebaulichen Zielen widerspricht, bleibt zunächst aufgrund eines Bewirtschaftungsvertrags der Bahn mit einer Betreibergesellschaft vom 14.01.1992 für zwei Jahre mit Option auf weitere zwei Jahre erhalten. Das im Eigentum der Bahn befindliche Gebäude steht auf zwei Flurstücken, die mit Vermögenszuordnungsbescheid von Mitte 1992 dem Tiefbauamt des Bezirks zugeordnet werden. Im Rahmen des Sachenrechtsbereinigungsgesetzes⁵⁰⁰ könnte die Bahn das Grundstück zum halben Verkehrswert erwerben und damit die beabsichtigte Entwicklung des Vorfelds verzögern. Um den Kauf zu vermeiden, kommt es im Sommer 1995 zu Verhandlungen über einen Nutzungsvertrag mit der Bahn. Erst Anfang 1997 versucht die Bahn-Immobilientochter, die Flurstücke selbst übertragen zu bekommen und beruft sich dabei auf die Errichtung und Bewirtschaftung des Parkhauses in den 1980er Jahren mit Mitteln der Deutschen Reichsbahn sowie dem durch das Eisenbahnneuordnungsgesetz bestimmten Übergang bahnotwendiger Flächen auf die Bahn. (QO16) Erst nach umfangreicher Prüfung der Rechtslage wird die Vermögenszuordnung bestätigt, da sich herausstellt, daß das Parkdeck nie in der Rechtsträgerschaft der Deutschen Reichsbahn gewesen ist und keine bahnotwendige Einrichtung darstellt. (QO17, QO18) Die Senatsfinanzverwaltung nimmt angesichts der Planungsziele von einem Verkauf des Grundstücks an die Deutsche Bahn AG Abstand.

Konkrete Nutzungsabsichten für das engere Bahnhofsvorfeld östlich der Andreasstraße führen zu dessen Ausgliederung in das Bebauungsplanverfahren V-79 (Änderungsbeschuß vom 03.11.1998 zur Vorlage 764/98). Im Rahmen der Umgestaltung des Bahnhofseingangs wird schließlich das sogenannte Minerva-Haus geplant und errichtet, ein Hotel- und Bürogebäude, das mit seiner Höhe nur unwesentlich über die Berliner Traufhöhe ragt. Es ist auf der Südseite der Bahntrasse das erste größere Bauvorhaben und wird wegen seiner Übereinstimmung mit dem Rahmenplan nach einem Entwurf von Lamm-Weber-Donath ohne nennenswerte Konflikte genehmigt. Dagegen bleibt die Bebaubarkeit eines Blocks zwischen Bahnhofsvorfeld und Andreasstraße, der einen beachtlichen Baumbestand aufweist, zunächst umstritten (G108).

7.18 Das „Urban Center Postbahnhof“

Die Fläche des ehemaligen Postbahnhofs mit denkmalgeschützten Gebäuden („Ankunftspackkammer“, „Abgangspackkammer“ und andere Bahnhofsanlagen) wird durch die Aufgabe der Bahnhofsnutzung zum potentiellen Umstrukturierungsstandort. Die Post AG kommt schnell zur Überzeugung, daß eine kerngebietstypische Verwertung des Grundstücks nach Abriß der weniger wertvollen Bausubstanz an den Rändern des Blocks nur dann realistisch ist, wenn die Denkmale intensiv nachgenutzt werden können und die bei deren Instandsetzung und Umbau entstehenden Kosten durch die Erträge einer relativ hohen Büro-nutzfläche auf dem Rest des Grundstücks erwirtschaftet werden können (G103). Sie beauftragt ein Architekturbüro mit der Ausarbeitung von Variantenuntersuchungen (QO19, S. 5). In Weiterentwicklung der Idee der „Spreefenster“ und anderer Rahmenplanziele versucht das Büro, den Straßenraum durch Bebauung klar zu fassen, das Postareal über „Funktions- und Sichtachsen“ mit der Umgebung zu verbinden und die Spree aus dem Gebiet heraus erlebbar zu machen. In Abweichung vom Rahmenplan hält es eine „stadträumliche Markierung des Bahnhofsbereichs durch Höhendominanten“ für erforderlich, die in allen Varianten mehr oder minder ausgeprägt vorkommt (ebd.).

Die planerischen Berater der Post AG empfehlen im Vorfeld der Schaffung von Planungsrecht ein diskursives Verfahren unter Beteiligung des Senats und des Bezirks, das in ähnlicher Form bereits im Falle des „Spreequartiers“ mit Erfolg angewendet wurde. Im Herbst 1997 legt daher die Post AG ihre Planungsansätze zum ersten Mal in einem Arbeitsgespräch mit Vertretern der beiden Senatsverwaltungen und des Bezirksamts Friedrichshain der öffentlichen Verwaltung vor. Die Akteure beharren auf ihren bereits früher im Rahmenplanprozeß festgelegten Zielen, so die Stadtentwicklungsverwaltung - wengleich sehr zurückhaltend - auf den Bauhöhen und der beabsichtigten Wiedergewinnung des Stralauer Platzes sowie einer Begrenzung des Einzelhandels zugunsten von Büros, der Bezirk u.a. auf der Realisierung eines Wohnanteils und der Erarbeitung von Verkehrskonzepten. Während der von den Beratern vorgelegte städtebauliche Strukturplan konsensfähig ist, der gemäß der Planungsidee der Post AG außer den Baudenkmalen im Gegensatz zum Rahmenplan keine Gebäude erhalten und damit die Öffnung des Gelän-

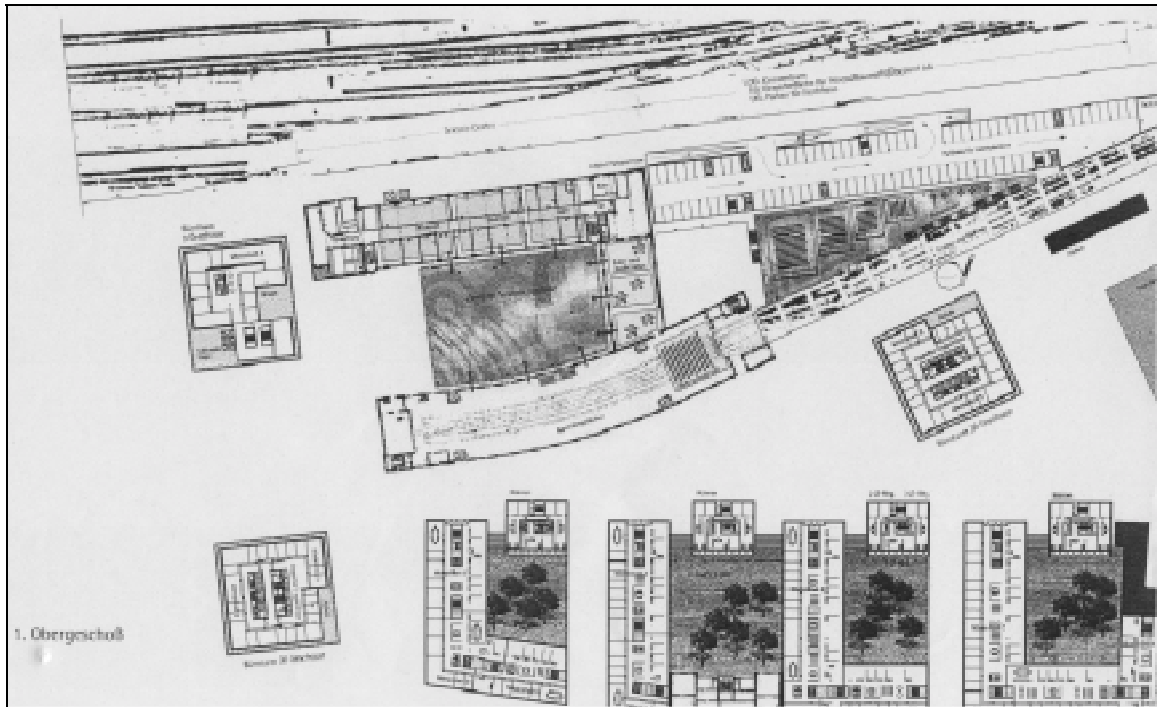
⁵⁰⁰ Das Sachenrechtsbereinigungsgesetz ist eine Folge der deutschen Einigung. Die Wiederezusammenführung der Eigentümerschaft an Grund und Boden einerseits sowie Gebäuden andererseits wurde durch dieses Gesetz geregelt, nachdem das Zivilgesetzbuch der DDR eine getrennte Eigentümerschaft möglich gemacht hatte.

des zur Spree verstärken will, ist die städtebauliche Gestalt des Bahnhofsumfelds aber offenbar für die Beteiligten nicht hinreichend definiert, so daß sie sich durch das diskursive Verfahren eine Präzisierung nicht nur für das Postareal, sondern auch für den Bahnhofsvorplatz versprechen. (QO19)

Zur Vorbereitung des diskursiven Verfahrens wird eine Projektgruppe eingerichtet, die das Jahr 1998 mehrfach tagt. Zwischen den Beteiligten sind Konflikte hinsichtlich der Bebauung und Nutzung des Bahnhofsvorplatzes, der Sichtachsen, der Einzelhandelsflächen, der Höhenentwicklung und des Denkmalschutzes zu klären. (QO20) Dagegen besteht Einigkeit über das grundsätzliche Nutzungsspektrum, das Büros, Wohnen, Einzelhandel sowie Freizeit- und Erlebniseinrichtungen in einer dichten Bebauung integrieren soll. Die Post AG legt aufgrund der Nachnutzungsmöglichkeiten der Denkmale sowie des Standorts Wert auf „Erlebnisankerfunktionen“, Themengaststätten und die Schaffung großzügiger Aufenthaltsbereiche, die zwar ihre Identität aus den lokalen Gegebenheiten schöpfen, aber überregionale Anziehungskraft entfalten sollen. Obwohl das städtebauliche Umfeld noch wenig attraktiv ist, wird die Lage und die Verkehrsanbindung als geeignet für ein derart ehrgeiziges Konzept angesehen. Angesichts des ersten von der Post AG vorgelegten Flächenprogramms mit einem Gesamtumfang von 150.000 m² BGF - bei einer Grundstücksfläche von etwa 45.000 m² eine GFZ von etwa 3,3 - wird ein gesonderter Workshop vereinbart, der die Gestaltung des noch mit einem städtebaulich problematischen Parkdeck überbauten Bahnhofsvorplatzes, Dichten und Dominanten behandeln soll. (QO21)

Das Flächenprogramm der Post AG wird schließlich zugunsten des Wohnens leicht abgewandelt, so daß die Auslobung des diskursiven Verfahrens einen Neubau von etwa 80.000 m² Bürofläche und 24.000 m² Wohnfläche (20 % der Neubauten) vorsieht, während die Freizeitnutzungen bei Verfügbarkeit aller Flächen etwa von einer Verdopplung der denkmalgeschützten Flächen auf etwa 40.000 m² ausgeht. Städtebauliche Dominanten „sollen sowohl städtebauliche Qualität als Gruppierung erhalten, als auch gestalterisch eigene identitätsbildende Adressen ermöglichen.“ (QO22)

Am Verfahren nehmen sechs Büros teil, die auf Vorschläge der Verwaltung und der Post AG zurückgehen. Nach der Eröffnung am 20.11.1998 finden mehrere Werkstattgespräche statt, bis am 31.03.1999 die wenige Wochen zuvor abgegebenen Arbeiten beurteilt werden. Auf dem 1. Werkstattgespräch reicht das Büro Léonwohlhage einen Entwurf mit dichter Bebauung ein, der aber keine extreme Höhenentwicklung aufweist und die Auslobungsziele nicht hinreichend berücksichtigt. Hemprich/Tophof schlagen ein Hochhaus an der Südostecke des Stralauer Platzes vor, das mit dem Jahn-Gebäude eine Torsituation bilden soll. Eine 30 m hohe Bebauung an der Mühlenstraße staffelt sich nach Norden zum Denkmalsbereich ab. Der Entwurf wird relativ positiv aufgenommen. Baumschlager/Eberle legen vier verschiedene Varianten mit Hochhausscheiben vor, ziehen sich aber nach dem Werkstattgespräch aus dem Verfahren zurück. Die Berater der Post AG im Vorfeld, Böll+Krabbel, zeigen zwei Varianten, die aus ihren Vorentwürfen abgeleitet sind und stark auf Hochhäuser setzen. Sie stoßen aus verschiedenen Gründen auf Ablehnung. Ingenhoven u.a. zeigen vier Hochhausvarianten, die Punkthochhäuser und Scheiben unterschiedlicher Höhe kombinieren, Bremmer/Lorenz/Frielinghaus drei Varianten mit Blockrandbebauung und teilweise Akzentuierung durch Hochhäuser. (QO23) Die Überarbeitungen bringen Konzepte, die von der Jury als Grundlage der weiteren Bearbeitung akzeptiert werden. Die Abschlusssitzung der Jury kommt zu keiner eindeutigen Entscheidung.



Abbildungen:

Grundriß des Entwurfs von Léonwohlhage für das UCP (oben). Links unten im Bild zu sehen ist der Grundriß des möglichen Hochhauses an der Südostecke des Bahnhofsvorplatzes, der unmittelbar links des Bildausschnitts liegt. Am oberen Bildrand die sich östlich an den Ostbahnhof anschließenden Gleisanlagen. Simuliertes Luftfoto mit Blick von Südosten auf den Ostbahnhof und das Hochhaus. Quelle: Stadtplanungsamt Friedrichshain.



Während die Entwürfe von Hemprich/Tophof (Hochhausscheibe an der Südostecke des Stralauer Platzes, mehrere Blöcke an der Mühlenstraße, halbrunder Theaterbau am Ostrand des Areals), Bremmer/Lorenz/Frielinghaus (ähnlich, aber mit niedriggeschossigen Blöcken im Ostteil des Areals) und Ingenhoven u. a. (mehrere nord-süd-gerichtete parallele Hochhausscheiben mit erheblicher Höhenentwicklung am Stralauer Platz und der Ostseite des Areals) ausscheiden, wird Léonwohlhage und Böll+Krabel die Gelegenheit zu einer weiteren Überarbeitung gegeben. Mit einem auffälligen Hochhaus am Stralauer Platz und zur Mühlenstraße hin offenen U-förmigen Blöcken stoßen Böll+Krabel wegen der Lärmbelastung an der Mühlenstraße auf Widerspruch. Der Entwurf von Léonwohlhage weist dagegen geschlossene Blöcke und ein Hochhaus im Grundstücksinnenbereich auf, verzichtet aber auf eines am Stralauer Platz, das die Jury im Werkstattverfahren empfohlen hatte. Nachdem Léon und Wohlhage durch die Wiedereingliederung des Hochhauses am Stralauer Platz der Jury entgegenkommt, können Böll und Krabel ihr Problem entwurflich nicht hinreichend lösen, so daß erstere als Sieger gekürt werden. (QO24, QO25, QO26, Tagesspiegel 18.06.1999)

Die Post AG ist auf einen Investor angewiesen, so daß sich das Verfahren verzögert. Aus dem Bezirk kommt Widerstand gegen ein 120 m hohes Hochhaus, das endgültig den Rahmenplan sprengt, und we-

gen der unterschiedlichen Höhen nicht als Torsituation mit dem Jahn-Gebäude begriffen werden kann, obwohl das Werkstattverfahren die Teilnehmer deutlich in die Richtung des städtebaulichen Akzents gedrängt hat. Im Rahmen der weiteren Diskussionen des Entwurfs steht die Kürzung des Hochhaus-Entwurfs auf etwa die Hälfte seiner Höhe zur Debatte, ohne daß eine endgültig rechtsverbindliche Entscheidung gefällt würde. (G108, G117). Eine Realisierung ist nicht abzusehen.

7.19 Die Wiedergewinnung von Stadträumen nördlich der Bahntrasse

Für den Bereich östlich des Bahnhofsvorplatzes zum Kaufhof-Warenhaus beabsichtigt der Bezirk die Wiederherstellung des ursprünglich kaiserzeitlich bebauten Blocks zwischen Langestraße und Erich-Steinfurth-Straße. Anlaß für das Bebauungsplanverfahren V-44 ist, „... die fehlenden planungsrechtlichen Voraussetzungen für die zwingend erforderliche städtebauliche Neuordnung zu schaffen.“ Das Areal ist überwiegend abgeräumt und besteht in seinem Westteil aus einer „desolaten Grünanlage“, einem „überwiegend zu Marktzwecken genutzten Kaufhausvorplatz“, einigen unversiegelten und baumbestandenen Flächen sowie eine versiegelten Vorplatz im Ostteil, der teilweise als Parkplatz genutzt wird. (QO27, S. 5)

Auslöser sind eine Bauvoranfrage für den größten Teil des Blocks und die Erteilung von Investitionsvorangbescheiden für ein knapp 5.000 m² großes Grundstück, das den Westteil des Block ausmacht, sowie für ein knapp 2.000 m² großes im Ostteil in den Jahren 1994 bzw. 1995. (S. 4) Der Aufstellungsbeschluß wird am 11.10.1994 gefaßt und am 20.12.1995 abgewandelt. (Bezirksamtsbeschluß zur Vorlage 5/95)

Der Rahmenplan orientiert sich im Gebiet an der historischen Blockstruktur, von der nur noch die Altbauten auf den Grundstücken Erich-Steinfurth-Straße 6-8 zeugen und die als maßstabsgebend angesehen werden. Er sieht drei Baublöcke in Anlehnung an ihr vor und hält den Vorplatz des Kaufhauses von Bebauung frei.

Die Konzeption wird Mitte 1994 erneut abgestimmt und findet dabei eine Bestätigung. (S. 13). Die frühzeitige Bürgerbeteiligung findet Anfang 1995 statt und bringt bei allgemeiner Zustimmung zum Entwurf keine Änderungen. (S. 22 f) Unklarheiten über die Eigentumsverhältnisse führen im folgenden zu Korrekturen des Entwurfs, bei denen die Lage und Ausformung der Durchwegung, die Baukörperausformung und die Nutzungsverteilung diskutiert werden. (S. 13)

Die Bereichsentwicklungsplanung sieht für das Gebiet 25 % Wohnanteil vor. (S. 12) Weiter ergeben vertiefende Untersuchungen, „daß das im Bezirk bestehende enorme Defizit an Frei- und Grünflächen nicht durch weitere Baumaßnahmen verschärft werden darf und deshalb vorhandene größere Grünflächen nach Möglichkeit nicht bebaut werden sollten.“ (S. 14) Damit entfällt die Bebauung des 4.000 m² großen baumbestandenen Biotops an der Koppenstraße und beschränkt sich auf die beiden östlichen Blöcke. (S. 11, S. 14) Es soll nun „zu einer Grünanlage mit einer hohen Aufenthaltsqualität“ entwickelt und gestaltet werden, dessen westlicher Teil öffentliche Parkanlage und dessen östlicher ein Stadtplatz mit Pflanzfläche werden soll. (S. 14) Diese Teilung ist Resultat eines Gutachtens im Auftrag von Stadtplanungs- sowie Naturschutz- und Grünflächenamt (Alkewitz, Cassens + Siewert 1996), das den Bestand von 24 Rotahornen in eine zusammenhängende Gestaltung einbindet. (S. 16)

Der Gebäudeentwurf weist schließlich den Charakter eines langgestreckten Blocks mit Nord-Süd-Durchwegung durch den Block auf, für die ein ohnehin „desolater“ Seitenflügel auf dem Grundstück Erich-Steinfurth-Straße 6 abgebrochen werden muß. Die Bebauung soll ein gegliedertes Kerngebiet mit Blockrandbebauung und begrünten Höfen bilden, das auf seiner der Bahntrasse abgewandten und dem Wohnungsbaubestand zugewandten Nordseite (Langestraße) Wohnen aufweist. Die blockbezogene Nutzungsmischung ist vom Bezirk beabsichtigt, der dem Wohnen ein „spürbares Gewicht“ von 40 % verleihen und somit das Gebiet im Sinne der Bereichsentwicklungsplanung zu einem „attraktiven kleinteiligen Dienstleistungs- und Wohnstandort“ entwickeln will. (S. 18 f) Der an der Berliner Traufhöhe orientierte Komplex wird lediglich an der Straße der Pariser Kommune mit 26 m akzentuiert, während die Bebauung entlang der Durchwegung im Blockinnern auf lediglich 16 m Höhe kommt. Die Durchwegung selbst knüpft an einen nördlich gelegenen Grünzug an und ist stadträumlich durch einen geschützten Roßkastanienbaum im Blockinnern bestimmt. (S. 15)



Das Umfeld des Ostbahnhofs (02/2001). Abbildungen von oben links nach unten rechts:
 Blick auf das Spreeufer mit dem KapHag-Standort, Blick auf das Brückenkopf-Gebäude an der Schillingbrücke, Blick auf den Bereich des „Spreequartiers“, Blick auf den Stralauer Platz in Richtung Westen, Blick auf das „Minerva-Haus“, renovierter Eingangsbereich des Ostbahnhofs, Blick auf das Gelände des ehemaligen Postbahnhofs, die Lange Straße mit dem Neubau der Dresdener Bank im Hintergrund, Baulücke an der Ecke Lange Straße / Straße der Pariser Kommune mit dem Höhenkontrast zwischen kaiserzeitlichen Altbauten und Punkthochhäusern aus der DDR-Zeit.

Parallel zur Trägerbeteiligung, die Mitte 1997 durchgeführt wird und insbesondere zu einer Konkretisierung der geplanten Straßenbahntrasse in der Straße der Pariser Kommune und der Erich-Steinfurth-Straße führt, kommt der landschaftsplanerische Fachbeitrag zu dem Ergebnis, daß die Eingriffe (Verlust an unversiegelter Fläche) durch die Durchwegung und Anpflanzungen (v.a. auf der Park- und Stadtplatzfläche) ausgeglichen sind. (Bezirksamtsbeschuß vom 22.04.1997 zur Vorlage 336/97, QO28)

Bis zum Ende der Legislaturperiode ergeben sich nur geringe bauliche Veränderungen im ehemaligen Wettbewerbsgebiet. Die Vorsicht der Investoren scheint weiter zu dominieren. Außer dem Minerva-Haus am Bahnhofsvorplatz, der Erweiterung des Komplexes der Dresdener Bank und einem Neubau der Wasserbetriebe zeichnet sich lediglich die Realisierung des Kopfgebäudes an der Schillingbrücke ab, die aber erst im Jahre 2000 erfolgt und dem Gebiet einen ersten baulichen „Impuls“ gibt. So bleibt die für das Gebiet wohl markanteste Veränderung der Bahn überlassen, die den gesamten Bereich der südlichen Bahnhofseingangshalle modernisiert hat.

7.2 Akteure und Ziele

7.21 Planende Verwaltung

7.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

In den Planungsprozeß im Umfeld des Ostbahnhofs sind Bezirksamt und Senatsverwaltungen gleichermaßen einbezogen, wobei die Verfahrensschritte einen mit dem Verlauf des Prozesses unterschiedlichen Grad der Beteiligung der einzelnen Akteure mit sich bringt. Das Wechselspiel der beiden planerisch tätigen Senatsverwaltungen untereinander und mit dem Bezirksamt ist aber nicht allein durch deren Kompetenzen bestimmt. Vielmehr überlagern sich die Beteiligungsschritte und Aktivitäten vielfältig, so daß eine

analytische Trennung in eine Betrachtung der einzelnen Verwaltungen stets Rückgriffe auf das planerische Umfeld erfordert.

7.212 BEZIRKSAMT

Genese der Ziele: Mit zwei Einleitungsbeschlüssen für Bebauungspläne bekundet das Bezirksamt Friedrichshain bereits sehr früh nach der Vereinigung ein Interesse an der planerischen Steuerung einer zu erwartenden investorengetriebenen baulichen Entwicklung (G105). Über das Metaziel, unabgestimmte Fehlentwicklungen zu vermeiden, geht in dieser Phase der Ungewißheit der Bezirk kaum hinaus. Der Versuch einer „Wiederherstellung der historischen baulichen Situation“ des Stralauer Platzes weicht angesichts der Kritik der Senatsbauverwaltung an der verfrühten inhaltlichen Festlegung und der Initiative zu einem städtebaulichen Wettbewerb schnell der bezirksinternen Einigung auf die im letzteren formulierten Ziele. Dabei werden allerdings freiflächenbezogene Positionen wie z.B. die Rettung der East-Side-Gallery von Anfang an formuliert und bleiben weitestgehend unwidersprochen, so daß sie durch das Wettbewerbsergebnis bestätigt werden und zusätzliche Legitimation erhalten.

Die durch das Wettbewerbsergebnis neu entstandenen bzw. ausdifferenzierten Ziele des Bezirksamts betreffen sowohl die Freiflächenanordnung als auch die städtebauliche Gestalt. Sie werden von den Akteuren zusammengefaßt als die „Idee der Spreefenster“, die zu verfolgen sei, die Realisierung einer Spreeuferpromenade von 10-15 m Breite, die grobe Nutzungsverteilung mit einer Konzentration von Wohnen im Südwesten - in einem ansonsten „unstrittig“ (G105) als Kerngebiet aufzufassenden Areal - sowie „die Akzentuierung von Brückenköpfen“, an denen eine Höhe von bis zu etwa 35 m statt der ansonsten angestrebten Berliner Traufhöhe zulässig sein soll (G105, G108). Dabei sind lediglich die „Spreefenster“ und die „Brückenköpfe“ für das Bezirksamt neu.

Die Grobheit der auf diese Weise festgelegten Orientierung ist der enormen Größe des Standorts und seiner Entwicklungsperspektive über viele Jahre geschuldet. Dennoch betrachtet das Bezirksamt das überarbeitete Wettbewerbsergebnis auch als Richtschnur für die Beurteilung der Einzelprojekte.

Verfolgung der Ziele: Das Bezirksamt folgt seinem Gestaltungsanspruch insofern, als es beinahe sämtliche anstehenden Projekte in Bebauungsplanverfahren zu konkretisieren sucht. Von den bedeutenden Vorhaben im Bahnhofsumfeld wird lediglich die Dresdener Bank nach § 34 BauGB genehmigt, was auf den frühen Planungszeitpunkt und die nahezu idealtypische Einfügung in die Blocktypologie mit Berliner Traufhöhe zurückzuführen ist. Die Einleitung von Bebauungsplanverfahren läßt dem Bezirksamt aber nicht automatisch die Initiative für die Konkretisierung der Rahmenplanaussagen. Der gesamte Bereich südlich der Bahntrasse hat für die Senatsverwaltungen weiterhin einen derart großen Stellenwert bei der Wiedergewinnung eines Stadtraums und der Belebung eines nachgeordneten Dienstleistungsstandorts, daß die Investoren selbst in städtebaulich vermeintlich eindeutigen Situationen in Gutachterverfahren gezwungen werden, auf die wiederum der Bezirk angesichts der Beteiligung der Senatsverwaltungen nur beschränkt Einfluß nehmen kann. Dieser äußert sich in der Mitwirkung an der Vorbereitung der Gutachterverfahren, in denen die städtebaulichen Rahmenbedingungen zwar in Anlehnung an den Rahmenplan festgeschrieben werden, aber auf die letztendliche Entscheidung im Gutachterverfahren nicht in allen wesentlichen Fällen durchschlagen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die vom Bezirksamt aus dem Rahmenplan destillierten Kernziele Schaffung von Spreefenstern, Einrichtung einer Uferpromenade und Akzentuierung von Brückenköpfen erscheinen zusammen mit den Vorstellungen über die Nutzungsart hinreichend, um die Entwicklung weiter geordnet zu steuern. Die schleppende Entwicklung vor Ort läßt aber das Bauvorhaben der OPUS an der Straße der Pariser Kommune zwischenzeitlich zu einem Schlüsselprojekt werden, das als Impulsgeber fungieren soll. In der Entscheidung darüber werden die markante Form, die vielversprechende Glasfront zum Park und dessen Vergrößerung um einen weiteren Grundstücksteil ausschlaggebend für die Veränderung der angestrebten Höhe. Der Bezirk läßt sich darauf ein, die Fortsetzung der Höhenstruktur entlang der Straße der Pariser Kommune entgegen den ursprünglichen Aussagen des Rahmenplans zur Bestätigung einer Höhe von etwa 60 m am Brückenkopf zu machen und hält diese Veränderung angesichts der Bedeutung des Grundstücks und der „Vorzeigbarkeit“ der Jahnschen Architektur für hinnehmbar. In weiteren Einzelprojekten hält der Bezirk zwar an den Höhenvorstellungen zunächst fest, ist aber angesichts des zeitlichen Abstandes zur Rahmenplanung und der völlig veränderten Konjunktur nach

dem vorläufigen Scheitern des Vorreiterprojekts von Jahn und der sich entwickelnden Gegenposition des Senats zur Herausbildung von Kompromißpositionen genötigt. Dies betrifft zunächst das Schultes/KapHag-Projekt Spreefelsen/Spree-Sinus, das die Baukörpertypologie des Rahmenplans völlig sprengt und daher zunächst wegen seiner Höhenentwicklung abgelehnt wird. Der Bezirk verlegt auch hier seine Orientierung auf die in der nördlichen Nachbarschaft stehenden Punkthochhäuser aus der DDR-Zeit und läßt sich auf eine kooperative Weiterbearbeitung des Projekts ein, nachdem seine Durchsetzung zunächst trotz hohen strategischen Aufwands der KapHag zu scheitern droht. Eine kooperative Haltung wird durch die Verhandlungsstrategie des Architekten mit erzwungen, der den Bezirk als innovationsfeindlich zu brandmarken droht. Auch in diesem Fall werden Kompromißlinien gefunden, die die weitere Bearbeitung des Vorhabens und damit die Vorbereitung eines Initialprojekts erlauben, aber die Veränderung der Rahmenplanaussagen rechtfertigen (Gestaltung der Uferlinie, Reduzierung der Höhenentwicklung). Die Entwicklung des Urban Centers Postbahnhof sieht die Initiative bei einem Akteurszusammenhang, in dem der Bezirk nur noch eine kleine Rolle spielt, und beruft sich auf die gegenüber dem Rahmenplan veränderten Bedingungen (Aufgabe des Standorts, Verwertungsnotwendigkeit). Der Bezirk läßt sich auf eine akzentsetzende und für die Instandsetzung der Baudenkmale offenbar notwendige Hochhausbebauung ein, akzeptiert aber die nun an gesamtstädtischen Vergleichsbauten orientierte Höhe nur widerwillig und mit der Ankündigung von weiteren Überarbeitungsforderungen, die schließlich einen Kompromiß hervorbringen. Der sich formierende Widerstand in der Bevölkerung löst überdies eine vorsichtige Haltung bei der Bebauung einer Potentialfläche an der Andreasstraße aus, die aus fachlicher Hinsicht für die Beibehaltung als Grünfläche nur bedingt geeignet ist.

Durchsetzungsgrad: Der Bezirk kann freiflächenbezogene Ziele des Rahmenplans, die nicht umstritten sind, als Forderungen in die Bearbeitung von Einzelprojekten einspeisen und durchsetzen. Darüber hinaus ist er gezwungen, im Einzelfall seine Höhenvorstellung aufzugeben und jeweils andere Bezugspunkte für die Rechtfertigung einer neuen Höhe heranzuziehen. Die zunehmend verzweifelten Versuche der Investoren, durch spektakuläre Projekte Attraktivität in einem umkämpften Markt zu schaffen, entfernen sich immer stärker vom Ordnungskonsens des Rahmenplans, der von einigen Akteuren immer weniger für geeignet erachtet wird, die Entwicklung nicht nur zu steuern, sondern auch zu ermöglichen (G103). Damit erodieren die Ordnungsvorstellungen des Bezirks immer weiter, der ursprünglich von einer Wiederherstellung der Vorkriegsbebauung im Sinne der „Kritischen Rekonstruktion“ ausgegangen war und schließlich unter Mithilfe der anderen Akteure der öffentlichen Hand eine beinahe schon als eitel zu bezeichnende Parade unterschiedlichster städtebaulicher Vorstellungen hinnehmen muß, die sich nur bedingt zu einem städtebaulich geordneten Ganzen fügen. Lediglich die stabilisierende Wirkung der städtebaulichen Reste der Vorkriegsbebauung bringen eine Wiedergewinnung der Blockstruktur nördlich der Bahntrasse. Daß dies südlich davon nur bedingt gelingt, hat auch mit der erheblichen Verkehrsbelastung und zerschneidenden Wirkung des Hauptverkehrsstraßenzugs Holzmarktstraße-Stralauer Platz-Mühlenstraße zu tun, die sowohl Einzelentscheidungen über die Eignung von Grundstücken für Wohnnutzung o.ä. als auch über die Schaffung städtebaulicher Akzente maßgeblich beeinflusst. Ein Teilerfolg ist dem Bezirk allerdings bei der Durchsetzung eines Wohnanteils im Projekt Spree-Sinus beschieden, doch gelingt dies nur mit hohem Aufwand und verschlechtert insgesamt die Perspektiven für die Realisierung von Wohnnutzungen im gesamten Rahmenplangebiet, gerade vor dem Hintergrund der weiterhin bedeutenden Hauptverkehrsstraße.

7.213 SENATSVERWALTUNG FÜR BAU- UND WOHNUNGSWESEN

Genese der Ziele: Die Entwicklung des Spreeraums ist von Anfang an zentrales Ziel der Bauverwaltung unter ihrem Senatsbaudirektor Stimmann, der ihn bezirksübergreifend zu einem bedeutenden Arbeitsplatzstandort machen will (QO01). Dennoch liegt die Initiative zunächst bei der Stadtentwicklungsverwaltung. Die Bauverwaltung ist im Nachgang zum Wettbewerb einbezogen und stellt die Umsetzbarkeit des Konzepts in den Mittelpunkt, was beispielsweise die Aufgabe der Hafenbecken an der Spree zur Folge hat (G092). Darüber hinaus formieren sich die Ziele vorrangig bezogen auf die Einzelvorhaben.

Verfolgung der Ziele: Stimmann und die Bauverwaltung sind in die Gutachterverfahren südlich der Bahntrasse einbezogen und bestimmen auf diese Weise die Konkretisierung der Entwurfsziele mit. Bei der Auswahl des Jahn-Entwurfs trägt sie die Vergrößerung der Gebäudehöhe mit und betrachtet das Projekt ebenfalls als möglichen Schlüssel für eine Initialzündung bei der Entwicklung des Gesamtstandorts. Angesichts der ablehnenden Haltung des Bezirks gegenüber der Spree-Sinus-Bebauung greift die Bauver-

waltung wohl unter dem Druck der KapHag und mit dem Ziel der Förderung spektakulärer Architektur zum letzten Mittel und versucht, es an sich zu ziehen. Die Mobilisierungsfähigkeit gegen den Senat zeigt die Durchsetzungsfähigkeit des Bezirks Friedrichshain - und wohl auch die angespannte Situation zwischen Senat und den Bezirken. Ähnlich wie der Jahn-Entwurf wird auch das Gutachterverfahren für das UCP ohne starke Selbstbindung auf den Rahmenplan vom Bausenat verfolgt.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die zunehmenden Höhen, die von der Rahmenplanvorgabe deutlich abweichen, entstehen in Gutachterverfahren und sind letztlich indirektes Resultat von Dichtevorstellungen, die im Vorfeld zwar nicht zwingend festgeschrieben werden, aber dennoch als Vorgabe für die beteiligten Architekten angesehen werden können. Sie gehen wiederum aus gutachterlichen Testentwürfen und Tragfähigkeitsüberlegungen von Investoren hervor. In den Verfahren steht die Ausbildung von attraktiven öffentlichen und privaten Freiräumen mit im Mittelpunkt, so daß die Realisierung der angestrebten Dichte nur über die Höhenentwicklung erreichbar ist. Bezug auf die Ordnungsvorstellungen des Rahmenplans wird dabei regelmäßig dann genommen, wenn freiflächenbezogene oder die bauliche Grundstruktur betreffende Ziele thematisiert werden, nicht dagegen bei sich heraushebenden Akzenten⁵⁰¹.

Durchsetzungsgrad: Zwar ist die bauliche Entwicklung vor Ort schleppend, doch kann für den derzeitigen Planungsstand festgestellt werden, daß die von der Bauverwaltung stets auf eine Tragfähigkeit der Planungsziele hin ausgerichteten Überlegungen sich im Zweifelsfall über die Rahmenplanung hinwegsetzen. Dies gilt auch für die inzwischen bei der Bauverwaltung angesiedelte Verkehrsverwaltung, die die Sicherung des Hauptverkehrsstraßenzugs betreibt und einen weitergehenden Rückbau der Straße verhindert, womit zumindest der gesamte schmale Streifen zwischen Spree und Straßentrasse seinen Lagevorteil am Wasser nur bedingt ausspielen kann. So entsteht eine Ansammlung von Einzelprojekten, die nur noch geringen Bezug zueinander aufweisen - außer wenn sie in einem Verfahren entstanden sind wie im Falle des Blocks zwischen Schillingbrücke und dem OPUS-Projekt - aber jeweils die Zustimmung der Senatsbauverwaltung haben, die Einfluß auf projektimmanente Gestaltungsziele nimmt. Die geringe Investitionsdynamik läßt eine Beurteilung des Erfolgs nicht abschließend zu, doch kann die Senatsbauverwaltung zumindest für sich reklamieren, die einzelnen Vorhaben durch die Konstruktion der Verfahren weitestgehend zu beeinflussen, allerdings mit Ausnahme des Spree-Sinus. Da der Standort für die als rigid betrachtete Fassadenpolitik Stimmanns kaum eine Rolle spielt und dieser ab 1995 in der Stadtentwicklungsverwaltung sitzt, ist eine weitaus größere Bandbreite von Fassaden und Gebäudetypologien möglich und wird mitgetragen, zumal eine Ausrichtung an einer bestehenden Struktur nicht erforderlich ist.

7.214 SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ

Genese der Ziele: Für die Stadtentwicklungsverwaltung ist die Entwicklung des Standorts um den Hauptbahnhof einerseits im klassischen Sinne innerstädtische Konversion, die der Wiedergewinnung eines „Ortes“ dienen soll, der durch Krieg und Teilung zum peripheren Durchgangsort ohne Profil und Aufenthaltsqualität geworden ist. Andererseits obliegt ihr die Steuerung der Entwicklung aufgrund einer informellen Arbeitsteilung mit der Senatsbauverwaltung zusammen mit anderen Großstandorten im Ostteil der Stadt. Die für den Standort entwickelten Leitvorstellungen richten sich nach dessen neu gewonnener Lagequalität, die ihn wegen der Verkehrsanbindung und der hohen MIV-Belastung als Kerngebiet prädestiniert erscheinen lassen. Wegen seiner im Vergleich zu den prominenten Hauptzentren City-West, Potsdamer Platz und Alexanderplatz unauffälligen Rolle im Stadtgefüge ergibt sich daraus die angestrebte Dichtevorstellung, die einem „normalen“ Kerngebiet entspricht, während die Wohnnutzungsanteile auf die Vorstellung, einen etwas höheren Anteil als in der City erreichen zu können und zu sollen sowie auf eine Quantifizierung der für Wohnen geeigneten Bereiche zurückgehen (G110). Das vergleichsweise bescheidene Potential als Einzelhandelsstandort, das durch ein Gutachten nachgewiesen wird, bestätigt die Einschätzung der Verwaltung, die von der barrierereichen Lage und der relativen Nähe zum Alexanderplatz, zu dem keine Konkurrenz entstehen soll, geprägt ist (G006). Über diesen Zielkanon hinaus verfolgt die Stadtentwicklungsverwaltung lediglich ihr überall gültiges Ziel einer Öffnung von Uferbereichen für die Öffentlichkeit.

⁵⁰¹ Dies trifft für die Projekte Spree-Sinus, OPUS und Urban Center Postbahnhof gleichermaßen zu.

Verfolgung der Ziele: In den Wettbewerb werden die genannten Ziele präzise und unmißverständlich eingespeist. Dies ist nur möglich, da eine konkrete Nutzungsabsicht noch kaum vorhanden ist und das Gebiet mithin keinen Vorzugsstandort für Investoren darstellt. Über die Kennwerte hinaus sind zwar noch eine Reihe weiterer Ziele in der Auslobung formuliert, doch bleiben sie von sekundärer Bedeutung. Darüber hinaus werden Jury und Teilnehmer am städtebaulichen Wettbewerb ohne Belastung durch politische Aktivitäten ausgewählt (G006). Der Einigung auf den Siegerentwurf folgt die Rahmenplanphase, die wie der Wettbewerb selbst stark baulich-räumliche Strukturen in den Mittelpunkt der Bearbeitung stellt und nicht so stark auf die Initiative der Stadtentwicklungsverwaltung zurückgeht (G098). In der Konkretisierung von Einzelprojekten wirkt die Stadtentwicklungsverwaltung in der Folge mit, sofern dort wiederum Wettbewerbs- und Gutachterverfahren anstehen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Gerade für die Stadtentwicklungsverwaltung ist die Veränderung der Rahmenplanziele erstaunlich, da sie im zeitlich davor liegenden Wettbewerb federführend ist. Sowohl Dichtewerte als auch Gebäudehöhen werden bei der Entscheidung über Einzelvorhaben in Steuerungsrounden nach oben korrigiert, Wohnanteile verringert. Die Portionierung der Entwicklung in eine Reihe von Teilprozessen erlaubt dennoch stets die Herstellung eines Bezugs zum Rahmenplan, der entweder als geringfügig verändert interpretiert oder angesichts vorher nicht absehbarer Entwicklungen als anpassungsbedürftig angesehen wird. So bleibt das städtebauliche Strukturbild des Rahmenplans als handlungsleitend erhalten, doch werden seine expliziten Ziele stark überprägt, während seine Ordnungsvorstellung angesichts der kaum vorhandenen „intakten“ Strukturen, auf die sich die Neuentwicklung beziehen könnte, unter den als Sachzwängen empfundenen Leitvorstellungen der Investoren teilweise aufgegeben werden, insbesondere dann, wenn das erwähnte Strukturbild im Stadtgrundriß dabei weiter nachvollziehbar bleibt.

Durchsetzungsgrad: Eine Einschätzung ist dadurch erschwert, daß die Ziele der Stadtentwicklungsverwaltung in einem ständigen Weiterentwicklungsprozeß begriffen sind. Zieht man die Aussagen des Rahmenplans als Grundlage heran, so bleibt als Erfolg die Neuordnung einer städtebaulichen Grundstruktur, die im wesentlichen das Prinzip der Aufteilung von nichtbebauten, in Traufhöhe bebauten und darüber hinausragend bebauten Flächen definiert. Weitergehende Ziele werden im Prozeß von bestimmten Akteuren als Restriktionen aufgefaßt und lassen sich nicht halten. Dennoch entstehen die Entscheidungen in den Teilprozessen in Steuerungsgruppen, an denen die Stadtentwicklungsverwaltung beteiligt ist und die ohne größere öffentlich wahrnehmbare Konflikte operieren. Zumindest werden also die Veränderungen und Differenzierungen des Rahmenplans billigend in Kauf genommen, wohl auch in der Vorstellung, daß die jeweils dafür eingehandelten städtebaulich-freiraumplanerischen Qualitäten bedeutender sind als die Konservierung einer theoretisch ausgearbeiteten Baukörperanordnung für einen in seiner realen Entwicklung zum damaligen Zeitpunkt noch kaum abschätzbaren Großstandort. Verbunden ist damit allerdings die Aufgabe eines weitergehenden städtebaulichen Steuerungsanspruchs und die Inkaufnahme der Abhängigkeit der Stadtproduktion vor Ort von der Maßstäblichkeit, Geschwindigkeit und den Nutzungstrends derjenigen Investoren, die derart große und kaum in den mental maps der meisten Stadtbenutzer verankerte Standorte überhaupt zu entwickeln bereit und in der Lage sind. Dies muß nicht negativ bewertet werden, steht aber im Widerspruch zu der Vorstellung von Stadtproduktion, wie sie noch im städtebaulichen Wettbewerb vorherrschend gewesen zu sein scheint.

7.215 BEZIRKSAMT KREUZBERG

Das Bezirksamt Kreuzberg stellt sich im gesamten Prozeß gegen eine deutliche Nutzungsintensivierung. Als äußerst peripherer Akteur wird es allerdings nicht sehr ernst genommen. Die nördlich angrenzende Verdichtung, die durch die relativ breite Spree von Kreuzberg abgetrennt ist, wird nicht als derart bedrohlich aufgefaßt, wie es in Kreuzberg scheint. Immerhin erreicht der Bezirk Kreuzberg bereits sehr früh durch die Sicherung von Flächen im Industrieflächensicherungsprogramm und das Scheitern von Investorenüberlegungen auf der südlichen Spreeseite eine Reduzierung des Bauprogramms auf den Industrieflächen an der Köpenicker Straße, doch geht diese mit einer weitgehenden Stagnation der Entwicklung dort einher und bleibt damit ambivalent einzuschätzen.

7.22 Politische Gremien

7.221 VORBEMERKUNG

Der Entscheidungsprozeß um den Hauptbahnhof verläuft praktisch ohne Beteiligung des Abgeordnetenhauses auf bezirklicher Ebene. Lediglich beim Vorhaben Spree-Sinus mobilisiert der Bezirk den Rat der Bürgermeister gegen den Senat. Diese Auseinandersetzung ist jedoch ein klar strukturierter Konflikt zwischen bezirklichen und Senatsinteressen, so daß er hier nicht näher untersucht werden soll und lediglich die BVV Friedrichshain zu betrachten bleibt.

7.222 BVV FRIEDRICHSHAIN

Genese der Ziele: Früh bildet sich ein Konsens über den Erhalt der East-Side-Gallery, der nie in Frage gestellt wird. Mit dem Stadtplanungsamt will die BVV eine Öffnung des Bezirks zur Spree und dafür eine Einbeziehung des Denkmals in Umstrukturierungspläne. (Abau/ Stadtgestalt/ Verkehr/ Umwelt 27.06.1991) Der von der Stadtentwicklungsverwaltung des Senats durchgeführte Wettbewerb trifft im wesentlichen die Vorstellungen der BVV. Zwar werden auf Initiative des Bündnisses Friedrichshain früh lokale Interessen wie die Festlegung der Berliner Traufhöhe und eine Erhöhung des geforderten Wohnanteils auf 50 % angemahnt und ökologische Maßstäbe gefordert, doch wird ein formaler Beschluß nicht gefaßt (ABau... 21.05.1992). Die BVV begleitet den Rahmenplanungsprozeß aber loyal zum Bezirksamt, da die wesentlichen Ziele durch den Wettbewerb (vgl. Spreefenster, Traufhöhe, Wohnen) abgesichert werden (ABau... 19.01.1993, 06.04.1993, 28.10.1993, 21.03.1995).

Verfolgung der Ziele: Die BVV legt ihren Schwerpunkt einerseits auf den Versuch, zusammenbrechende Industriestandorte zu halten oder wiederzubeleben, andererseits auf die Geltendmachung lokaler Verträglichkeitsüberlegungen. Daher haben Aktivitäten zum nahegelegenen NARVA-Gelände und Positionen zum laufenden Flächennutzungsplanverfahren, wo einzelne Flächen in ihrer Nutzungsintensität gegenüber dem Entwurf zurückgefahren werden sollen, Priorität. In diesem Sinne stellt auch der Bereich um den Ostbahnhof eine Chance auf Investitionsvorhaben und gleichzeitig die Wiederherstellung eines Stadtraums dar, gegen die die BVV nicht grundsätzlich interveniert.

Weiterentwicklung im Verfahren: Wegen der weitgehenden Berücksichtigung der Ziele im Rahmen der ersten Konkretisierung des Rahmenplans durch Einzelvorhaben braucht sich die BVV nicht auf geänderte Bedingungen einzustellen. Dagegen widersprechen die einzelnen Abweichungen vom Rahmenplan auch dem Beschlußstand in der BVV.

Durchsetzungsgrad: Die BVV erreicht ihre Ziele teilweise, ist aber wie das Bezirksamt mit der allmählichen Erosion des Rahmenplans und damit auch der immer weiter reichenden Aufgabe „behutsamer“ lokaler Ziele konfrontiert. Es mag an der Resignation über den Zusammenbruch des NARVA-Standorts oder an der erarbeiteten Routine liegen, daß ein vehementeres Eintreten für die ursprünglichen Ziele nicht stattfindet. Diese fallen jedenfalls immer stärker einer Addition von Einzelprojekten zum Opfer, und eine „Kritische Rekonstruktion“ unterbleibt.

7.23 Investoren

Im folgenden sollen nur die Investoren behandelt werden, die für die Differenzierung der städtebaulichen Ziele und das Erscheinungsbild des Gebiets von größerem Interesse sind. Dabei bleiben kleinere Bauvorhaben außen vor. Die Untersuchung beschränkt sich auf die KapHag, die OPUS, die Post AG und die Dresdener Bank, die in ihrer Zusammenschau einen recht weitreichenden Überblick über Erwartungen an das Gebiet und Planungsstrategien geben.

7.231 KAPHAG

Genese der Ziele: Die KapHag als bereits unter anderem Namen in der Halbstadt West-Berlin tätige Gesellschaft ist als einheimischer Investor mit den Verwertungsmöglichkeiten dieses Markts vertraut. Es scheint daher kein Zufall zu sein, daß sie - als Gesellschaft, die ausschließlich über Investorenauswahlverfahren an Immobilien herankommen kann, dabei aber in der Konkurrenz zu anderen Gesellschaften steht und daher weit verstreut über die Stadt vor allem auf unkonventionellen Flächen tätig ist, die zum

eigenen Image passen - von der TLG den Zuschlag erhält, im Gebiet einen Standort mit einem hohen angepeilten Wohnanteil übernimmt und ihre Kalkulation auf den Rahmenbedingungen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus aufbaut. Das Grundstück scheint die Potentiale der südwestorientierten Was-serlage unter der Bedingung zu bieten, daß die Lärmbelastung der Hauptverkehrsstraße eingedämmt und eine innenstadtorientierte Nachfragerschicht gefunden wird. In Interpretation der Rahmenplanziele gelingt es zunächst, eine lärmgeschützte innovative Bebauung zur Genehmigungsreife zu bringen. Die veränderte Marktsituation vereitelt die Realisierung.

Verfolgung der Ziele: Die KapHag zeichnet sich dadurch aus, daß sie an schwierigen Standorten mit innovativen architektonisch-städtebaulichen Ideen operiert. Wenngleich zunächst eine konfliktarme Realisierung einer Bebauung möglich scheint, deren Abweichungen vom Rahmenplan unter Berufung auf den Lärmschutz durchsetzbar sind, schert die KapHag dann aus dem kooperativen Verfahrenskonsens vor Ort aus und versucht eine Entwicklung auf eigene Faust und gegen die Nutzungs- und Höhenziele des Rahmenplans. Sie stellt sich damit vehement gegen den Bezirk und muß mangels Rückgriffsmöglichkeit auf Partner in einer möglichen Steuerungsrunde o.ä. auf Senatsebene mit dem Argument der Schaffung von Arbeitsplätzen operieren. Die ungünstigen Erfahrungen damit in zeitlich vorgelagerten Fällen, die in der schwachen Büroflächenkonjunktur kaum nachvollziehbare Argumentationsbasis, die konfrontative Haltung gegenüber Bezirk und dessen städtebauliche Essentials sowie dessen Mobilisierungsfähigkeit vereiteln eine einfache Übernahme der Planung durch die Senatsbauverwaltung und erzwingen eine Wiederaufnahme von Verhandlungen. Die innovative Architektur eines angesehenen Architekten schafft die Voraussetzungen, den eher auf konventionellere städtebauliche Formen aus dem Rahmenplan abzielenden Bezirk zur Entwicklung von Kompromissen zu bewegen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die wesentliche Weiterentwicklung, die sich durch die Aufgabe des ursprünglichen, bereits genehmigten Projekts ergibt, ist von exogenen Rahmenbedingungen - Änderung der Fördersituation im Wohnungsbau, Marktsituation - verursacht. Um die Potentiale des Grundstücks dennoch vermarkten zu können, greift der Investor zu dem äußerst spektakulären Architektorentwurf von Schultes. Er muß dennoch angesichts der Beharrlichkeit des Bezirks von seinen inzwischen völlig auf Büroflächen orientierten Nutzungsvorstellungen abgehen und den Entwurf auch in seiner Höhenentwicklung überarbeiten, um die Konfrontation in einen Kompromiß aufzulösen.

Durchsetzungsgrad: Das isolierte Handeln des Investors ohne echte Bündnispartner und an Möglichkeiten einer gemeinsamen Entwicklung eines Projekts mit dem Bezirk zusammen vorbei schwächt dessen Durchsetzungsmöglichkeit außerordentlich. Die geringe Bedeutung des Standorts und das bescheidene Niveau, auf dem sich exponierte Akteure im Senat mit dem Projekt unter Erfolgsdruck gesetzt haben, sowie die Rechtsposition des Bezirks verhindern eine Durchsetzung mit dem Senat und gegen den Bezirk. Dennoch wird die ablehnende Haltung des Bezirks gegenüber dem Projekt unter Berufung auf die Chancen, die in einem architektonischen Experiment liegen, aufgebrochen. Auf diese Weise gelingt es der KapHag sowohl, die vor Ort gültige Höhenkulisse weiter aufzulösen, als auch ein Abgehen von den Rahmenplanfestlegungen als vertretbar erscheinen zu lassen.

7.232 OPUS

Genese der Ziele: Die OPUS wählt einen Brückenkopf als Standort, der sich überdies in einer strategisch günstigen Lage in Sichtweite des Bahnhofsgebäudes und unmittelbar an den weiter östlich geplanten Park befindet. Im Vorfeld verfügt die Gesellschaft über konkrete Interessenten, die die angestrebte Baumasse von 40.000 m² BGF mitbestimmen. Der Kauf von der Treuhand im Jahre 1991 liegt in der Phase großer Entwicklungserwartungen in Berlin. Das auf dem Rahmenplan aufbauende diskursive Verfahren gibt der Investorin die Möglichkeit, den Architekten auch nach dessen möglicher Vermarktbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit mit auszuwählen.

Verfolgung der Ziele: Die OPUS ordnet sich einem Verfahren unter, das ihr weitreichende Entscheidungsmöglichkeiten offenhält. Als der Jahn-Entwurf ausgewählt ist, versucht sie jedoch, das zu errichtende Gebäude mit hohem wirtschaftlichem Risiko en bloc zu vermarkten. Als diese Versuche scheitern und sich Leerstandsprobleme am Berliner Büromarkt abzeichnen, bleiben der Investorin am Standort keine Perspektiven für eine Pionier-Investition in einer noch kaum am Markt etablierten Lage, so daß die Realisierung zurückgestellt werden muß. Parallel dazu geht die Ausdifferenzierung der städtebaulichen Details

weiter. Hier gelingt es der Investorin, neben dem für seine auffällige und aufwendige Glasarchitektur bekannten Helmut Jahn den ebenfalls international renommierten Landschaftsarchitekten Walker zu gewinnen. Das Gespann soll die Vermarktbarkeit des wenig prominenten Ort sicherstellen

Weiterentwicklung im Prozeß: Mit der Wahl des Jahn-Entwurfs sind die wesentlichen Aussagen über die städtebauliche Lösung getroffen. Die hohe Verdichtung kann nur aufgrund der transparenten Gebäudefassade und unter vertraglich zugesicherter Bereitstellung eines Grundstücksteils für den angrenzenden Park durchgesetzt werden. Zu diesen Konzessionen ist die Investorin bereit, während die entwurfliche Haltung der Architekten auch gegen den Widerstand von Teilen des Bezirks durchgesetzt wird.

Durchsetzungsgrad: Die OPUS setzt angesichts der Schlüsselrolle, die ihrem Projekt zugeschrieben wird, eine gegenüber dem Rahmenplan vergrößerte Gebäudehöhe durch, für die sie Gegenleistungen für die öffentliche Hand erbringt. Eine Einhaltung der freiflächenbezogenen Rahmenplanziele ist insofern hinnehmbar, als sie sich letztlich weder auf die Verwertbarkeit des Grundstücks auswirkt noch dessen Attraktivität mindert. Mit der Durchsetzung der gestalterischen Konzepte von Jahn und Walker gegen den Rahmenplan bzw. seine Interpretation durch Akteure im Bezirk dienen sie sogar der Steigerung seiner Attraktivität. Das vorläufige betriebswirtschaftliche Scheitern der Investorin bei der Vermarktung des Grundstücks kann wohl kaum in einen direkten Zusammenhang mit der städtebaulichen Lösung gebracht werden. Diese ist aber angesichts der äußerst aufwendigen Eingangshalle sicher mitverantwortlich dafür, daß unter ungewissen Vermietungsbedingungen und bei sinkenden Mieten ein Projekt zurückgestellt - und möglicherweise gar nicht mehr realisiert - wird, das keinem prominenten Großnutzer bei seiner Selbstdarstellung behilflich sein soll. Auf diese Weise hängen Marktsituation und städtebaulicher Anspruch doch zusammen, und die Durchsetzungsfähigkeit der Investorin könnte sich nachträglich als einer Realisierung abträglich herausstellen.

7.233 POST AG

Genese der Ziele: Die Post AG tritt nach der Aufgabe ihres Standorts schnell zu dessen Vermarktung an und begibt sich dabei auf ein Terrain, auf dem sie als Akteur noch kaum bekannt ist. Die Potentiale, die das Grundstück der Post AG vor Ort aufweist, ergeben sich aufgrund der Nachnutzungseignung der denkmalgeschützten Postgebäude, der Lagebedingungen mit starker Verlärmung der Mühlenstraße und der Rahmenplanaussagen. Der im Vergleich zu den umliegenden Grundstücken spät eingeleitete Planungsprozeß nimmt dabei den Konsens der früheren Projekte zur Kenntnis (Spreefenster), bringt aber neben den sich ergebenden Freizeit- und Wohnnutzungen von Seiten der Post AG, als „cash cow“ dargestellt, Büroflächen ins Spiel, deren Umfang noch variabel ist, aber im Laufe des Vefahrens möglichst hoch durchgesetzt werden soll. Während die übrigen Nutzungen somit eher aus Zweckmäßigkeitüberlegungen abgeleitet werden, stellt die Vorfestlegung der BGF für Büros den Versuch dar, den als maximal durchsetzbar eingeschätzten Umfang bereits in das Verfahren einzuspeisen (G103). Die übrigen Ziele dienen einer hohen Attraktivität des Standorts.

Verfolgung der Ziele: Der früh formulierte Nutzungsmix, der Tragfähigkeitsforderungen der Post AG suggerieren soll, kann im Lauf der Vorbereitung des Gutachterverfahrens beibehalten werden. Bei der Auswahl des zu realisierenden Entwurfs stehen die sinnvolle Unterbringung der vorgesehenen Nutzungen, die Individualität des Projekts und dessen „Wahrnehmbarkeit“ sowie die Qualität der Freiflächen im Mittelpunkt. Die Post AG ist hierauf im besonderen angewiesen, da sie ohne einen Mitinvestor finanziell nicht in der Lage ist, das Areal umzustrukturieren.

Weiterentwicklung im Prozeß: Durch die von den übrigen Akteuren akzeptierte Setzung der BGF-Werte und die die Verortung der Nutzungen einschränkenden Rahmenbedingungen wird eine Stabilisierung der anfangs geäußerten Nutzungsvorstellungen der Post AG erreicht. Sie ist nicht gezwungen, ihre Ziele angesichts der Resultate des Entwurfsprozesses im größeren Maßstab anzupassen.

Durchsetzungsgrad: Das diskursive Gutachterverfahren bindet alle Akteure der öffentlichen Hand stark ein und macht sie damit frühzeitig zu Mitentscheidern. Auf diese Weise werden abweichende städtebauliche Vorstellungen früh in ihrer Wirkung geschwächt. Dennoch deuten sich nach Abschluß des Verfahrens, das entgegen aller Rahmenplanaussagen ein 120 m hohes Bürohaus produziert und damit das Gleichgewicht der städtebaulichen Akzente im Gebiet aus den Fugen geraten zu lassen, Widerstände

von Seiten des Bezirks an, die nach Ende des Untersuchungszeitraums zu einer Höhenreduzierung führen (G117). Vordergründig scheint es so, als sei es der Post AG auf ihrem wenig bekannten Grundstück gelungen, die öffentliche Hand zum Einsatz relativ weitgehender Mittel in der Umstrukturierung und Popularisierung des Geländes zu bringen (einschließlich der temporären Verlagerung des Tempodroms⁵⁰² auf den Standort), doch bleibt die tatsächliche Zukunft des Standorts weiterhin ungewiß. Ob sich die angestrebte Nutzungsverteilung überhaupt wird vermarkten lassen, ist derzeit ebensowenig bekannt.

7.234 DRESDENER BANK

Die Dresdener Bank stellt einen Sonderfall im Umfeld des Ostbahnhofs dar. Dies gilt nicht nur insofern, als sie noch vor dem städtebaulichen Wettbewerb die Initiative ergreift und schließlich nach § 34 BauGB eine Baugenehmigung erlangt, sondern ebenfalls, weil sie sich bewußt in das traditionelle Straßennetz einordnet und an Traufhöhenvorstellungen hält. Motiv für die Wahl des Standorts ist neben der Lage am Ostbahnhof offenbar das auf dem Grundstück vorhandene ehemalige Schulgebäude, das sich in einer Verbindung von alter und neuer Architektur in prägender Weise niederschlägt. Die Möglichkeiten, die sich daraus ergeben, sind für die Bank damit bedeutender als die Vermarktung des Bahnstandsstands mit einer Hochhausbebauung. Die Größe des Grundstücks erlaubt aber ohnehin eine Nutzung über den Eigenbedarf der Bank hinaus. Die Attraktivität der entstehenden Räume und der Nutzungskombination mit Hotel und Einzelhandel steht im Mittelpunkt der Konzeption, die zwar zunächst erfolgreich ist, aber in ihrem Erweiterungsteil ebenso wie andere Standorte von der Krise des Büroflächenmarktes betroffen wird. Der Investor ist im Nachhinein offenbar unverständlich, daß die Entwicklung des Standorts derart viel Zeit in Anspruch nimmt. Ihre phasenweise, auf die etablierten städtebaulichen Strukturen um das Kaufhof-Warenhaus sowie den Bahnhof selbst und die Eigennutzung der Bank setzende vorsichtige Vorgehensweise erscheint daher in der Rückschau als dem schwierigen Standort angemessen.

7.24 Berater

Unter den Beratern sind vier Gruppen von Bedeutung. Es handelt sich dabei zunächst um Gutachter, die für das Land oder den Bezirk Nutzungsempfehlungen entwickeln, die Jurymitglieder der verschiedenen Verfahren, Verfahrenssteuerer als Dienstleister der öffentlichen Hand wie der Investoren und schließlich die Entwurfsarchitekten. Eine präzise Analyse aller dieser Akteure würde den Rahmen der Untersuchung sprengen, der am Beispiel des Hauptbahnhof-Wettbewerbs und seiner Folgen den Schwerpunkt auf die städtebauliche Steuerung von Großstandorten durch rahmenplanerische Vorgaben legt. Deshalb sollen hier nur ausgewählte Anmerkungen gemacht werden, sofern sie einen besonderen Einfluß auf die letztendlich gefundenen Lösungen haben. Die Jurymitglieder bleiben dabei außen vor, da ihre Einzelpositionen nicht hinreichend genau zu identifizieren sind.

7.241 GUTACHTER

Unter den Gutachtern sind insbesondere die AGS und die FfH zu nennen, die Inputs für den städtebaulichen Wettbewerb liefern, weiter das Büro Eichstädt, das für den Bereich östlich der Straße der Pariser Kommune rahmenplanerische Aussagen entwickelt, und nicht zuletzt weitere Fachgutachter, die zu einzelnen Fragen Stellung beziehen, wie das Büro Prisma mit einer Einzelhandelsstudie sowie die Bürogemeinschaft Alkewitz, Cassens & Siewert mit ihren landschaftsplanerischen Aussagen zum Spreeuferbereich.

Genese der Ziele: Im frühen Stadium nach der Vereinigung sind die AGS und die FfH relativ frei von Bindungen durch Vorentscheidungsprozesse damit betraut, Empfehlungen für den Standort abzugeben. Dabei läßt sich die AGS von der Einschätzung des Standorts als Kerngebiet leiten, die im Konsens mit den leitenden stadtentwicklungspolitischen Strukturvorstellungen der in der öffentlichen Verwaltung wie privatwirtschaftlich tätigen Planer steht und später in den Flächennutzungsplan Eingang findet. Die FfH ist für vorsichtige Prognosen der Einzelhandelspotentiale bekannt, zeigt aber in ihrem später im Bezirk teilweise umstrittenen Gutachten (G108) zusätzlich, daß sie bei der polyzentralen Entwicklung der Stadt - wenn auch in der sozialistischen Ökonomie auf bescheidenem quantitativem Niveau - bereits etablierten vitalen Standorten den Vorzug gibt, also vorrangig Einkaufsstraßen oder Straßenknoten mit „Hinterland“.

⁵⁰² Das Tempodrom ist eine Veranstaltungsstätte, die in einem Zirkuszelt vorwiegend Musikereignisse durchführt - allen voran das mehrwöchige multikulturelle Sommerfestival „Heimatklänge“.

Verfolgung der Ziele: Die von den Gutachtern abgegebenen Empfehlungen werden in die Entscheidungsprozesse von der öffentlichen Hand eingearbeitet. Eine intensivere längere Verfahrensbegleitung findet anscheinend nicht statt. Die voneinander abweichenden Aussagen der Gutachten stehen wie im Falle des Einzelhandels bezuglos nebeneinander und dienen der Bestätigung der Akteure in ihren eigenen Einschätzungen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Demgemäß entwickeln sich auch die Empfehlungen zwangsläufig nicht weiter. Neue gutachterliche Vorstellungen entstehen lediglich durch Neubeauftragung bei der Konkretisierung von Teilbereichen. In diesem Zusammenhang ist ein Testentwurf von Eichstädt für den Bereich südöstlich des Bahnhofs zu nennen, der Aussagen für das Postgelände macht, dessen städtebaulich behutsame Vorschläge aber offenbar im späteren UCP-Verfahren keine wesentliche Rolle spielen.

Durchsetzungsgrad: Von einer echten Durchsetzung kann angesichts der geringen Intensität der Verfahrensbeteiligung kaum gesprochen werden. Die von den Gutachtern abgegebenen Empfehlungen haben aber weitreichende Wirkungen, indem sie die Entwicklungsperspektiven des Standorts über die Wettbewerbsauslobung mitbestimmen. Zwar wird die GFZ-Empfehlung im Einzelfall verlassen - sie war ohnehin nicht als grundstücksscharfe Aussage, sondern als grobes Dichtemodell für den Stadtteil gedacht -, doch beruft sich der Bezirk auf die Wohnnutzungsanteile, während Anstrengungen für eine offensive stadtentwicklungspolitische Aufwertung des Areals zum Einzelhandelsstandort durch den Senat unterbleiben.

7.242 VERFAHRENSSTEUERER

Im Laufe der verschiedenen Teilprozesse tauchen angesichts der Komplexität der Akteurslandschaft und besonderer Umstände Verfahrenssteuerer auf, die sich stärker zu etablieren beginnen und zunächst lediglich die Dienstleistung „Konsensproduktion“ mit den Instrumenten Dokumentation, Koordination und Nachbereitung anbieten, dabei aber ihre eigenen Vorstellungen über den Prozeß einzubringen verstehen und eine nicht zu unterschätzende inhaltliche Rolle spielen. Sie sind den Wettbewerbsorganisatoren anderer Fallstudien vergleichbar, begleiten aber den Entwicklungsprozeß über einen wesentlich längeren Zeitraum als jene.

Genese der Ziele: Die Verfahrenssteuerer als Koordinatoren weisen im Rahmen ihres Auftrags keine städtebaulichen Ziele auf. Dieser Auftrag und damit ihr Erfolgskriterium ist die Bereitstellung von Informationen, die für alle formal am Verfahren beteiligten Akteure gleichermaßen Grundlagen zu einer fairen und effektiven Beteiligungsmöglichkeit liefert, sowie die Herstellung eines kooperativen Arbeitszusammenhangs, der die Akteure in die Verantwortung für die Entscheidung einbindet. Demgemäß wird gerade im Bereich des Ostbahnhofs mehrfach ein diskursives Gutachterverfahren gewählt, das den Entscheidungsträgern die Möglichkeit der schrittweisen Entwicklung und Nachbesserung der Ergebnisse im Prozeß gibt. Diese Vorgehensweise scheint insbesondere angesichts des weitgehenden Fehlens von Orientierungspunkten aus dem Bestand angemessen.

Die Verfahrenssteuerer sind allerdings keineswegs inhaltlich neutral. Zum ersten vertreten sie aus der Logik ihres Auftrags und ihres Selbstverständnisses heraus Kompromißfindungsprozesse, die nur dann möglich sind, wenn Entwicklungspotentiale auch einer Verwertung zugeführt werden. Zum zweiten bringt ihre berufliche Prägung im Baubereich eine Präferenz für bestimmte städtebauliche Prinzipien. Insbesondere die professionelle Auseinandersetzung mit Investorenkonzepten und deren Tragfähigkeit läßt sie zu Anwälten einer restriktionsarmen Steuerung von Entwicklungsprozessen werden, um der Notwendigkeit der Eigenprofilierung, die Investoren in Zeiten eines härteren Wettbewerbs um Nutzer verstärken, Rechnung tragen zu können. Damit stehen sie im Gegensatz beispielsweise zu einigen Beratern im Falle des Pariser Platzes, wo eine stärkere Notwendigkeit von vereinheitlichenden gestalterischen Vorgaben gesehen wird.

Verfolgung der Ziele: Über die Steuerung des Verfahrens, die die Teilnahme an mannigfachen Diskussionsprozessen auf informelle Weise erlaubt, treten sie als Berater des Bezirks und in der Erarbeitung von Verfahrensgrundlagen auch als Berater von Investoren auf, die deren Verwertungsvorstellungen in durchsetzbare Vorgaben umzusetzen helfen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Teil des Grundprinzips von diskursiven Verfahren ist die Herausarbeitung von qualifizierten und von allen Beteiligten tragbaren Lösungen. Inwieweit dabei lediglich Legitimation für bereits vorher informell festgelegte städtebauliche Merkmale hergestellt wird und das Verfahren mithin lediglich aufzeigen soll, daß die vorab definierten Ziele auch in vertretbarer Weise umsetzbar sind, kann in einer Ex-Post-Analyse kaum identifiziert werden.

Durchsetzungsgrad: Das Beispiel der KapHag, die versucht hat, sich einem Verfahren des beschriebenen Typs zu entziehen, zeigt, daß die Verfahrenssteuerer im Hinblick auf die Schaffung von Handlungsfähigkeit erfolgreich sind und beschleunigend wirken können, indem vorab bereits Konflikte entschärft und mögliche Gegner befriedet werden. Auch die Reduzierung der Rahmenplaninhalte auf wenige *essentials* bei gleichzeitiger Zulassung größerer städtebaulicher Vielfalt bestätigt die Herangehensweise, kann aber auch als Resignation vor der geringen Attraktivität des Standorts und ein Eingeständnis der schwachen Verhandlungsbasis der öffentlichen Hand bei dessen Neuordnung gewertet werden.

7.243 ENTWURFSARCHITEKTEN

Die Vielfalt der Projekte und der Entwurfsarchitekten läßt deren zusammenfassende Behandlung nicht zu. Nicht auf jedem Standort sind die Freiräume der Architekten so groß, daß eine produktive Analyse ihrer Ziele möglich wäre. Deshalb soll hier eher versucht werden, eine Zusammenschau für den Standort charakteristischer Herangehensweisen und deren Trend über die Zeitspanne des Planungsprozesses zu liefern.

Die ersten Projekte am Standort reihen sich in die in den frühen 1990er Jahren in Berlin stark befürwortete „steinerner Moderne“ ein, weisen aber größere Differenzierungen hinsichtlich der Fassadenstruktur und Baumassenverteilung auf, als es beispielsweise in der dicht bebauten Friedrichstadt der Fall ist (z. B. erste Baustufe Dresdener Bank, Eckbebauung Schillingbrücke, Minerva-Haus). Mit der Entscheidung für den Jahn-Entwurf auf dem OPUS-Grundstück übernehmen stärker mit Glas gestaltete Fassaden die Vorrherrschaft (selbst im Vergleich der zweiten Baustufe Dresdener Bank mit der ersten), und skulptural geformte Baukörper werden zur Selbstdarstellung des Investors oder seiner Idee entwickelt (Jahn-Gebäude, Solarzentrum, Spree-Sinus). Weiterhin wird das konventionelle Verhältnis zwischen Gebäude und Freiflächen allmählich aufgelöst, das seit dem Niedergang der Moderne wieder stark durch die auch für „Investorenarchitektur“ zweckmäßige Kombination von Blockrandbebauung und Hof geprägt ist (Spree-Sinus, Urban Center Postbahnhof)⁵⁰³. Die sämtlich über konkurrierende Verfahren ermittelten Entwurfsarchitekten bedienen relativ eng die Ziele der Investoren und der öffentlichen Hand. Spektakulär-innovative Architektur wird von der KapHag und der OPUS eingefordert, und das Werkstattverfahren zum UCP zeigt deutlich, daß die Entwürfe auf einen städtebaulichen Akzent am Stralauer Platz hingetrimmt werden können. Der Schlüssel zur Autonomie der Entwurfsarchitekten liegt daher bereits in der Konstruktion des Auswahlverfahrens und der Vermarktungsstrategie des Investors.

7.25 Öffentlichkeit

7.251 BEWOHNER, NACHBARN, BÜRGER

Unter den Bewohnern besteht zwar ein gewisses Interesse an der Entwicklung des Standorts, doch entwickelt sich erst allmählich und getragen von Aktivitäten im benachbarten Bezirk Kreuzberg eine formierte Öffentlichkeit, die den Entwicklungsprozeß in seiner Gesamtheit betrachtet und beginnt, den anstehenden Verdichtungsprozeß wegen seiner Tendenz, Freiflächen zu bebauen, kritisch zu würdigen. Nachdem Vorentscheidungsprozesse mit erheblichem Aufwand vom städtebaulichen Wettbewerb bis zu Gutachterverfahren für Einzelprojekte ohne Beteiligung Außenstehender und ohne genauere Kenntnis über deren Entwicklungsvorstellungen für den Großstandort vorangetrieben worden sind, kommt den Bebauungsplanverfahren in der Regel lediglich die Funktion der Umsetzung der zuvor festgelegten Ziele zu. Die formalen Beteiligungsschritte werden nur von einer äußerst geringen Anzahl von Bürgern genutzt. Auffällig in den wenigen schriftlichen Stellungnahmen ist aber von Anfang an die Kritik an Versiegelungsmaß-

⁵⁰³ Dies mag allerdings hier mit den besonderen Bedingungen des Standorts zu erklären sein. Während das Spree-Sinus-Grundstück keinen rechtwinkligen Grundriß aufweist, ist das Postgelände teilweise von den Bestandsgebäuden determiniert.

nahmen und der Überbauung von Freiflächen, während die ergänzende Bebauung nördlich der Bahntrasse trotz ihrer Nähe zu Wohngebäuden und der Inanspruchnahme von Stellplätzen nicht auf Ablehnung stößt.

7.252 FACHÖFFENTLICHKEIT, MEDIEN

Ähnlich gering ist das Interesse der Fachöffentlichkeit und der Medien. Trotz der Entwürfe, die noch weit stärker von den Vorstellungen der Fachöffentlichkeit abweichen, als dies beispielweise bei der Jahn-Bebauung auf dem Victoria-Gelände der Fall war, und trotz einer erheblichen Veränderung der Rahmenplanaussagen wird die Entwicklung vor Ort kaum diskutiert. Unter den Gründen hierfür kommen die größere Anerkennung Helmut Jahns in Berlin, dessen weiterentwickelte Entwurfssprache, die Unattraktivität des Gebiets und das Desinteresse am Standort, dessen geringer Bestand, der durch Neubebauung konkurrenzfähig werden könnte, der geringe Informationsgrad in der Fachöffentlichkeit und die wenig dynamische reale Bautätigkeit in Frage.

7.3 Konflikte und ihre Bewältigung

7.31 Konflikte

7.311 HÖHE

Entstehung: Während der Wettbewerb und seine Überarbeitung zum Rahmenplan relativ klare Auskünfte zum Höhenprofil des Standorts machen, wird die Höhe in den Einzelprojekten durch die etwas vage angelegte De-Facto-Öffnungsklausel hinsichtlich der Akzentuierung von Brückenköpfen erstmals in Frage gestellt. Die Notwendigkeit einer Initialzündung auf dem devastierten Gelände südlich der Bahntrasse und das Bewußtsein von einer Notwendigkeit der Weiterentwicklung und Konkretisierung des Rahmenplans trifft zusammen mit einem in Teilen veränderten Akteursspektrum, so daß die Neudefinition der Höhe am Jahn-Gebäude einer Erosion der Verbindlichkeit der Rahmenplanziele nachfolgt.

Der zweite Höhenschub erfolgt in einem Milieu der Veränderung gegenüber der frühen Wettbewerbsphase. Eine weitere Distanzierung ist auf die inzwischen realisierten Hochhäuser in der Stadt, die zwischenzeitliche Aufgabe der Nutzung auf dem Postgelände und die veränderten Strategien des Senats zurückzuführen, der zwischenzeitlich sogar gesamtstädtisch insbesondere auf nachgeordneten Standorten nur schwache Entwicklungserfolge vorweisen kann⁵⁰⁴.

Austragung: Die Vorbereitung des OPUS-Wettbewerbs durch die relevanten Akteure bietet eine Plattform für eine Einigung auf die städtebaulichen Merkmale. Die Einigung im Wettbewerb scheint dann auch weniger hinsichtlich ihrer Höhe umstritten als in bezug auf die Angemessenheit der Architektur für den Standort⁵⁰⁵ (G105, G108). Dennoch liegen in der Kopplung der Höhe mit der erhofften Aufwertung des Orts, der transparenten Öffnung auf den Park, der Grundstücksabgrenzungsregelung und der Bezugnahme auf die Gebäudehöhe an der Straße der Pariser Kommune Anknüpfungspunkte für eine Rechtfertigung der Abweichung vom Rahmenplan durch andere „Gewinne“, die das Projekt verspricht. Selbst der stark auf die Inhalte des Rahmenplans ausgerichtete Bezirk und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, die die durchschnittlichen Dichtewerte ins Spiel gebracht hat, lassen sich auf eine neue Perspektive ein, die die Bezugspunkte in den nördlich der Bahn liegenden Wohnhochhäusern sieht.

Auf analoge Weise wird der Versuch gestartet, die Höhe der Gebäude im Post-Areal durch Vorabstimmungen und schließlich das diskursive Verfahren im Konsens zu bestimmen. Dabei verdichtet sich allerdings die Frage der Höhe auf die letzten Überarbeitungsschritte, die aufgrund von städtebaulich-kompositorischen Erwägungen die große Höhe im öffentlichen Raum besonders wirksam werden lassen.

⁵⁰⁴ Dies betrifft sowohl die Entlastungszentren am S-Bahn-Ring, aber beispielsweise auch die schleppende Entwicklung am Alexanderplatz.

⁵⁰⁵ Der Bezirk ist ob der kritischen Einschätzung Stimmanns gegenüber dem Entwurf verstimmt, der ihn für zu ehrgeizig für den Standort hält (G105, G108).

Im Falle des Spree-Sinus wird die Höhe autonom durch den Entwurfsarchitekten städtebaulich-kompositorisch bestimmt und trifft auf die Ablehnung des nicht ins Verfahren einbezogenen Bezirks. Die weitere Abstimmung ist von extremer Zuspitzung gekennzeichnet und erfordert zunächst die Wiederherstellung einer Gesprächsbasis, auf der schließlich der Grad der möglichen Abweichung von den eigenen Vorstellungen erschlossen wird, um überhaupt zu einer Einigung zu kommen.

Bewältigung: Mit der Verdreifachung des kommunikativen Zielbestimmungsprozesses (Rahmenplan, Vorbereitung des Wettbewerbs, Wettbewerb) werden zumindest Voraussetzungen für die konsensuale Bewältigung gefunden. Das Eingehen der Akteure auf die erste Höhenabweichung ist allerdings zumindest auch auf die Mobilisierungskraft der neuen Perspektive und der vergleichsweise geringen Auswirkungen der Höhensteigerung zurückzuführen.

Dies zeigt das Verfahren zum Post-Areal, in dem der neue Höhengsprung fachlich-verfahrenintern vollzogen wird, aber im Bezirk auf Widerstand stößt, da er neben den Rahmenplanzielen auch dessen zurückgenommene Metaziele (Abstimmung der über der Traufhöhe liegenden Gebäude, Akzente an Brückenköpfen) zu sprengen droht. Das vorläufige Ergebnis hat den Konflikt also nicht aufgelöst, sondern die verfahreninterne Einigung als neues Ziel postuliert.

Der Fall Spree-Sinus bringt eine Höheneinigung, bei der beide Parteien das Gesicht wahren können. Die konfliktive Situation ist dadurch entstanden, daß die einzelnen Akteure die Lösung nicht in einem gemeinsamen Verfahren produziert haben. Verbunden mit der politischen Betrachtungsweise, die durch die Verhandlungsstrategie des Investors ins Spiel gekommen ist, sind sie zu einem Kompromiß gezwungen, um Handlungsfähigkeit zu beweisen und eine Situation zu vermeiden, in der an ihnen vorbei entschieden wird. Dies gilt insbesondere für den Bezirk. Der Kompromiß stellt also hier lediglich eine letzte Möglichkeit der Einigung dar.

7.312 DICHTEN UND FREIFLÄCHENVERSORGUNG

Entstehung: Im Lauf des Planungsprozesses werden die Dichtewerte ständig im Rahmen der Präzisierung der Ziele verändert. Die dadurch vorbereiteten Baurechte für höhere Dichtewerte als zunächst vorgesehen werden von den Verfahrensbeteiligten im wesentlichen mitgetragen und als logische Weiterentwicklung angesehen, bisweilen durch veränderte Rahmenbedingungen wie im Fall des Postbahnhofgeländes. Erst allmählich verstärkt er den Widerstand des benachbarten Bezirks Kreuzberg und einiger Bewohner, so daß auf politischer Ebene zu reagieren ist. Die dann gefällten Vorentscheidungen lassen lediglich die Herausnahme von noch nicht im engeren Sinne planungsbefangenen Flächen aus der Baukörperkulisse zu, die aber nicht zwangsläufig die angestrebten Freiflächenqualitäten aufweisen können (Lärmproblematik, Flächenzuschnitt).

Austragung: Die Dichte ist somit Gegenstand einer ständigen Neubestimmung durch die Einzelentscheidungen. Dieser Suchprozeß wird durch die Investoren angetrieben, die geringfügige Dichtezunahmen für ihr Grundstück auf ihre Konsensfähigkeit testen und im Abstimmungsprozeß bestätigen lassen. Die aktive Freiflächenversorgungspolitik am Standort ist zwar durch massive Widerstände einzelner Nutzer und Nutzungen gehemmt, doch kann dies gar nicht ausschlaggebend für den sich formierenden Widerstand angesehen werden, da die Bebauung der Grundstücke ebenso auf sich warten läßt. Politische Reaktionen auf erkennbaren Widerstand in der Bevölkerung sind autonome und tastende Anpassungen der Versorgungspolitik, die Spannungen im Prozeß vermeiden sollen, gehen aber nicht auf eine konsensuale Zielbestimmung mit den Gegnern zurück.

Bewältigung: Damit wird die Dichte im Rahmen der Entscheidungsfindung durch Neuvergewisserung auf die Verträglichkeit des veränderten Rahmens im Konsens der Verfahrensbeteiligten bestimmt. Widerstände können dabei angesichts der konfliktarmen Verständigung im engeren Kreis der Beteiligten weitgehend unberücksichtigt bleiben. Die Freiflächenversorgung bringt Konzessionen an die Gegner, da diese sich zunehmend im eigenen Bezirk befinden und die lokale Verantwortung der bezirklichen Politik in Frage stellen könnten.

7.313 EINFÜGUNG UND STÄDTEBAULICHE KOMPOSITION

Entstehung: Die Frage der Einfügung und städtebaulichen Komposition wird zum ersten Mal im Vorfeld des städtebaulichen Wettbewerbs zum Konflikt. Der mit Einzelprojektideen konfrontierte Bezirk reagiert mit dem Bekenntnis zur Wiederherstellung historischen Straßen- und Platzräume und der Abwehr vor-schneller Entwicklungen durch Bebauungsplanverfahren.

Die rudimentären städtebaulichen Spuren stabilisieren das Wettbewerbs- und Rahmenplanergebnis nicht hinreichend, so daß Einfügung und Komposition in den Einzelverfahren zum Postareal und zum Spree-Sinus erneut verhandelt werden. Dies hängt im ersten Fall mit den gewandelten Rahmenbedingungen und der Größe des Standorts zusammen, im zweiten mit dem Scheitern der ursprünglichen Planung und dem Gestaltungswillen des Investors.

Austragung: Der städtebauliche Wettbewerb bringt den Ordnungsanspruch der öffentlichen Hand in einen Rahmen, der aufgrund der Größe des Gebiets die Teilnehmer zu einer Reduzierung auf städtebaulich-strukturelle Fragen geradezu zwingt. Auch im Nachgang wird das Ergebnis durch holzschnittartige Prinzipien von Verfahren zu Verfahren weitergereicht. Angesichts dieser großflächigen Herangehensweise ist die Zurückdrängung kompositorischer Ausbrüche oder besonderer Dominanten wenig aufwendig, wenn auch in der Jury umstritten (G110). Erst das scheinbare Scheitern dieses Ansatzes, die Erosion der Wettbewerbsziele auf ihre Essentials, die als Vorbild vorgeführten Überarbeitungen und die von den Investoren gewünschte Individualität ihrer Projekte bringt eine Ideenvielfalt hervor, die sich gegen die Unterordnung gegen den als Restriktion empfundenen Rahmenplan (G103) richten und zusehends den Blick auf das einzelne Grundstück richten. Sofern dies im diskursiven Prozeß geschieht, bleiben die Ordnungsmuster des Rahmenplans grundsätzlich erhalten (Spreequartier) und werden lediglich an einigen Stellen - allerdings Schlüsselstellen - durchbrochen (Postareal), sofern sich die Individualität des Investitionsvorhabens auch im Verfahren widerspiegelt (Spree-Sinus) dagegen grundsätzlich in Frage gestellt. Die Konsensfindung ist im Nachlauf jeweils von den umfangreichen Vorentscheidungsprozessen überlagert, und es entsteht ein Entscheidungsdruck, unter dem die vom Bezirk vertretenen Rahmenplanziele, die standortpolitischen Ziele des Senats und die Vermarktungsziele der Investoren abuarbeiten sind.

Bewältigung: Wegen des schleppenden Entwicklungsverlaufs bringen die Investoren günstige Ausgangsbedingungen mit. Dennoch können die Konflikte aufgrund der nachhaltig vertretenen und weitgehend stabilen Position des Bezirks sowie der inzwischen gestärkten Rechtsposition⁵⁰⁶ der Bezirke gegenüber dem Senat nicht einfach durch Separatfrieden zwischen Senat und Investoren bewältigt werden. Die Einigung im Kompromiß zwingt allerdings die Vertreter der Rahmenplanziele über den gesamten Entwicklungsprozeß hinweg zu einer schrittweisen Aufweichung ihrer eigenen Position, da im jeweils späteren Teilprozeß jeweils von der vorherigen Einigung ausgegangen wird.

7.314 NUTZUNGSART

Entstehung: Die Einigung im Wettbewerbsverfahren und im Rahmenplan auf einen beachtlichen Wohnanteil und dessen Verortung im Gebiet erfolgt innerhalb der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund der vorher und parallel laufenden Debatten um die Durchsetzungsfähigkeit von Wohnen in der Friedrichstadt und der Standorteinschätzung als weniger bedeutsames Nebenzentrum weitgehend konfliktfrei. Dagegen wird die Umsetzung der einzelnen Projekte, die je nach Lage im Gebiet höhere Wohnanteile aufweisen sollen, zur eigentlichen Nagelprobe. Die veränderten Förderkonditionen und das dadurch ausgelöste Scheitern des KapHag-Projekts bringt die Umorientierung des Investors hin zu hohen Büroflächenanteilen, die auf die unveränderte Position des Bezirks stoßen, der immerhin ins Feld führen kann, daß auf dem Büroflächenmarkt keine so dynamischen Bedingungen vorherrschen, als daß das Grundstück unbedingt für das Büroflächenangebot benötigt würde. Ganz anders stellt sich die Situation auf dem Postareal dar, wo die Nachnutzungsfähigkeit der Bestandsgebäude, deren Denkmalschutz und die wenig attraktive Lage für Wohnnutzungen das mögliche Nutzungsspektrum von vornherein stark determinieren und damit größere Konflikte trotz zunächst offener Nutzungsverteilung nicht auftauchen.

⁵⁰⁶ Vgl. dazu den Anhang über die Kompetenzen von Bezirken und Senat.

Austragung: Die KapHag geht offen in die Konfrontation und beruft sich dabei auf die Rentabilitäts- und Vermarktungsprobleme für Wohnungen. Sie isoliert sich dadurch lange Zeit selber und baut erst durch Intervention an höherer Stelle einen Entscheidungsdruck auf, der im Zusammenhang mit den anderen Konflikten ausgetragen wird. Im Falle des Postareals gelingt es den Eigentümern, die Tragfähigkeit eines Konzepts ohne Büroflächen in größerem Umfang zu bestreiten, so daß angesichts des Ziels der öffentlichen Hand, die Fläche überhaupt zu entwickeln und aufzuwerten, sich Änderungen der Flächennutzungen und deren Anordnung im wesentlichen auf Zweckmäßigkeitsüberlegungen im diskursiven Verfahren beschränken.

Bewältigung: Die KapHag muß im Kompromiß eine Überarbeitung mit Wohnanteil zusichern. Die Prüfung der Realisierungsfähigkeit wird damit aus dem Kompromiß ausgeklammert und hält sowohl für den Investor als auch für den Bezirk weiterhin eine Rückzugsmöglichkeit offen. Im Falle des Postareals entsteht scheinbar eine höhere Verbindlichkeit durch die präzise Nutzungszuordnung des ausgewählten und überarbeiteten Konzepts. Da lange ungewiß bleibt, ob die Post AG einen Investor finden wird, besteht aber weiterhin Spielraum für Veränderungen. Die eigentlich strittige Frage hinsichtlich der Grundstücksverwertung wird über die Höhe ausgetragen, während der ausschlaggebende Büroflächenanteil, der die anderen Merkmale des Konzepts nach sich zieht, nicht direkt in Frage gestellt wird.

7.315 FREIFLÄCHENGESTALTUNG

Entstehung: Auch in der Freiflächengestaltung stoßen Aussagen für den Gesamtstandort auf dazu im Widerspruch stehende Präzisierungen bei den Einzelvorhaben. Dabei sind die Spreefenster und die Promenaden weitgehend unkritisch, und die Wiederhereinnahme von Hafenbecken durch das Spree-Sinus-Projekt entspricht ohnehin der ursprünglichen Wettbewerbssituation. Lediglich die Freiflächengestaltung des OPUS-Projekts hat eine hinreichende Detaillierung erfahren, daß darüber hinaus gehende Konflikte auftauchen konnten. Die Überlegungen, die die Freiflächenstudie für den Gesamtbereich betreffen, werden anhand der ausdifferenzierten Gebäudetypologie des Jahn-Baus weiterentwickelt und gehen daher auf veränderte Rahmenbedingungen ein.

Austragung: Die nebeneinander stehenden Konzepte werden innerhalb des Amtes bewertet. Dabei spricht für den späteren Entwurf offenbar weniger die Zwangsläufigkeit seiner Argumentation (gewählte Baumart paßt besser zur Architektur)⁵⁰⁷, sondern die Reputation des Landschaftsarchitekten.

Bewältigung: Der Konflikt wird innerhalb des Bezirksamts bewältigt, wobei ein Kompromiß nicht möglich ist. Die Konzeption des Investors ist an dieser Stelle insoweit schlüssig, als die Gegenargumente nicht ausreichen, um eine unnötige Auseinandersetzung sinnvoll erscheinen zu lassen. Die städtebauliche Argumentation des federführenden Stadtplanungsamts reiht sich in die an anderer Stelle in der Stadt ein (Vielfalt der Ufergestaltung ist vorrangig oder hinnehmbar) und obsiegt gegenüber einer freiraumplanerischen des Naturschutz- und Grünflächenamts.

7.316 NEBENKONFLIKTE

Die zahlreichen Detailkonflikte, die die Entwicklung eines Großstandorts mit sich bringt, sollen hier nicht weiter behandelt werden, da sie aufgrund ihrer speziellen Ausgangsbedingungen wenig über den Einzelfall hinaus aussagen. Der Planungsprozeß läuft ohnehin vergleichsweise konfliktarm, was mit auf die unten behandelte Akteurskonstellation zurückzuführen ist. Die Nebekonflikte können klassifiziert werden als Detailabstimmungen und latente Unstimmigkeiten über Höhe und Fassadengestalt, Flächennutzungskonkurrenzen infolge von problematischen Eigentums- und Nutzungsrechtsverhältnissen nach der Vereinigung, verkehrliche Abstimmungen, verschiedene Beurteilungen des Einzelhandelspotentials und grundlegende Konflikte über die Entwicklungsstrategie (angesichts der Marginalisierung der dabei auftretenden Akteure aber ohne Bedeutung im Verfahren).

⁵⁰⁷ Sie soll hier aber weder erhärtet noch widerlegt werden.

7.32 Bündnisse und Gegnerschaften

7.321 BÜNDNISSE

Die beteiligten Akteure schließen jeweils Bündnisse auf Zeit oder über Partillösungen. Dies betrifft die Wettbewerbsphase wie die nachfolgenden Entwicklungsphasen. Während der Wettbewerbsphase bringt die Abstimmung zwischen den Senatsverwaltungen und dem Bezirk eine Einigung auf eine moderate Kerngebietenentwicklung mit relativ hohem Wohnanteil, die zumindest die Planer und Architekten in allen Verwaltungen hinter sich vereint, da die entwicklungs euphorischen Akteure häufig mit anderen Projekten beschäftigt sind, die informelle Aufteilung zwischen den Senatsverwaltungen mit der Verantwortlichkeit der Stadtentwicklungsverwaltung für das Areal eine Art zeitliche Pufferung schneller Ideen bringt, das Gebiet kaum attraktiv für die Herausbildung einer Stadtkrone erscheint und seine relative Nähe zum Alexanderplatz eine Konkurrenz zu jenem befürchten lassen. Nichtsdestoweniger wird das Gebiet als bedeutende Potentialfläche im Rahmen der Entwicklung des Spreerraums gesehen. Die Stabilität der beteiligten Akteure über diese erste Phase hinweg wird sichergestellt durch den Wechsel von Mitarbeitern der Senatsbauverwaltung in die freie Wirtschaft, in der diese dann beratend für den Bezirk tätig sind. Inhaltliches Bindeglied des Bündnisses ist die gemeinsam gesehene Notwendigkeit, das Gebiet „aufzuwerten“ und aus dem Grenzstreifen wieder einen lebendigen Stadtteil zu machen. Dies führt unter den Planern und Architekten in der Verwaltung und ihren Beratern zu einer weitgehend geteilten Einschätzung, daß die Reetablierung von unspektakulären städtebaulichen Ordnungsmustern bei gleichzeitigem Erhalt von bedeutenden Geschichtszeugnissen wie der East-Side-Gallery und der Schaffung von Verbindungen zwischen den Bezirken Kreuzberg und Friedrichshain die sinnvollste Strategie sei - selbst auf die Gefahr hin, daß beispielsweise durch die Konservierung des Mauerwerkwerks die Entwicklungsmöglichkeiten vor Ort stark eingeschränkt sind und ohne genaue Kenntnis über den möglichen Zeithorizont der anvisierten Brückenschläge nach Kreuzberg⁵⁰⁸.

In dieses Bündnis gliedert sich das Wettbewerbssiegerteam insofern ein, als es zunächst die gestellten Anforderungen ideal zu erfüllen scheint und darüber hinaus städtebauliche Akzente setzt, die klar formuliert, vielversprechend, angemessen und relativ einfach durchzusetzen sind (Bsp. Spreefenster). Auch wenn nach Beendigung des Rahmenplanverfahrens das Team aus dem Bündnis weitgehend ausscheidet, liefert es vorher wirkungsmächtige Grundlagen für die spätere Weiterbearbeitung durch andere Gutachter und wird bei der Entscheidungsvorbereitung über die im Osten des Gebiets liegenden langfristig zu entwickelnden Flächen ohnehin einbezogen.

Im Bezirk existieren zwar unterschiedliche Auffassungen über Einzelfragen, doch verbinden die grundlegenden Entwicklungsziele die zuständigen Akteure im Bezirksamt und die BVV weitgehend. Damit entsteht ein handlungsfähiges bezirksinternes Bündnis über Teillösungen bzw. Oberziele, das Abstriche vom ursprünglichen Ziel einer Wiederherstellung des städtebaulichen Vorkriegszustands machen muß, aber die vertretenen Rahmenplenergebnisse als dessen zeitgemäße Weiterentwicklung auffassen kann. Das inhaltliche Auseinanderdriften, das angesichts der Notwendigkeit entsteht, Ziele im Realisierungsprozeß zu präzisieren, wird dabei durch die Berater und deren Verfahrenslösungen weitgehend eingedämmt. Die intensiven Vorbereitungsphasen der einzelnen Entscheidungsverfahren binden die an der Rahmenplanerarbeitung beteiligten Akteure weiter ein und sorgen so dafür, daß mögliche Widerstände frühzeitig aufgrund der gemeinsamen Einsicht in die Notwendigkeit von Abweichungen im Detail und einer ständigen Neuverständigung auf die Interpretation des Rahmenplans entschärft werden können. Auf diese Weise gelingt es, den Rahmenplankonsens stark auf die gewandelten oder sich erst später zeigenden Investorenwünsche auszudehnen und anzupassen sowie die Anpassungen mit neuer Legitimation zu versehen. Am Verfahren zum Postareal ist dieser Interpretationsspielraum offenbar an seine Grenze geraten, und das Bündnis verliert seine Bindekraft.

⁵⁰⁸ Dies ist insofern bedeutsam, als die Akteure sich einem Rückbau des für die Entwicklung des Gebiets äußerst problematischen Hauptverkehrsstraßenzugs mit dem Argument nicht stellen, daß der Zeithorizont der Realisierbarkeit ungewiß sei und man daher das Konzept nicht von einer gesamtstädtischen verkehrspolitischen Entscheidung abhängig machen könne. Nun ist offensichtlich das gewählte Konzept nicht von der Realisierung der Brücken abhängig, aber dient dennoch als Legitimierung für Höhenakzente im Gebiet, obwohl zumindest die Anzahl der künftig gebauten Brücken äußerst ungewiß erscheint.

7.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Die wesentlichen Akteure, die das Planungsverfahren vorantreiben, aber dennoch nicht zum oben skizzierten Bündnis zu rechnen sind, sind die Berater. Sie nehmen eine Mittlerrolle zwischen den beteiligten Verwaltungen ein sowie eine zwischen öffentlicher Hand und Investoren. Dies macht deutlich, daß sie nicht selbst als Teil des Bündnisses betrachtet werden können. Sie bündeln den vorhandenen Konsens und loten Spielräume für eine Weiterentwicklung aus, die sie aufgrund ihrer bisweilen genauen Kenntnis der Investorenziele für eine Realisierung als notwendig erachten (G103). Ihre aktive Rolle stellt sich voll in den Dienst der Realisierbarkeit, was sie bei oberflächlicher Betrachtung als den Motor des Entscheidungsbündnisses erscheinen läßt. Da jedoch Ziele erneuert und abgewandelt werden, können die Moderatoren dieses weitergehenden Zielfindungsprozesses zwar als zentral in ihm betrachtet werden, doch ist gerade diese Mittlerrolle zwischen Vertretern latent voneinander abweichenden Zielbündeln Indiz für eine indifferente Haltung zum oben beschriebenen Bündnis, da die Investoren wechseln, die Verwertung ihres Grundstücks ausloten, den Rahmenplan als restriktiv ansehen usw. (G103). Dies wird besonders deutlich beim Verfahren zum Postareal, wo die Berater ein Verfahren moderieren, das offensichtlich die alten Rahmenplanziele überwindet. Die übrigen Gutachter leisten inhaltliche Beiträge, die in die Zielfindung eingehen, sie aber kaum in das Bündnis einbindet, da ihre Aussagen zum Teil unter den Akteuren umstritten sind sowie von der Verfahrenslogik an einigen Stellen überwunden werden und ihre Beauftragung gezielt durch die öffentliche Hand erfolgt, während die Berater sowohl für die Investoren als auch die öffentliche Hand aktiv sind.

Demnach können die Investoren selbst höchstens in bezug auf den Konsens über die Entwicklung des Areals zu einem weitergehenden Bündnis gerechnet werden, doch selbst diese tautologische Aussage ist insofern einzuschränken, als zwischen öffentlicher Hand und Investoren gerade die Abgrenzung zwischen bebaubarer Fläche und öffentlichen und privaten Freiflächen im Verfahren bestimmt wird (vgl. Abgrenzung des Parks an der Ostseite des OPUS-Grundstücks). Dabei werden teilweise Lösungen gefunden, die auf eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Investoren hindeuten, wofür die öffentliche Zugänglichkeit privater Freiflächen paradigmatisch ist. Somit können die Investoren keinesfalls als „Gegner“ des moderaten Entwicklungsbündnisses gesehen werden. Sie fügen sich in die Verfahrenslogik und ansatzweise in den Zielkanon ein, der durch die öffentliche Hand vorgegeben wird, wenngleich ihre Versuche, die Rahmenplanziele auszuhöhlen und dabei eine höhere Grundstücksausnutzung und eine nach ihren Maßstäben individuellere Architektur zu erreichen, sich gegen das öffentliche Bündnis stellen.

7.323 GEGNERSCHAFTEN

Zu den grundsätzlichen Gegnern der Entwicklung können lediglich die vereinzelt ihren Widerspruch zum Entwicklungskonsens äußernden Bürger und der Bezirk Kreuzberg genannt werden. Erst allmählich formieren sich die Gegner zu einer grundsätzlichen Kritik an der offiziellen Planungsstrategie und insbesondere deren freiflächenbezogenen Zielen. Als Gegner können aber auch Einzelakteure aus dem Spektrum der Eigentümer und Investoren bezeichnet werden, die im Alleingang ihre eigenen Ziele zu erreichen versuchen und dabei die Verwirklichung des Rahmenplans an einzelnen Stellen blockieren. Einen Sonderfall stellt die KapHag dar, die sich lange Zeit isoliert und ebenfalls gegen das Bündnis stellt, aber wenigstens teilweise zu einem Eingehen auf die entstandene Formation unter den Akteuren der öffentlichen Hand gezwungen ist. Auch innerhalb der öffentlichen Hand tauchen Gegner an einzelnen Stellen auf. Die von ihnen aufgebrauchten Forderungen werden wie im Falle der Uferbegrünung am Jahn-Gebäude von den federführenden Akteuren der öffentlichen Hand zur Kenntnis genommen, ohne daß in ihnen stärkeres Widerstandspotential läge.

7.33 Ausgewählte Argumentationslinien

Der Planungsprozeß für das Areal, der auf dem zwar in der Jury umstrittenen, aber dennoch weitgehend in der öffentlichen Hand als Grundlage der weiteren Planung akzeptierten Rahmenplan aufbaut, muß sich mit einer geringen Investitionsdynamik auseinandersetzen. Er dauert damit über einige Jahre an, so daß die Inhalte des Rahmenplans mehr und mehr zugunsten überhaupt einer Entwicklung aufgeweicht werden. Dies geschieht durch die Investoren, die eine Individualisierung des Projekts beabsichtigen, doch schließen sich teilweise auch andere Akteure dem Trend an, der im folgenden in seiner Argumentationsweise an Einzelbeispielen aufgezeigt werden soll.

7.331 INDIVIDUALISIERUNG EINES PROJEKTS GEGENÜBER DEM RAHMENPLAN - DAS BEISPIEL SPREE-SINUS

Das von Axel Schultes zunächst unter dem Namen „Spreefelsen“ in die Diskussion gebrachte Projekt weicht in vielerlei Hinsicht von den Vorgaben des Rahmenplans ab. Schultes beruft sich in seiner Begründung des Projekts auf ein ganzes Konglomerat von Argumenten, die alle darauf abzielen, die Besonderheit des Ortes herauszustellen⁵⁰⁹. Sie lassen sich fassen in solche, die Verständigung zwischen unterschiedlichen Positionen herstellen wollen, weitere, die andere Denkansätze widerlegen sollen, und solche, die das eigene Handeln im engeren Sinn als verantwortungsvoll darstellen.

Herstellung einer Verständigungsbasis: Schultes versucht eine Einordnung der Aufgabe unter Bezug auf ein berühmtes Zitat, das für die Berliner Stadtentwicklungsszene als verbindend angesehen werden kann. „Wir alle wissen: Berlin ist viele Städte, ja - und viele Orte höchst unterschiedlicher räumlicher Struktur.“ (Schultes 1997, o. S.). Mit der Berufung auf die analytische Feststellung „Berlin ist viele Orte“ wird damit aus der Entstehungsgeschichte der Stadt Legitimation für ein damit korrespondierendes normatives Vorgehen abgeleitet. Vielfalt und Eigenart von räumlichen Zusammenhängen bringen eine Reihe unterschiedlicher Ausgangsbedingungen mit sich, die unterschiedliche Herangehensweisen erfordern. Diese an sich beinahe tautologische Aussage wird aber interessant, wenn man sie wie im vorliegenden Fall in Beziehung setzt zu der aus Krieg und Teilung geborenen Vielfalt und dem damit erforderlichen Umgang mit zerstörten städtischen Strukturen. Schultes bekennt sich eindeutig gegen „Heilung“ im Sinne einer Wiederherstellung charakteristischer und an anderer Stelle noch vorhandener kaiserzeitlich-„europäischer“ Strukturen. Die Herstellung einer Verständigungsbasis über das analytische „Viele-Orte“-Motto setzt seine Gegner bezüglich normativer Ansätze unter Druck, ihre eigenen Ausgangspositionen scheinbar zu verraten, die davon geprägt sind, Ansätze abzulehnen, die sich „Heilung“ im konventionellen Sinne verweigern.

Plädoyer für eine „erneuernde“ Entwurfsrationalität und Innovativität: Darauf aufbauend geht Schultes noch einen Schritt weiter und versucht, andere Denkansätze zu widerlegen. Er beruft sich dabei auf ein spezifisches Verständnis von Rationalität, das von einer freien Herangehensweise an die Aufgabe ausgeht und diese als besonders leistungsfähig ansieht: Die „Alt Vorderen hatten mit dem kühnen Schwung der Stadtbahn ... schon vor hundert Jahren gezeigt, was vorurteilsloses Denken umzusetzen vermag.“ (o. S.) Obwohl er seine Wurzeln für die Entwurfshaltung aus der Tradition ableitet (Stadtbahn, Berlin als viele Orte), richtet diese sich gerade gegen formale Bezüge in dem verlorenen städtebaulichen Erbe (Wiederherstellung des Stralauer Platzes als Ziel des Bezirks). Die aufgabenbezogene Rationalität nimmt die vermeintlichen Entwicklungsgesetze der Stadt zur Kenntnis und versucht, sich ihnen zu stellen: Die „Gegend um das neue Kraftwerk [Heizkraftwerk Mitte] wird sich so oder so in einen anderen Maßstab hinein entwickeln, als orthodoxe Ordnungsliebe sich bremsenderweise träumen läßt.“ (o. S.) Deshalb sei die Gebäudehöhe, mit 78 m weit über der des Rahmenplans mit einer Orientierung an der Traufhöhe „nicht gleich ... eine ‚feindselige Übernahme‘ der Stadt“ (o. S.). Die „bis auf die Fundamente zerstörte Stadt“, die sich dort „neuer, andersartiger entwickeln will“ (o. S.), wird zum personalisierten Akteur, ein Abgehen vom Rahmenplan zur Zwangsläufigkeit stilisiert. Der Komparativ „neuer“ und die Berufung auf „die Sehnsucht nach einem zweiten, dritten, neuen Berlin jenseits des ‚Berlinischen‘“ erhärten die Absage an überkommene Muster und stellt sich in die Tradition der städtebaulichen Moderne, die wesentliche Impulse ebenfalls aus der Verbindung einer situationsbedingten Herangehensweise und der Selbstgeißheit über die zeitgemäßere Lösung für den jeweiligen Ort geschöpft hat.

⁵⁰⁹ Die von Schultes gemachten Ausführungen sind extrem knapp gehalten und könnten daher dazu verleiten, ihre Bedeutung für den Planungsprozeß zu unterschätzen. Angesichts der andernorts immer wieder vorgefundenen Konsistenz der mündlichen wie schriftlichen Argumentation von Architekten, aber auch von Politikern oder Verwaltungsmitarbeitern, muß auch im vorliegenden Fall davon ausgegangen werden, daß die vorliegenden Argumente nicht einfach schmückendes Beiwerk eines sich maßgeblich in zeichnerischer Form darbietenden Entwurfs sind. Für eine retrospektive Analyse des Planungsprozesses, die häufig lediglich auf schriftliches Material und nicht durchweg auf hinreichend ausführliche Gesprächsvermerke oder -protokolle zurückgreifen kann, stellt die schriftliche Aussage die Grundlage für die Erschließung der Argumentationsweise von Schultes dar. Dabei ist irrelevant, ob es sich lediglich um Selbstvermarktung handelt oder nicht, denn eine solche Vorgehensweise könnte ebenso in Abstimmungsgesprächen vorgefunden werden.

Verantwortung des Entwurfs: Doch die Erläuterung bleibt nicht bei der Herausstellung der eigenen Entwurfshaltung stehen, sondern versucht ebenfalls, die zum planerischen Konsens gehörenden Qualitätsforderungen einzuhalten. Der neue Hafen und der Verlauf der Uferkante würden den „von langer Hand geplanten Uferweg überhaupt erst nutzbar und attraktiv machen“ (o. S.), die Planung sei daher „alles andere als stadtfreundlich gestimmt“. Die „extreme baukörperliche Konfiguration“ entstehe aus den extremen Bedingungen (Abwesenheit urbaner Struktur und Dichte usw.), was „der Architekt [sich] ein paar hundert Meter weiter flußabwärts nicht herausnehmen würde“ (o. S.). Dieses Bekenntnis zum Ort, der an anderer Stelle durchaus stärker auf den Architekten Einfluß nehmen würde, stellt ihn als einen verantwortungsvollen Planer dar, der durchaus nicht unsensibel mit dem Bestand umgeht. Anders gewendet drückt es allerdings den Kampf für die eigenen Ideen aus, die sich wenigstens an den Stellen in der Stadt möglichst frei entfalten sollen, die geringe Bindungen aufweisen, wenn der „eher landknstlerisch als stadtknstlerisch geprägten Architektur“ (o. S.) anderswo kein Raum gegeben wird. Es handelt sich um ein lobbyistisches Gefecht um ein kreatives Refugium in einer nach dem Bauboom der frühen 1990er Jahre zunehmend „fertiggebauten“ Stadt. Mit dem frei nach Schiller formulierten Appell „geben Sie Gestaltungsfreiheit“ stellt sich der Autor ein weiteres Mal auf unerwartete Weise in die deutsche kulturelle Tradition. Dies könnte ebenfalls in bezug auf die Verantwortung des Entwurfs gedeutet werden, indem er sich in Verbindung bringt mit einem Werk, das anerkannt hohen Maßstäben genügt. Sowohl der Inhalt als auch der Ursprung des Appells unterstellen jedoch, daß die Identifizierung dieser Maßstäbe außerhalb der Kompetenz der Entscheidungsträger liege. Der subjektive Maßstab des Entwerfers versucht sich unangreifbar zu machen, indem die Legitimität intersubjektiver Maßstäbe geleugnet wird.

7.332 ANPASSUNG DES RAHMENPLANS - DAS BEISPIEL UCP

Die strategische Lücke des Rahmenplans, die Unsicherheit über die zukünftige Gestaltung des Bahnhofsvorplatzes, wird von den Promotoren als Trittbrett für eine legitimatorische Absicherung der auf das eigene Projekt bezogenen Akzentsetzung benutzt. Der Wunsch nach klarer Definition der Raumkanten und die symbolische Bedeutung des Vorplatzes als Zentrum des gesamten Areals wird aufgegriffen und dient zusammen mit dem Hinweis auf die Unvorhersehbarkeit einer Aufgabe des Postbahnhofs zur Begründung einer Höhenentwicklung, die im Rahmenplan nirgends vorgesehen ist: Ein neuer Standorttyp erfordere neue Rahmenplanberlegungen. Baulich-räumlich versucht die Argumentation, mit dem inzwischen genehmigten Jahn-Gebäude eine „Torsituation“ zu bilden, die aber kaum nachvollziehbar ist. Die südöstliche Ecke des Stralauer Platzes ist gleichzeitig Endpunkt von Blickachsen entlang der Straße der Pariser Kommune - wenngleich wegen des Bahnviadukts wohl nur eingeschränkt - und der Mühlenstraße. Die Ausrichtung der gesamten Ableitung der Gebäudeanordnung in den Vorgesprächen auf die Achsen thematik dient dazu, abweichend von der Akzentuierungslogik des ursprünglichen Rahmenplans neue Bezüge in den Mittelpunkt zu stellen und ihnen eine hegemoniale Stellung im Diskussionsprozeß des Werkstattverfahrens zu sichern, in dem mit Vertretern der Post AG und der Bahn, Senatsbaudirektorin Jakubeit, Staatssekretär Stimmann sowie den Architekten Sattler und Winking völlig andere Akteure als im städtebaulichen Ideenwettbewerb bestimmend sind⁵¹⁰ - selbst der Bezirk wahrt nur indirekte Kontinuität - und die städtebauliche Dichte als Ausgangspunkt der Höhenentwicklung nicht mehr thematisiert wird. Im Ergebnis wird die „Signifikanz“ des Eingangsgebudes zum UCP Selbstzweck und wird dem Prozeß gewissermaßen durch Juryempfehlungen „verordnet“.

7.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

7.41 Konstellation

Die Art der „Wiedergewinnung“ des Stadtraums um den Ostbahnhof ist entscheidend auf seine Lage zurückzuführen, die einerseits erhebliche Potentiale bietet und daher Investoreninteresse anzieht, andererseits erhebliche Restriktionen wegen der städtebaulichen Barrieren, der Grundstückszuschnitte, des Charakters eines „Niemandlands“ und der Standortungunst gegenüber der City. Die enorme Gre des Gebiets, dessen Entwicklung über den städtebaulichen Ideenwettbewerb und den Rahmenplan gesteuert werden soll, bringt an der Entscheidung über Einzelprojekte gerade vor dem Hintergrund einer flauen wirtschaftlichen Situation stets die Rahmenplanaussagen unter Legitimationsdruck, da mit Recht argumentiert werden kann, einzelne Rahmenbedingungen hätten anfangs nicht berücksichtigt werden

⁵¹⁰ Vgl. oben. Lediglich Stimmann ist in beiden Gremien vertreten.

mentiert werden kann, einzelne Rahmenbedingungen hätten anfangs nicht berücksichtigt werden können oder hätten sich seit dem Beschluß des Rahmenplans geändert. Als wesentliche weitere Komponente kommt die Erfolglosigkeit des Aufwertungsprozesses hinzu, die die Legitimität von Restriktionen in einem für neue oder gar experimentelle städtebauliche Impulse geeigneten Gebiet weiter attackiert. Die Aufweichung von Rahmenplanpositionen und mithin dessen eingeschränkte Steuerungsfähigkeit ist allerdings bereits in dessen Höhe- und Dichtemodell ansatzweise angelegt, so daß Höhenakzente und eine zusätzliche Verdichtung unter Berufung auf deren grundsätzliches Auftreten auch schon im Rahmenplan als Weiterentwicklung von Rahmenplanfestlegungen interpretiert werden können. Durch die Länge des Entscheidungsprozesses kommen eine Reihe neuer Akteure ins Spiel, die sich in immer geringerem Maß durch den lange zurückliegenden Rahmenplanprozeß gebunden fühlen. In den Gutachterverfahren erodieren dessen Festlegungen allmählich durch die Verengung auf einen projektbezogenen städtebaulichen Optimierungsprozeß. Der Bezirk gerät so als Sachwalter des Rahmenplans in eine reaktive Verteidigungsposition, die von den Investoren und den Akteuren im Senat allmählich zugunsten der beiden sich neu herausbildenden konsensfähigen Elemente spektakuläre Architektur als Standortvermarktungsinstrument und Orientierung an den höchsten in der Umgebung bereits vorhandenen Gebäuden aufgeweicht werden kann.

7.42 Bewertung

Die Erprobung neuer städtebaulicher Ansätze erscheint vor dem Hintergrund der weitgehend gescheiterten Versuche aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre legitim, gerade angesichts der Rettung minimaler Rahmenplanziele (Spreefenster usw.). Zwei wesentliche Probleme lassen sich allerdings identifizieren. Erstens wird das eigentliche Problem der Entwicklung, die Verkehrsbelastung und die Barrierenfunktion, mit den beschriebenen Auswirkungen auf die Möglichkeiten am Standort (Wohnnutzung, Einzelhandelspotential usw.), aufgrund gesamtstädtischer Pläne nicht wirklich in Angriff genommen. Der Versuch, über Einzelprojekte dann den Standort doch noch auf irgendeine Weise zu entwickeln, hat beinahe etwas zweifelhaftes, ist aber aus Sicht der Grundstückseigentümer durchaus nachvollziehbar. Ob angesichts der Krise auf dem Büroflächenmarkt allerdings eine Flucht in eine zusätzliche Verdichtung des Standorts, wie am UCP zu beobachten, und eine mittelfristig problematische Aufgabe von Rahmenplanzielen nicht vermeidbar wäre, wird offenbar aufgrund der nun projektorientierten Entwicklungsstrategie nur eingeschränkt thematisiert. Zweitens ist durch die von den Investoren anvisierte Attraktivierungsstrategie eine bezuglose Parade von spektakulären massiven Einzelbaukomplexen zu erwarten, für deren städtebaulichen Zusammenhalt angesichts der Aufweichung des Rahmenplans noch keine neue Idee gefunden ist. So wird der Charakter des Standorts als autoverkehrsorientierter Durchgangsort u.U. weiter verstärkt, wenn die großmaßstäblichen städtebaulichen Strukturen Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum nicht zu schaffen in der Lage sind.

8. FALLSTUDIE „RING-CENTER“

8.1 Chronologie

8.11 Lage und Entstehung des Projekts im Rahmen der „Ringstadt“-Konzepte

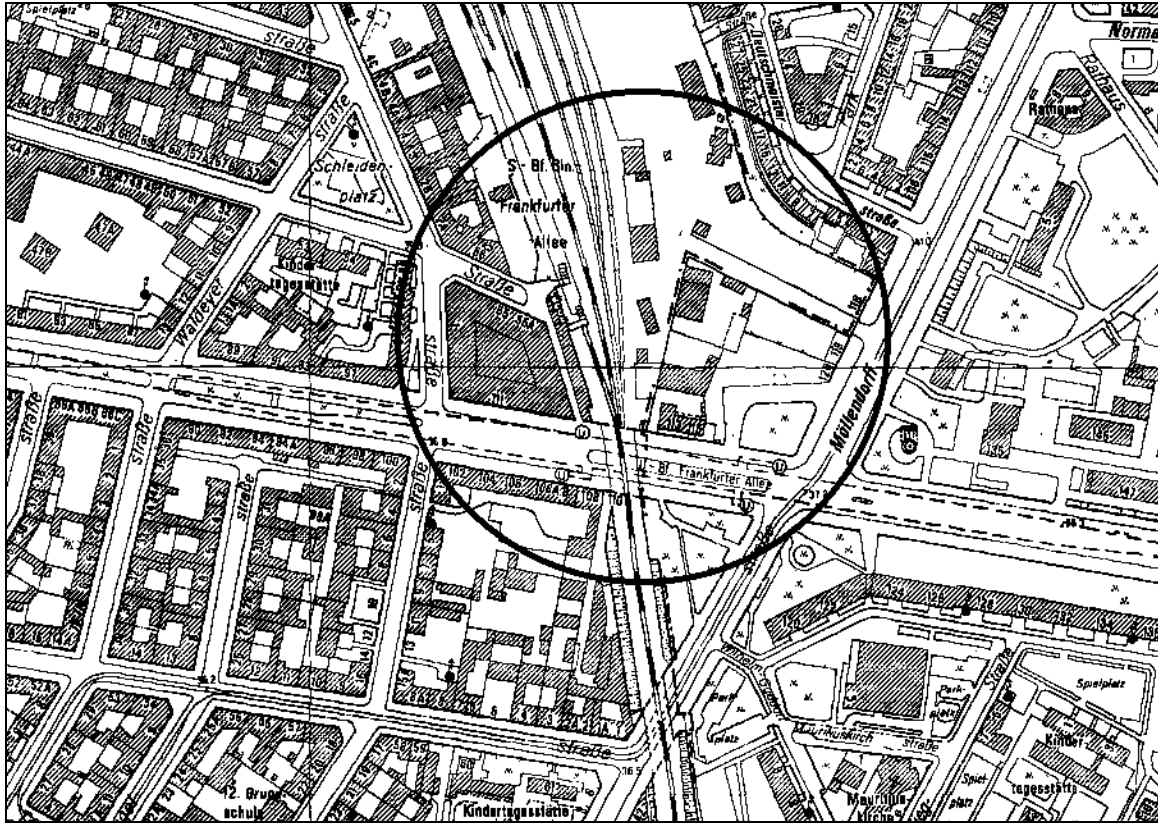


Abbildung:

Die Lage des „Ring-Centers“ an der Nahtstelle von Friedrichshain und Lichtenberg. Maßstab 1 : 5.000, Stand 1998.

Das „Ring-Center“ wurde auf Grundstücken an der Grenze der Stadtbezirke Friedrichshain und Lichtenberg geplant und teilweise errichtet. Der Standort liegt am Kreuzungspunkt der in Hochlage geführten Ring-S-Bahn und der unterirdisch verlaufenden U-Bahnlinie 5, die vom Alexanderplatz nach Osten verläuft, auf der nördlichen Seite einer der bedeutendsten Ausfallstraßen Berlins nach Osten, der Frankfurter Allee. Die strategische Verkehrslage wird zusätzlich dadurch gestärkt, daß die Stadtautobahntrasse aus dem südlichen Innenstadtrandbereich in Neukölln nach Osten geführt werden und am Ring-Center-Standort enden soll. Die Verkehrsplanung sieht eine Weiterführung als „Stadtstraße“ in Richtung Norden vor, die die Frankfurter Allee in Hochlage quert. Der westlich gelegene Bereich Friedrichshains ist baulich weitgehend intakt oder in der kaiserzeitlichen Struktur wiederaufgebaut. Der stadtauswärts des Ensembles um die ehemalige „Stalinallee“ gelegene Bezirksteil wird von der vitalen Einkaufsmeile der Frankfurter Allee durchzogen, an der sich in den frühen 1990er Jahren durch einige der bedeutendsten Neubauvorhaben im Bezirk eine beachtliche Einzelhandelsflächenkonzentration entwickelt hat. Der östlich angrenzende Lichtenberger Bereich um die Frankfurter Allee ist im II. Weltkrieg im Endkampf um Berlin weitgehend zerstört worden und heute deutlich von Strukturen des komplexen Wohnungsbaus aus der DDR-Zeit geprägt. Sowohl nutzungsbezogen als auch baulich-räumlich bildet er damit einen starken Kontrast zur Westseite des Standorts. Die Grundstücke im unmittelbaren Umfeld des S-Bahnhofs waren zur Vereinigungszeit weitgehend mit kleingewerblichen Strukturen, Brachen und kleinen Grünflächen belegt. Wegen der Nutzung des Lichtenberger Grundstücksteils durch eine Produktionsstätte findet eine bauliche Verdichtung des Standorts nicht statt. Insbesondere spielt der Standort für den Einzelhandel

kaum eine Rolle, da die von ihrem Flächenangebot relativ klein dimensionierten Versorgungseinrichtungen im Zentrum der südöstlich angrenzenden Gebiete des komplexen Wohnungsbaus und in der auf der kleineren Friedrichshainer Seite in der sogenannten „Ringbahnhalde“ angesiedelt werden.

Bereits vor der Vereinigung entstehen in West-Berlin im Rahmen der Untersuchungen zur Stadtentwicklungsplanung in den 1980er Jahren Ideen, in der räumlich begrenzten westlichen Teilstadt Potentialflächen am erst kurz zuvor von der Reichsbahn an die Verkehrsbetriebe West-Berlins, den städtischen Eigenbetrieb BVG, abgegebenen West-Berliner S-Bahn-Ring nach dessen Wiederinbetriebnahme zu aktivieren und stark zu verdichten⁵¹¹. Im Zusammenhang mit dem in weiten Teilen parallel verlaufenden Stadtautobahnring wird den Flächen wegen ihrer außergewöhnlich guten Verkehrserreichbarkeit und ihrer Innenstadtnähe eine hohe Lagequalität zugeschrieben, die sie für eine bauliche Verdichtung prädestinieren.



Abbildung:
Frühe Skizze zu der 1990 in Dessau auf Gesamt-Berlin übertragenen Ringstadt-Idee. Quelle: Berlinische Galerie 1991, S. 29.

Nach der Vereinigung wird die von dem mit maßgeblichen Untersuchungen zur Stadtentwicklungsplanung betrauten West-Berliner Stadtplanungsbüro AGS ins Gespräch gebrachte Idee in frühen informellen planerischen Sondierungsgesprächen⁵¹² aufgegriffen, in abgewandelter Form auf die Gesamtstadt übertragen und mit dem Begriff „Ringstadt-Konzept“ belegt, ohne daß die AGS sich noch vollständig mit der erweiterten Konzeption identifizieren würde (G050). Im Rahmen der Realisierung dieser auch als „Teller- rand“ bekannt gewordenen städtebaulichen Idee, die die „Eingangsbereiche“ zur Innenstadt am S-Bahn-Ring erheblich verdichtet und damit dezentral konzentrierte Entlastungsstandorte für den „historischen“ Citybereich anbieten soll, legen der Berliner Senat und in seiner Folge Investoren früh nach dem Fall der Mauer ihr Augenmerk auch auf den Standort an der Frankfurter Allee.

Im Sommer 1990 beschließen die Magistratsbehörden der Stadt Berlin (Ost) für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr sowie die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen von Berlin (West) die Durchführung einer Klausurtagung zur Erarbeitung von Entwicklungsszenarien für das Zentrum Berlins (Blomeyer/Cullen/Milzkott 1991, S. 22). Zu der entscheidenden Tagung, die im Oktober 1990 in Dessau stattfindet und im Rahmen derer eine Vorverständigung auf die Ringstadt-Konzeption stattfindet, sind auch

⁵¹¹ Vgl. Teil A, Rahmenbedingungen.

⁵¹² Vgl. die Dokumentation der im nächsten Abschnitt erwähnten frühen Tagung in Dessau, die von zahlreichen Akteuren als ein entscheidender Ausgangspunkt der planerischen Selbstverständigung der „Szene“ angesehen wird, in Blomeyer/Milzkott 1990.

auswärtige Akteure geladen, unter ihnen Vertreter des Baukonzerns Philipp Holzmann und des US-amerikanischen Architekturbüros Skidmore/Owings/Merrill (SOM), die auf Initiative des ersteren gemeinsam unaufgefordert eine städtebauliche Konzeption für den Standort des späteren Ring-Center-Standorts entwickeln. Diese Initiative führt dazu, daß der KOAI⁵¹³ im März 1991 die Philipp Holzmann AG und die ECE⁵¹⁴ auf der Grundlage der dann als „SOM-Gutachten“ bezeichneten Vorstudie „East Cross“ als Projektentwickler⁵¹⁵ für das Areal benennt. Der beteiligte Baukonzern arbeitet nämlich eng mit dem Developer ECE zusammen, der das Grundstück erwirbt (QR01).

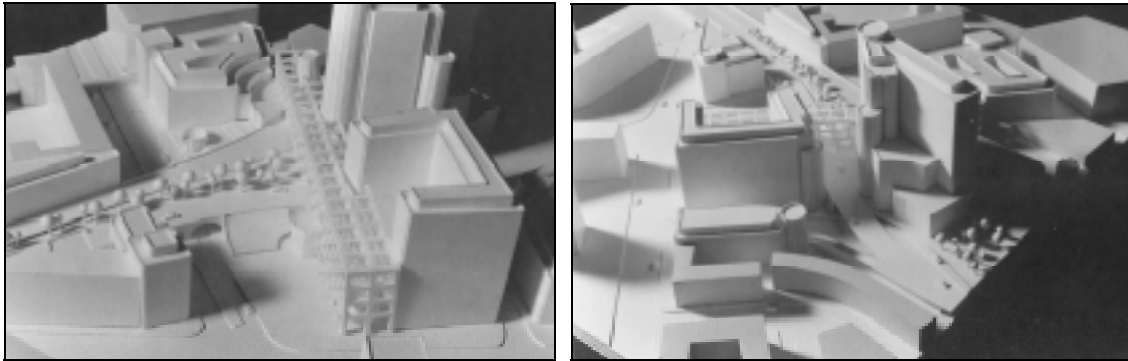


Abbildung:

Modellfotos des SOM-Projekts für den Standort des heutigen Ring-Centers. Quelle: Berlinische Galerie 1991, S. 51 f.

Die Studie der SOM vernachlässigt allerdings die komplexe Grundstückssituation und konzentriert einen erheblichen Teil der Baumasse von 185.000 m² auf ein schwer zu erschließendes Gelände zwischen geplanter Stadtstraßenrasse und Ringbahn, das nur über ein parallel zur Frankfurter Allee gespanntes riesiges Brückenbauwerk zu erreichen ist. Der Entwurf stellt sich als deutlich Pkw-orientiert heraus und berücksichtigt die Chance einer Anbindung der vorgesehenen Baumasse an den Umsteigepunkt nur unzureichend. Bereits in der KOAI-Entscheidung waren dazu dezidierte Empfehlungen der Bahn für eine Weiterentwicklung des Projekts unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Umsteigeknotens ergangen (QR01).

8.12 Die Entwicklung der städtebaulichen Hülle und die Verlegung der Hochstraßenrasse

Um die Projektideen städtebaulich weiterzuentwickeln und mit der Straßenplanung abzustimmen, wird das Büro Martin+Pächter von den beiden Bezirken mit einem Gutachten beauftragt, während der Investor

⁵¹³ Für nähere Ausführungen zum KOAI vgl. die Fallstudie Ostbahnhof-Umfeld.

⁵¹⁴ Die ECE, Deutschlands größter Betreiber von *shopping malls*, gehört dem Otto-Versandhaus-Konzern zu und ist neben seinen Einkaufszentren auch durch seine Development-Tätigkeit z. B. bei Bürohochhäusern in der Frankfurter City bekannt geworden (G115). Dritte Gesellschaft im Bunde ist im Falle des Ring-Centers die Deutsche Bank.

⁵¹⁵ Die Benennung eines „Entwicklungsträgers“ mag in der Rückschau etwas kurios erscheinen. Sie hängt wohl mit der damals noch erwogenen Ausweisung des Gebiets als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zusammen. Der ECE gelingt später der Grundstückserwerb an dem überwiegend in Privateigentum befindlichen Areal, so daß angesichts der auf Verwaltungsebene weitreichend abgestimmten Planung das besondere Baurecht nicht bemüht werden muß (G094). Der erste Friedrichshainer Baustadtrat Hannemann, der einer der Initiatoren des Projekts gewesen ist, stellt sich hinter das Projekt, ebenso wie die Bahn und die Vertreter der beiden Senatsverwaltungen. Es besteht offenbar Einigkeit über „eine notwendige Verdichtung dieses verkehrlich hoch erschlossenen Potentials“ (QR01). Auch eine Begründung für einen städtebaulichen Akzent wird bereits gegeben: „Mit einer Akzentsetzung durch eine Hochbebauung kann der Beginn der Innenstadt baulich markiert werden.“ (QR01, S. 2) Andere Bewerber für die Entwicklungsträgerschaft haben offenbar angesichts des frühen Kontakts zwischen den maßgeblichen Akteuren in Dessau und der vorliegenden Studie der SOM keine Chance. Vorschläge für das Grundstück werden von mehreren Bewerbern vorgelegt, u. a. von einem Bekleidungskaufhaus und von einem bekannten Ost-Berliner Architekten, der ein Projekt für den Friedrichshainer Teil, die „Ringbahnhalle“, entwirft.

das Architekturbüro Hentrich, Petschnigg & Partner (HPP) zusammen mit SOM mit der weiteren Ausführungsplanung betraut (Albinus/Krautzig 1994, S. 6)⁵¹⁶. Eine Steuerungsgruppe zur Abstimmung in den Verwaltungen wird gebildet. (Martin+Pächter 1992, S. 2)

Ausgangspunkt der Arbeit von Martin+Pächter ist die Unverträglichkeit der SOM-Studie mit den Gegebenheiten vor Ort. Eine Bebauung mit 25-30-geschossigen Gebäuden, wie in der Teilen der Senatsbauverwaltung nach Überarbeitung des ersten SOM-Entwurfs auf einem Großteil der Fläche für möglich gehalten, erfordere eine genauere Berücksichtigung der städtebaulichen Rahmenbedingungen (G058). Martin+Pächter ergreifen damit eine Initiative zur Überarbeitung der Studie aufgrund von Problemen, die von den beteiligten Verwaltungsvertretern offenbar nicht sofort gesehen werden, für die sich das Büro aber beim neu ins Amt gekommenen Senatsbaudirektor Stimmann Resonanz erhofft (QR02, QR03). Erste alternative Ideen faßt das Büro unter Berufung auf das Karstadt-Kaufhaus am Hermannplatz in dem Konzept einer „Indoor-City“ zusammen, einem Einkaufszentrum, das ganz auf die Erreichbarkeit durch den öffentlichen Verkehr und die Anbindung an den Knotenpunkt setzt, baulich bis an die Frankfurter Allee reicht und dabei eine Verkaufsfläche von 44.000 m² sowie eine Bürofläche von 30.000 m² ermöglicht, einen Wert, der weit unter den ersten Überlegungen des Investors (BGF 185.000 m²) liegt (QR04).

Die Steuerungsrunde bindet erstmalig aktiv die Bezirke in das Planungsverfahren ein und veranlaßt eine Präsentation des Arbeitsstands in den BVV-Ausschüssen. Ein Realisierungswettbewerb wird von den Senatsverwaltungen erwogen, doch die übrigen Akteure, vor allem aus den Bezirken, stellen sich wegen des ausführlichen Vorlaufs dagegen. Die Abstimmung mit der Verkehrsplanung, insbesondere wegen der beabsichtigten Stadtstraße in Fortsetzung des Autobahnringes, steht im Mittelpunkt der Steuerungsrundengespräche. Wegen der weiterhin unklaren Vorgaben wird angestrebt, das Bauvorhaben so zu planen, daß es unabhängig von der Stadtstraße errichtet werden kann, diese aber nicht verhindert. Bei einer erneuten Diskussion der überarbeiteten SOM-Studie lehnen die Bezirksvertreter - im Gegensatz zum Diskussionsstand im Mai - Hochhäuser von 20-30 Geschossen als für den Ort nicht angemessen ab⁵¹⁷. (QR05-R08)

Martin+Pächter beabsichtigen, in ihren Konzepten die Höhen im Bestand in Friedrichshain (22 m) und Lichtenberg (35 bzw. 55 m) aufzunehmen. Allerdings erfordere die Planung auf Lichtenberger Seite „auch eine räumliche, architektonische Prägung als „Arbeitsort“, die eine Antwort auf die Auseinandersetzung um die Berliner Traufhöhe ... am Stadtring finden muß“ (QR09). Weiter gehen sie von dem Prinzip aus, die Frankfurter Allee als verbindenden Stadtraum zwischen den unterschiedlich strukturierten Bezirken zu begreifen, wofür „eine klar formulierter Randbebauung“ sinnvoll sei. Damit scheidet die von der SOM beabsichtigte Bebauung mit deutlichem Abstand zur Frankfurter Allee eigentlich bereits aus.

Im September kommt allmählich Bewegung in die unklare verkehrsplanerische Situation. Martin+Pächter erwirken durch die Vorlage von Entwurfsvarianten für die Stadtstraße einen Prüfauftrag an den Verkehrssenat, ob eine Straßenführung unmittelbar östlich des Ringbahnviadukts möglich ist, bei deren Realisierung eine unwirtschaftliche Zerschneidung der von der ECE beplanten Flächen wesentlich gemildert werden könnte. Darüber hinaus signalisiert die Verkehrsverwaltung, daß eine Durchwegung des Bahnviadukts, die die Vorstudien von Martin+Pächter im Gegensatz zur Brückenplanung der SOM vorsehen, lediglich in Verlängerung der Rigaer Straße möglich sei. (QR10). Im Oktober schlägt der Senat eine deutlich weiter westlich gelegene (und damit näher an die S-Bahntrasse verlegte) Trasse vor, die aber noch eine hohe Breite aufweist und nicht mit der S-Bahn gebündelt ist. Die Gutachter halten mit dem Vorschlag einer „Stadtstraße“ dagegen, die auf eine Hochstraße weitgehend verzichtet und an die Möllendorfstraße angebunden ist.

⁵¹⁶ Über die tatsächliche Auftraggeberschaft liegen widersprüchliche Aussagen vor. Andere Quellen nennen die ECE als Auftraggeber von Martin+Pächter, die ECE grenzt sich aber in Vorbesprechungen deutlich ab (QRF1). Das Büro ist außerdem mit der städtebaulichen Weiterentwicklung der Frankfurter Allee beauftragt und ordnet daher den Ringstadt-Standort in einen größeren städtebaulichen Zusammenhang ein.

⁵¹⁷ Ob hierfür zwischenzeitliche Diskussionen in Bezirksämtern und BVVen oder die Überzeugungskraft der vorläufigen Martin+Pächter-Gutachtensentwürfe verantwortlich ist, kann nicht rekonstruiert werden. Letzteres erscheint eher unwahrscheinlich.

Im Auftrag des Investors errechnet das Büro Prisma im Juli 1991 eine angemessene Einzelhandelsfläche von 60.000 m² bei einer Grundstücksfläche von 27.300 m². Die Forschungsstelle für den Handel (FfH) kommt in einem Gutachten im Dezember 1991 zu einer angemessenen Verkaufsfläche von 33.000 m² und empfiehlt mithin eine Einzelhandels-BGF von 50.000 m² sowie zusätzlich 10.000 m² BGF konsumnahe Dienstleistungen. In ihrer Gesamtbewertung hält sie das Areal für einen sehr guten, entwicklungsfähigen Standort, auf dem möglicherweise Schwierigkeiten bestehen, die errechneten Quantitäten unterzubringen. Daher hält sie eine Beschränkung der Fläche für sinnvoll, gegen die sich die ECE ausspricht. (FfH 1991b, S. 1, S. 17, S. 19)

In der Steuerungssitzung vom 11.03.1992 werden die städtebaulichen Vorgaben aufbauend auf diesen Vorarbeiten mit den beteiligten Verwaltungen einvernehmlich festgelegt, nachdem das Büro Martin+Pächter bereits mehrere Varianten vorgestellt und SOM die eigenen Planungen mehrfach überarbeitet hatte. Dabei unterstützen beide Bezirke die Bündelung der Verkehrsstrassen und schließen sich der FfH in bezug auf die quantitative Bewertung an. Städtebaulich tragen sie die Ringstadtidee am Standort mit einer Eingangssituation mit. Die Beteiligten einigen sich für die Friedrichshainer Seite auf „eine der Umgebung angepaßte Blockbebauung ohne Passagensystem, in die eine der Ringbahnhalle entsprechende Markthalle integriert wird“⁵¹⁸, für die Lichtenberger Seite wird ein „schlanker, zeichensetzender, parallel zur Straßenflucht und freistehender Hochhauskörper von ca. 100 m bis max. 120 m Höhe“ beschlossen, der im Osten und Norden durch eine niedrigere Bebauung ergänzt werden soll, während für die dreiecksförmige Fläche südlich der Frankfurter Allee noch nicht entschieden wird. (Martin+Pächter 1992, S. 22 f, QR11)

Die Verkehrsverwaltung ist im Mai 1992 bereit, ihre Trasse ein weiteres Stück nach Westen zu verlegen, doch das Grundstück auf Lichtenberger Seite ist damit noch immer zweigeteilt. In einer Abstimmung zwischen den Beteiligten im August stehen die ECE, die beiden Bezirke und die Gutachter den Vertretern der Verkehrsverwaltung mit ihrer gemeinsamen Forderung nach einer gebündelten Trasse gegenüber, während letztere auf einem Mindestabstand von 10 m zur Bahn und einer Höhenlage oberhalb der Bahnanlagen beharren. Als Alternative schlagen sie eine Westverschiebung der S-Bahn-Gleise mit Abriß und Neubau des Bahnhofsgebäudes vor. Gegen die Idee einer die Bahn unterquerenden Ladenpassage, die die beiden Teile des Projekts fußläufig verbinden soll, spricht sich die Verkehrsverwaltung aus funktionalen Gründen aus, während die ECE das bezirkliche Ziel einer permanent geöffneten Passage ablehnt und mit der Sicherheit für die eingemieteten Läden argumentiert. (QR12, QR13)

Das Gutachterbüro legt schließlich sieben Varianten⁵¹⁹ für die städtebauliche Neuordnung vor, von denen nur diejenigen mit einem „markanten Stadtzeichen“ und Einzelhandel in Blockstrukturen gemäß dem Beschluß vom 11.03.1992 vertieft werden. In den quantitativen Aussagen folgen sie in bezug auf den Einzelhandel dem FfH-Gutachten. Die drei weiter bearbeiteten Varianten beziehen sich deutlich auf die zum damaligen Zeitpunkt favorisierten Ideen des Büros HPP. Sowohl ein Zitat des berühmten Thyssen-Hochhauses von HPP, parallel zur Frankfurter Allee angeordnet, als auch ein kompakter Doppelturm werden von Martin+Pächter zugunsten der Vorzugsvariante mit einem unmittelbar an der Allee angeordneten Hochhaus mit spindelförmigem Grundriß abgelehnt. Deutlich entscheidet sich das Gutachterbüro gegen die von HPP ins Spiel gebrachte Schaffung einer Torsituation mit einem auf einer Brache südlich der Frankfurter Allee direkt gegenüberliegenden Pendant, das in keiner Variante auftaucht (Albinus/Krautzig 1994, S. 7). Für den auf Friedrichshainer Seite und die nördlich des Hochhauses gelegenen

⁵¹⁸ Die „Ringbahnhalle“ ist ein kleines Einzelhandelszentrum, das durch die Bautätigkeit auf Friedrichshainer Seite aufgegeben werden muß. Die dort ansässigen Einzelhändler erhalten das Angebot, ihr Geschäft im Ring-Center weiterzuführen.

⁵¹⁹ Variante A: „Blockbildung“ mit einer die Bezirke verbindenden Passage in Mittenlage und einer Traufhöhe von 25 m, Variante B: „Indoor-City“ mit beidseitig der Ringbahn angeordneten Kaufhäusern und einem „Stadtzeichen“ auf Lichtenberger Seite, Variante C: „Tortenstücke“ mit Zerschneidung der Grundstücke in homogene, nach innen abgetrepte Blöcke mit Kaufhausnutzungen und einer verbindenden Passage, Variante D: „Kombinierte Passagenstrukturen mit Turmhochhaus“ mit Kaufhäusern und einem zurückgesetzten Bürohaus, Variante E: „Block und Solitäre“ mit einer würfelförmigen Ergänzung der Kaufhausbereiche, Variante F: „Reihung“ mit Scheibenhäusern als Zeilen zur Frankfurter Allee, verbunden durch einen mehrgeschossigen Einzelhandelssockel, Variante G: „Konventionelle Blockrandbebauung“ mit im Norden abschließenden Wohntürmen (Martin+Pächter 1992, S. 17 ff)

Teile des Areals wird eine Bebauung in der gewöhnlichen Berliner Traufhöhe vorgeschlagen. In allen Varianten wird eine Verknüpfung der beiden Bezirke über eine die Ringbahn unterquerende Passage parallel zur Frankfurter Allee hergestellt, über die auch die fußläufige Anbindung an S- und U-Bahn stattfindet. Die Vorzugsvariante ist weiterhin auf eine Verschiebung der Stadtstraßenstrasse nach Westen mit einer Führung eng an der Hochbahn angewiesen⁵²⁰. (Albinus/Krautzig 1994, S. 6) Die städtebaulichen Leitvorstellungen entsprechen damit den wesentlichen bezirklichen Zielen⁵²¹.

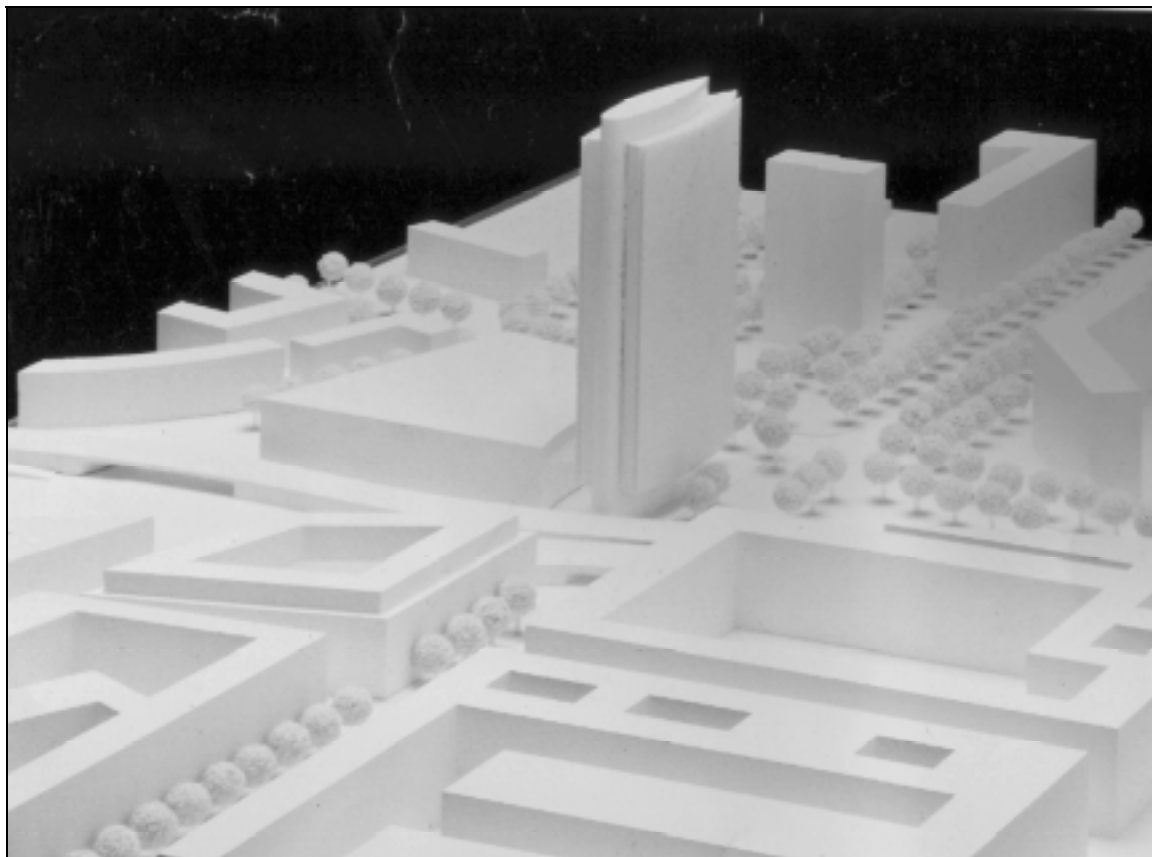


Abbildung:
Modell einer Vorstufe des Ring-Centers. Quelle: Albinus/Krautzig 1994, S. 6.

Die schließlich von Martin+Pächter vorgeschlagene Linsenform des 100 - 120 m hohen, direkt an der Straße angeordneten „Stadtzeichens“ wird von HPP in einer Überarbeitung übernommen und weiterentwickelt. Damit entfallen alle Varianten, die die Hochhausbebauung im Block anordnen, zugunsten einer direkten Positionierung an der Straße und damit in der Blickachse aus Westen, wobei die Anordnung des

⁵²⁰ Die Planung der Stadtstraße wird weiterhin parallel betrieben und ist Gegenstand von Abstimmungen bis zum Ende des Planungsverfahrens. Da sich eine Verlegung der Trasse an die Bahn durch die Vorgespräche und die Abstimmung mit dem Neubaukomplex stabilisiert, sollen die Detailplanungsschritte nicht weiter verfolgt werden.

⁵²¹ Erstens gilt der Standort in Interpretation des Ringstadtmodells als „prädestiniert für eine verdichtete Bebauung für Versorgungseinrichtungen und Mischnutzungen“ und trage mit seiner Orientierung nach Westen und Osten zu einer erheblichen Verbesserung in der Versorgung mit Einzelhandel und konsumnahen Dienstleistungen bei. Zweitens erfordere die „erwartete Attraktivität des Zentrums ... auch den Ausbau der Umsteigemöglichkeiten zwischen den öffentlichen Verkehrsmitteln ... und die Einbeziehung der Zugangsmöglichkeiten in das interne Wegesystem des Neubauprojekts. Neben der Aufwertung mit neuen Zugängen, Treppen und Fahrstühlen muß auch die direkte Verknüpfung der beiden Bezirksteile mit dem Projekt erreicht werden; eine fußläufige Wegführung zwischen Möllendorffstraße über den S-Bahnhof zur Rigaer Straße ... ist durch eine permanent geöffnete Passage sicherzustellen“, während die Verbindung entlang der Frankfurter Allee unter der Bahnbrücke unattraktiv sei. Drittens solle das Projekt in seiner Architektur „einen räumlichen Brückenschlag zwischen den beiden Bezirksteilen herstellen mit sichtbarer und erlebbarer Aufenthaltsqualität“, woraus hohe Gestaltungsanforderungen abgeleitet werden und mithin „am Standort eigenständig und signifikant ein markantes Stadtzeichen unter Wahrung der stadträumlichen Konturen der Nachbarschaft zu setzen“ sei. (Martin+Pächter 1992, S. 6)

Gebäudes in West-Ost-Richtung es besonders „schlank“ erscheinen läßt. Der Entwurf wird am 23.09.1992 in den „Architekturgesprächen“ unter weitgehender Zustimmung der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Senatsbaudirektor Stimmann bekräftigt auf der Veranstaltung einmal mehr seine „prinzipielle Ablehnung von Hochhausarchitektur. Das Objekt an der Frankfurter Allee sei für ihn aber ein „Stadtzeichen“, das städtebaulich genau eingepaßt worden sei.“ Da sich in der kontroversen Diskussion kein massiver Widerstand abzeichnet und einer der renommiertesten Berliner Hochhauskritiker, Falk Jaeger, nicht grundsätzlich negativ zum Vorhaben äußert und es lediglich als etwas zu hoch einschätzt, wird die Senatsbauverwaltung zusätzlich bekräftigt⁵²². (Berliner Zeitung vom 25.09.1992, Protokoll Architekturgespräch 23.09.1992) Der Präsentation im Rahmen der Architekturgespräche folgen Vorstellungen im Rahmen von Bürgerveranstaltungen im November 1992 (Albinus/Krautzig 1994, S. 6).

8.13 Die Genehmigung des „Ring-Center I“ in Friedrichshain

Der vorweg geplante Friedrichshainer Bauabschnitt des Centers, für den ein Bauantrag von Mitte Dezember 1992 nach § 34 BauGB ohne Bebauungsplan genehmigt werden soll, wird von allen Planungsbeteiligten grundsätzlich unterstützt. Das Bezirksamt Friedrichshain und die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen verlangen jedoch einige Anpassungen, um die Verträglichkeit des Konzepts im kaiserzeitlich bebauten Teil Friedrichshains sicherzustellen, nachdem die von der ECE im Rahmen ihres Bauantrags und schließlich einer Umplanung im Sommer 1993 vorgenommenen „erheblichen“ Änderungen in Friedrichshain nicht auf Zustimmung stoßen (QR14).

Da die städtebauliche Figur aufgrund des Gutachtens von Martin+Pächter mit einer Bebauung des Blocks in der Berliner Traufhöhe festliegt und der Block für den Betrieb eines Shopping-Centers eigentlich zu klein ist, versucht die ECE, durch schrittweise Verkleinerung des zunächst großzügigen mehrgeschossigen „Atriums“ im Innern des Blocks Fläche zu gewinnen (G064). Neben der Zunahme der Nutzfläche für den Einzelhandel um 2.000 m² im Rahmen der Umplanung steigt auch die Gesamthöhe des Projekts auf 34 m bei einer GFZ von 4,93. Der Gestaltungsaufwand an Eingangs- und Erschließungsbereichen wird reduziert. Damit weist der Gebäudekomplex auf Friedrichshainer Seite eine „massive blockhafte Gestalt“ auf. Überdies ist die angestrebte Stellplatzlösung nach Wegfall einer Tiefgarage und angesichts von Unklarheiten hinsichtlich einer Realisierbarkeit der Passage nach Lichtenberg, wo die Stellplätze angeordnet werden sollen, offenbar nicht zufriedenstellend. (QR14) Wegen der noch ausstehenden Baugenehmigung und der engen Terminplanung ist die ECE gezwungen, mit der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen und dem Bezirk Friedrichshain zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Im darauf vorgelegten Planungsstand erreicht das Gebäude eine Traufhöhe von 22 m und eine Gesamthöhe von 32,5 m. SenBauWohn akzeptiert allerdings in der vorhandenen Stadtstruktur keine Überschreitung einer maximalen Firsthöhe von 30 m und regt die Reduzierung des Gebäudes um ein Geschloß, eine Umorganisation des Betriebs zur Belebung der Ecke Pettenkofer/Rigaer Straße sowie eine Überarbeitung der Fassadengestaltung an, bei der die geschlossenen Flächen stärker gegliedert werden. Auch der Bezirk signalisiert, daß er von seiner Position nicht wegen der Terminplanung abgehen werde. (QR15)

In der nächsten Überarbeitungsstufe hält der Investorenentwurf die Forderungen des Senats ein und reduziert die Gesamthöhe sogar eines „harmonischen Übergangs zur vorhandenen Bebauung“ wegen an der Rigaer Straße auf 27,5 m. Auch wenn kein Eingang an der Ecke Pettenkofer/Rigaer Straße realistisch sei, wird die Ecke doch durch einen Laden belebt, der vorher vorgesehene technische Einrichtungen ersetzt. Eine senkrechte Gliederung der Fassade ist ebenfalls Teil der Überarbeitung Die Anbindung an die U- und S-Bahn, die dem Bezirk Friedrichshain zunächst unbefriedigend erschienen war, wird auf Anregung der Baustadträtin durch die ECE an der südöstlichen Ecke des Gebäudekomplexes nach Abschluß ihrer ersten Wirtschaftlichkeitsrechnung noch durch Verzicht auf etwa 50 m² Verkaufsfläche verbessert und der Übergang zur U-Bahn großzügiger ausgestaltet. (G064, QR16)

⁵²² Insbesondere ist auffällig, daß die West-Berliner Szene einmütig einen gestalterischen Akzent im städtebaulichen Umfeld der weitläufigen Plattenbauten aus der DDR zu begrüßen scheint, so Stimmann, Jaeger und Martin.

8.14 Die Stellplatzlösung

Der Versuch, mehrere Hundert Stellplätze im Ring-Center I in Tiefgaragen zu realisieren, wird vom Bezirk Friedrichshain aufgrund von Anbindungsproblemen nicht akzeptiert. Neben den baulich-technischen Problemen der Wasserhaltung, die die ECE einräumt, stehen Stellplätze im Widerspruch zur hervorragenden Anbindung an den ÖPNV-Kreuzungspunkt. Vor allem die Belastung der Anwohner in den angrenzenden Straßen (Rigaer und Pettenkoferstraße) durch ein- und ausfahrende Pkw gibt jedoch den Ausschlag für Friedrichshain. Der Investor ist daraufhin bereit, auf der westlichen Seite der Bahn völlig auf Stellplätze zu verzichten, wenn dafür auf der östlichen Seite im 2. Bauabschnitt ein besseres Angebot realisiert werden kann und eine Durchquerung der Bahntrasse über eine Passage die fußläufige Anbindung von den künftigen Stellplätzen her sicherstellt. In der Abstimmung mit dem Bezirk Lichtenberg signalisieren dessen Vertreter ihr grundsätzliches Einverständnis. (QR17)

Da eine Realisierung des Friedrichshainer Ring-Centers I deutlich vor dem Lichtenberger Teil abzusehen ist, fordert die ECE als Zwischenlösung 300 Stellplätze nordöstlich des S-Bahnhofs und 200 an der Möllendorffstraße. Als endültiges Konzept wird ein Parkhaus an der Deutschmeisterstraße vorgeschlagen, dessen verkehrliche Anbindung jedoch an der Möllendorffstraße laut Gutachten eines Verkehrsplaners zu Stauerscheinungen führt. Darauf gibt der Bezirk Friedrichshain seine Zustimmung zu einer Stellplatzlösung südlich der Deutschmeisterstraße, hält aber vorübergehende Stellplätze an der Möllendorffstraße nicht für praktikabel. (QR18-R21)

8.15 Die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens im Bezirk Lichtenberg

Erst nach Entschärfung der verkehrsplanerischen Probleme (Hochstraße, Stellplatzlösung) kann das Bebauungsplanverfahren für den Lichtenberger Teil eingeleitet werden, das die Festsetzung eines Kerngebiets mit deutlicher Überschreitung der GFZ-Obergrenzen aus § 17 BauNVO vorsieht. Die BVV Lichtenberg bestätigt demgemäß Ende 1992 ohne die Stimmen von Bündnis 90 / Die Grünen die Empfehlung des Ausschusses für Stadtbezirksplanung und Verkehr über eine Vorantreibung des Vorhabens, das hinsichtlich der verkehrlichen Erschließung sowie der Auswirkungen einer Hochhausbebauung Konflikte schafft, die im Bebauungsplanverfahren zu bewältigen sind. (BVV-Drs. 2/208 vom 16.12.1992)

Das Bezirksamt beschließt am 03.08.1993 die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens XVII-25, das aufbauend auf den Aussagen des FNP-Vorentwurfs die rechtlichen Voraussetzungen für ein Kerngebiet mit einem multifunktionalen Zentrum aus Büros, Dienstleistungs- und Einzelhandelseinrichtungen sowie einem Warenhaus mit mehrgeschossigem Parkdeck schaffen soll. Das Bezirksamt verspricht sich „die Möglichkeit zur Fortentwicklung der Nutzungsstruktur und der baulichen Geschlossenheit der Frankfurter Allee sowie ... [die] Verbesserung der unbefriedigenden städtebaulichen Gesamtsituation.“ (BA-Vorlage 140/93) Auf Friedrichshainer Seite folgt ein gleichlautender Beschluß am 30.08.1993 (BA-Vorlage 203/93).

In einer Ausstellung wird das auf dem städtebaulichen Gutachten von Martin&Pächter aufbauende Vorhaben vom 17.01. bis zum 11.02.1994 präsentiert, die ca. 750 Bürger besuchen. Am 27.01.1994 findet eine Erörterungsveranstaltung statt. Insgesamt gehen 66 schriftliche Stellungnahmen beim Bezirksamt ein. Während auf der Erörterungsveranstaltung nach Aussage von Beteiligten eher eine neutrale bis positive Stimmung dem Projekt gegenüber herrscht (G064), werden in den Stellungnahmen zahlreiche Kritikpunkte angeführt, die sich auf die städtebauliche Figur und Anbindung des Komplexes konzentrieren. (QR22)

Einige Bürger lehnen das Projekt grundsätzlich ab und plädieren für eine Beibehaltung oder Stärkung der auf dem Grundstück vorhandenen kleinen Grünfläche sowie gegen eine Fortsetzung des Autobahnringes. Während eine weitgehende Zustimmung zur Errichtung eines Kaufhauses ablesbar ist, wenden sich zahlreiche Stellungnahmen unter Berufung auf den Charakter der Umgebung mit 18-geschossigen Punkthäusern und 11-geschossigen Großzeilen aus städtebaulichen Gründen gegen die Höhe und Dichte des Projekts. Sie befürchten überdies eine Verschattung der benachbarten Gebäude. Weiter wird eine verbesserte Anbindung an den ÖPNV und eine Attraktivierung der Fußgängerbereiche gefordert. Angesichts des sich bereits abzeichnenden Büroflächenüberangebots schlagen Stellungnahmen eine Verkleinerung

des Projektumfangs bzw. eine Reduzierung der vorgesehenen Büroflächen zugunsten von Wohnen vor⁵²³. (QR22)

Erwartungsgemäß zieht die frühzeitige Bürgerbeteiligung kaum Änderungen nach sich, doch werden in ihrer Folge zahlreiche Details vertieft⁵²⁴. Das Ergebnis der Bürgerbeteiligung wird am 27.09.1994 durch das Bezirksamt beschlossen. Der Entwurfsstand geht von der Festsetzung eines Kerngebiets mit einem 121 m hohen Bürogebäude (mit 9 m hohem Technikaufbau) sowie einem Warenhaus aus, dessen Höhe noch offen bleibt. Die vorgesehene 24 m breite Straßenverkehrsfläche im Norden des Grundstücks ermöglicht die spätere Anbindung an die geplante Stadtringtrasse mit Lärmschutz gegenüber der nördlich anschließenden Wohnbebauung. (Vorlage 214/94)

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange vom 15.12.1994 bis zum 03.02.1995 fördert wegen der vorab erfolgten Abstimmungen keine städtebaulich relevanten Widersprüche zum Planentwurf zutage. Insbesondere Durchführungsfragen in bezug auf die Erschließung, die geplante Passage und die naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen sowie Details hinsichtlich der Abstände zur Stadtringtrasse und den Nachbargebäuden werden genauer festgelegt. Inzwischen ist die Höhe des Warenhauses mit obenaufliegenden Parkgeschossen auf sieben Geschosse festgelegt worden. Zum Bürohochhaus soll eine 14 m hohe Halle von der Art eines Wintergartens die Verbindung bilden. (BA-Beschluß vom 18.07.1995 zur Vorlage 385/95)

8.16 Der Weg zur Planreifeerklärung

Die Verträglichkeit des geplanten Vorhabens und seine rechtliche Absicherung bei einer Genehmigung nach Planreifeerklärung⁵²⁵ soll nach Abschluß der frühzeitigen Bürgerbeteiligung über Gutachten zur Eingriffsproblematik nach BNatSchG sowie zu möglichen Problemen der Hochhausbebauung sichergestellt werden. Demzufolge werden die Verschattung der benachbarten Gebäude und die Windverhältnisse untersucht. Für den nördlichen Grundstücksrand mit der Straßenzufahrt sind die Abgrenzung des Geltungsbereichs und die Verlärmung der angrenzenden Wohnbebauung klärungsbedürftig. (QR23)

Der Landschaftsplanerische Fachbeitrag zum Bebauungsplan wird von einem Gutachterbüro bis zum Oktober 1994 erarbeitet. Da „maßgebliche Veränderungen der Klima-, Boden- bzw. Grundwassersituation zu erwarten“ seien, mit einer „erhebliche[n] Beeinträchtigung von Natur und Landschaft“, soll eine Abwägungsgrundlage für eventuelle Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereitgestellt werden (Gruppe F 1994, S. 5). Die Vorbereitungen zur Bereichsentwicklungsplanung im Bezirks machen bereits deutlich, daß Lichtenberg als einwohnerstärkster Bezirk im Ostteil der Stadt unter Zugrundelegung der üblichen Richtwerte ein Defizit von etwa 35 ha wohnungsnahem und 120 ha siedlungsnahem Grün aufweist. Daher werden dort ein Erhalt bestehender Grünflächen, die Schaffung von Grünzügen, Entsiegelungs- sowie Dach- und Fassadenbegrünungsmaßnahmen als übergeordnete Ziele für den Bezirk angegeben. Dem „steht die Bebauung diametral entgegen, da sie mit der Beseitigung einer bestehenden, teilweise öffentlich genutzten Grünfläche und bestehender Vegetation zu einer Verschlechterung der Freiflächensituation des Bezirks führt“. Ein wichtiger „grüner Trittstein“ entlang der Achse Fennpfuhl-Stadtpark in Richtung Rummelsburg gehe dadurch verloren (Gruppe F 1994, S. 11). Überdies habe das Ring-Center-Projekt eine vollständige Versiegelung der vorhandenen Grünflächen auf etwa einem Drittel des Grundstücks zur Folge (Gruppe F 1994, S. 18). Im Rahmen seiner Realisierung kann für den vollständigen Verlust des Biotopwerts ohne die Möglichkeit von kompensatorischen Maßnahmen nur in geringem Maße die Herstellung einer begrünten Pergola auf dem Dach des Warenhauses angerechnet werden⁵²⁶. Auch Eingriffe in die Böden, der Verlust geschützter Bäume, der Wegfall eines Regenrückhaltebeckens, die vollständige Versiegelung, klimatische Auswirkungen, der Verlust der Erkennbarkeit des Naturraums, von landschaftstypischen Elementen und großräumige visuelle Beeinträchtigungen sowie akustische Beeinträchtigungen sind zu verzeichnen (Gruppe F 1994, S. 37 ff). Daraus ermittelt das Gutachterbüro eine

⁵²³ Weitere Argumente in den Stellungnahmen sind äußerst vereinzelt oder betreffen Aspekte, die nicht über einen Bebauungsplan zu regeln sind, und sollen deshalb hier nicht vertieft werden.

⁵²⁴ vgl. unten „Der Weg zur Planreifeerklärung“

⁵²⁵ Für die rechtlichen Zusammenhänge vgl. Anhang.

⁵²⁶ Die Bewertung des Eingriffs erfolgte nach einem standardisierten Bewertungsverfahren der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz.

Ausgleichsabgabe in Höhe von DM 694.000, die u.a. für eine Begrünung von zwei Schulhöfen als Ersatzmaßnahmen Verwendung finden soll (Gruppe F 1994, S. 6, S. 66).

In der Verschattungsstudie werden Höhen des Hochhauses von 105 bis 150 m in 15-Meter-Schritten simuliert. Dabei stellt sich heraus, daß die nördlich angrenzenden Wohngebäude in der Deutschmeisterstraße durch das Hochhaus wegen dessen Entfernung nicht zusätzlich zur geplanten näher liegenden, aber niedrigeren Warenhausbebauung verschattet würden. Die östlich angrenzende Wohnbebauung würde dagegen in den Wintermonaten insbesondere in den unteren Geschossen vom Hochhaus verschattet. Mit Blick auf die Tatsache, daß die Sonnenscheinhäufigkeit im Winter äußerst gering ist, verneint die Studie damit die Frage nach Problemen durch den Schattenwurf des Hochhauses. Die westlich des S-Bahn-Viaduktes in Friedrichshain liegende Bebauung ist in den Morgenstunden stark, aber nur jeweils kurz betroffen, und auf südlich der Frankfurter Allee liegende Grundstücke fällt ohnehin wegen der Himmelsrichtung kaum Schatten durch das Hochhaus. Zwischen Höhen von 105 und 120 m stellt das Gutachten keine wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Verschattung fest, so daß eine Verringerung der Höhe um einige Meter aufgrund der Verschattungsproblematik abgelehnt wird. (Just 1994)

Die Windkanalstudie zum Bauvorhaben ermittelt lediglich eine lokale Beeinflussung des bodennahen Windfeldes in einem Umfeld des Hochhauses von etwa 100 m Radius. Dort verringert sich der ohnehin geringe Windkomfort in der stadträumlichen Situation an der Frankfurter Allee „geringfügig“. Eine Verschlechterung ist insbesondere im Bereich des Hochhaus-Eingangsbereichs und an dessen Ostspitze zu erwarten, wohingegen im Eingangsbereich des Kaufhauses durch das Hochhaus sogar Verbesserungen eintreten sollen. Bei Starkwindsituationen aus Richtungen von Nord, Ost oder Süd werden starke Geschwindigkeitsüberhöhungen im Bodenbereich erwartet, teilweise auch bei südwestlichen und nordwestlichen Windrichtungen. Dagegen wird die Situation bei Westwind als gut eingeschätzt. Die schlechte Situation im Bestand ist auf die ungünstige städtebauliche Konstellation mit der Frankfurter Allee als Kamin und dem freistehenden Wohnhochhaus an der Nordostecke des Kreuzungsbereichs Möllendorfstraße sowie auf die Düsenwirkung, ausgelöst durch die im südlichen Kreuzungsbereich gelegene Riegelbebauung, zurückzuführen. (WSP 1993, S. 12 ff) Das Gutachten empfiehlt eine Anpassung der Hochhausplanung in Form eines Vordachs mit einer Breite von 2 m sowie eine Abrundung der östlichen Gebäudespitze und weist darauf hin, daß sich bei einer Rücksetzung des Gebäudes zur Möllendorfstraße hin mit Anbringung von Windzäunen an der Ostspitze eine deutlichere Verbesserung ergeben würde. Um die am Gebäude hochgesaugten Emissionen des Straßenverkehrs in ihrer Wirkung zu verringern, empfiehlt das Gutachten eine Verlegung der Ansaugöffnungen der Klimaanlage des Gebäudes. (WSP 1993, S. 15 ff) Obwohl das Gebäude nicht verschoben wird, versuchen die Architekten, die übrigen Empfehlungen des Gutachtens umzusetzen. Die Fassade des Hochhauses wird abgerundet und mit Vordächern ausgestattet.

Das Lärmschutzgutachten kommt zu dem Schluß, daß die Geschwindigkeit auf der nördlichen Zufahrtsstraße auf 30 km/h zu begrenzen ist. Da der zu erwartende Lärmpegel für die angrenzenden Wohngebäude immer noch zu hoch ist, empfiehlt es den Bau eines 2 m hohen Lärmschutzwalls auf einer Länge von 80 m und den Einbau von Schallschutzfenstern in den Obergeschossen einiger Häuser, die durch den Wall nicht hinreichend abgeschirmt werden. (GEWU 1994, S. 17 f)

Trotz der Gutachten, die die Genehmigungsfähigkeit des Projekts nach kleineren Anpassungen bestätigen, erhebt sich aus den Reihen der PDS-Fraktion und der von Bündnis 90 / Die Grünen in der BVV Lichtenberg manifester Widerstand gegen das Projekt zu einem Zeitpunkt, als das Bebauungsplanverfahren bereits weit fortgeschritten und eine Festlegung auf die Höhe des Hochhauses von 120 m zwischen der Verwaltung und dem Investor vollzogen ist. Die BVV-Abgeordnete Hake wird in der Presse mit den Worten „130 Meter sind uns zu hoch. Lichtenberg ist nicht Manhattan. ... Durch seine Größe würde das Hochhaus unser niedliches kleines Rathaus erdrücken.“ zitiert. Sie fordert eine Begrenzung auf die Höhe der umliegenden Gebäude von etwa 54 m und eine Berücksichtigung der Wind- und Verschattungsgutachten. Das Bezirksamt und die ECE berufen sich auf den planerischen Vorlauf, doch es wird beschlossen, das Projekt nochmals im BVV-Ausschuß vorzustellen, um keine unnötigen Irritationen hervorzurufen. (Berliner Morgenpost vom 18.03.1995) Neben der BVV-Abgeordneten äußern auch Bezirksamtsmitglieder Bedenken an der Höhe und Architektur des Projekts, doch sichern sie dem Investor angesichts der fortgeschrittenen Planung offenbar „Vertrauensschutz“ zu, als die ECE darauf verweist, daß „die Pla-

nungsdaten des derzeit bestehenden Bebauungsplanentwurfs bereits zum Zeitpunkt des ... KOAI-Beschlusses im Jahre 1992 grundsätzlich feststanden.“ (QR24-R26)

In einer Sondersitzung des BVV-Ausschusses für Stadtbezirksplanung und Verkehr wird nach Vorstellung des Projektstandes über einen Planreifebeschuß der BVV debattiert. Die durch die öffentliche Kritik eingetretene Verunsicherung wird in der Frage nach den möglichen Konsequenzen einer Nichterteilung der Planreife thematisiert. Der ECE-Vertreter Tenkhoff nennt eine Verzögerung des Projekts und damit höhere Kosten. In der Diskussion über eine Erfüllung der Planreifevoraussetzungen stellen sich die Stellplatzzahl im Ring-Center II, die Sicherung der Passage und die Höhe des Hochhauses als kritische Punkte heraus. Bei der Stellplatzzahl gibt Tenkhoff an, man sei mit 950 - 1.000 Stellplätzen auf Lichtenberger Seite „an der unteren Schmerzgrenze angekommen“. Gegenüber der angestrebten Passage zwischen den beiden Bauabschnitten gibt er sich pessimistisch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit eines Bahnwalldurchbruchs. Der Forderung nach einer Reduzierung der Höhe, wie sie beim ECE-Projekt am Gesundbrunnen möglich gewesen sei, widerspricht er unter Verweis auf die Tatsache, daß sich dort nur kein Investor gefunden habe, und bringt zum Ausdruck, daß das Projekt gegenüber „der Planung am Alexanderplatz ... nur ein kleiner Fisch gegenüber den 150-m-Türmen“ sei. Dem Vorschlag der PDS-Bezirksverordneten Hake, die Planreife nur für das Kaufhaus zu erteilen und über die Höhe des Büroturms neu zu verhandeln, folgt der Ausschuß nicht, nachdem die ECE mit einem Rückzug vom Projekt droht. Schließlich wird die Planreifeempfehlung mit den fünf Stimmen von SPD und CDU bei Enthaltung der PDS und der Bündnisgrünen (zusammen vier Stimmen) und der Gegenstimme eines bündnisgrünen Bürgerdeputierten erteilt. (Protokoll der Ausschußsitzung vom 05.04.1995, Berliner Morgenpost 07.04.1995)

Während der Wille der BVV zu einer schnellen Erteilung der Planreife damit grundsätzlich gegeben scheint, verzögert sich u. a. die Abstimmung mit dem Bezirk Friedrichshain, der die gleichen Beschlüsse fassen muß⁵²⁷. Mit dem Beschluß des Bezirksamts vom 18.07.1995 wird die Planreife unter der Voraussetzung des Einvernehmens mit Friedrichshain über das Ergebnis der Trägerbeteiligung, die Entlassung von Flächen aus der Planfeststellung, den Abschluß eines Erschließungsvertrags, eines Vertrags über die Ersatzmaßnahmen, eines Vertrags über die Öffnungszeiten der Passage und der Einhaltung der üblichen verfahrensmäßigen Voraussetzungen durch den Investor erklärt. Der Beschluß des Bezirksamts Friedrichshain folgt am 01.08.1995. (BA-Vorlage 385/95 Lic, BA-Vorlage 695/95 Fri)

Nach Abschluß der im Sommer 1995 ausstehenden Vereinbarungen sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Planreife erfüllt. Das Bezirksamt Lichtenberg erklärt dies im Beschluß vom 05.03.1996, worauf die BVV Lichtenberg am 11.03.1996 den Planreifebeschuß faßt. (BA-Vorlage 124/96, BVV-Beschluß Drs. III/142)

⁵²⁷ Einer Federführung des Bezirks Lichtenberg im Bebauungsplanverfahren, das wegen der Passagenlösung in beiden Bezirken durchzuführen ist, hat der Bezirk Friedrichshain unter der Voraussetzung zugestimmt, daß alle Verfahrensschritte auch dort beschlossen werden. Während der Bezirk Friedrichshain die GFZ des Warenhauses und den Betrieb der Passage als ungeklärt ansieht, sind allerdings im Frühsommer 1995 weitere Planreifevoraussetzungen nicht gegeben, so die Entlassung der für die Zufahrtsstraße benötigten Bahnflächen aus der Planfeststellung, die erst im Oktober erfolgt, sowie die Bauantragsunterlagen selbst. (QRF2, QRF3)

8.17 Das Scheitern der Passage

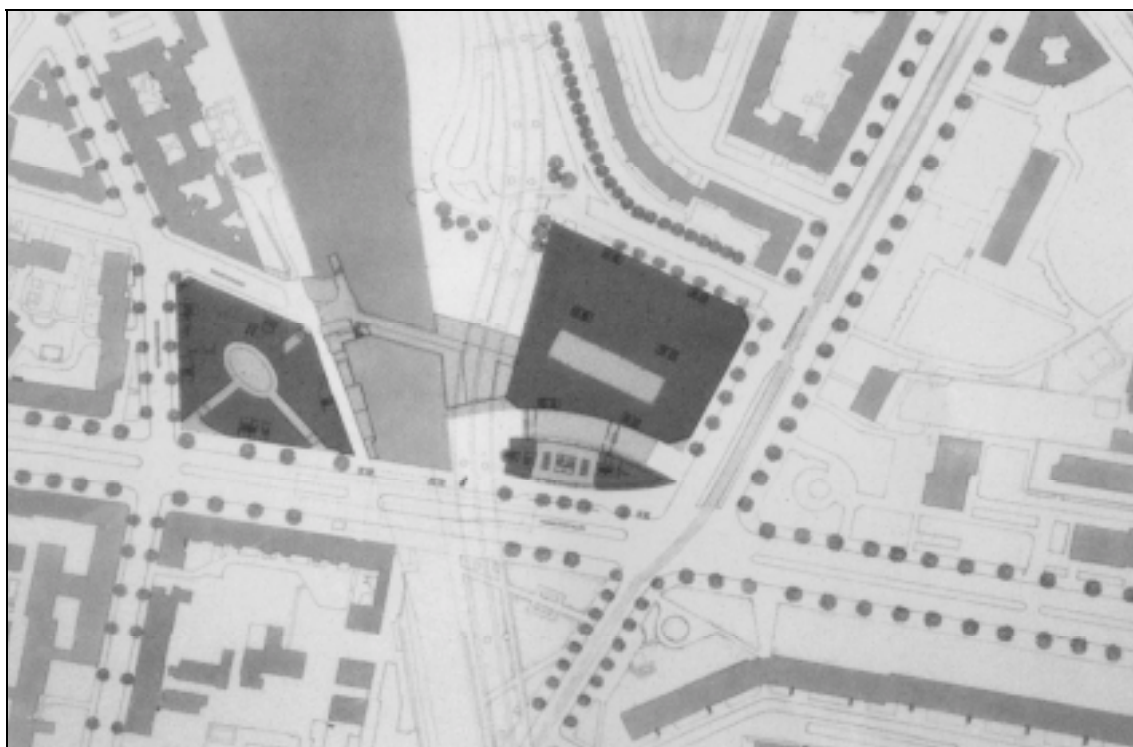


Abbildung:
Grundriß des Ring-Center-Entwurfs mit verbindender Passage. Quelle: Albinus/Krautzig 1994, S. 9.

Sowohl der Investor als auch die beiden Bezirke hatten aufgrund der Verlegung der geplanten Stellplätze auf die Lichtenberger Seite, wegen der Anbindung an die S-Bahn und für die bessere Verknüpfung der durch die Hochbahn getrennten Abschnitte eine das Bahnviadukt ebenerdig durchquerende Passage für unverzichtbar gehalten. Auch die Abstimmungen mit der Bahn und den Senatsverwaltungen deuten zunächst darauf hin, daß die Passage von allen Beteiligten befürwortet wird (G089). Bereits Anfang 1993 wird die Bahn in die Verhandlungen einbezogen, da über die Passage hinaus eine sinnfällige Verkehrsanbindung des Centers selbst und der künftigen Stadtstraße im nordöstlichen Teil des Areals auf die Entlassung einer Teilfläche der Bahn aus der Planfeststellung angewiesen ist. (QR27)

Der Investor schlägt der DR vor, selbst als Generalplaner und Entwickler für die Passage mit der DR als Bauherr aufzutreten. Zur Finanzierung sollten neben dem Investor auch die Bahn und das Land Berlin herangezogen werden. Laufender Betrieb und Instandhaltung könnten aus den Mieterträgen der in der Passage geplanten Läden gedeckt werden. (QR28)

Von der ECE wird eine Kostendrittteilung zwischen der Bahn, dem Land Berlin und ihr selbst für die Passage ins Gespräch gebracht⁵²⁸. Bei voraussichtlichen Gesamtkosten von knapp 20 Mio. DM entfallen auf jeden Partner ca. 6,6 Mio. DM. Während im Senat Vorbehalte bzgl. der Finanzierbarkeit laut werden und die Notwendigkeit der Passage grundsätzlich in Frage gestellt wird, ist die Bahn nicht in der Lage, den Betrag kurzfristig zur Verfügung zu stellen, hält aber die Aufhebung der Planfeststellung nicht für problematisch. Die beiden Bezirke zählen die Passage zu den Grundzügen der Planung und machen entschieden auf ihre Notwendigkeit aufmerksam. (QR29, QR30)

Die weiteren Abstimmungen bringen keine Annäherung der Positionen von Senat und Bezirken. Während der Senat nicht von einer Verbesserung der Umsteigebeziehungen durch die Passage ausgeht und eine Verbesserung der Unterquerung an der Frankfurter Allee als preiswerter einschätzt, entgegnet der Bezirk Lichtenberg, die Baugenehmigung für das Ring-Center I sei in Friedrichshain im Vertrauen auf die vom

⁵²⁸ Die dort vorgesehenen Läden finanzieren laut Auskunft der ECE lediglich 3 Mio. DM und demnach einen Bruchteil der Herstellungskosten. (QR33)

Straßenverkehr unabhängige Wegeverbindung zwischen den beiden Bezirken erteilt worden. Die Passage sei auch von den Bürgern gefordert worden. Der Bezirk Friedrichshain bekräftigt die Auflage einer zeitgleichen Erstellung der Passage sowie des Parkhauses und verweist darauf, daß die Finanzierungs-beteiligung des Landes nicht nachvollziehbar sei, da insbesondere der Investor von der Passage profitiere, nicht zuletzt durch den Verzicht auf den Stellplatznachweis durch den Bezirk Friedrichshain. (QR31-R35)

Der Bezirk und die ECE versuchen etwa ein Jahr später, den Bau der Passage über einen städtebaulichen Vertrag zu sichern und damit eine Voraussetzung für die Planreife des Bebauungsplans zu schaffen. Der Finanzierungsanteil der Bahn soll dabei über die Einbringung eines Grundstücks am Nordost-rand des Areals erbracht werden, das in das Eigentum des Investors übergeht und zur Herstellung der Erschließungsstraße für das Parkhaus dient. Darüber hinaus werden die Öffnungszeiten der Passage fixiert, die einen Kompromiß zwischen dem bezirklichen Ziel, sie ständig geöffnet zu halten, und den Si-cherheitsbedenken des Investors darstellen. (QR23, QR36-R38) Der Bereich der Zufahrtsstraße und ein Streifen entlang der Bahntrasse werden Ende 1995 aus der Planfeststellung entlassen. (Amts-blatt 01.12.1995)

Anfang 1996 scheint nach „langwierigen Verhandlungen mit der Deutsche Bahn AG ... nunmehr“, als könne die „hochattraktive Ausbildung dieser Passage geschaffen werden“, doch wenige Monate später teilt der Investor nach Erteilung der Planreife mit, daß er aus Kostengründen die Planung der Passage einstellt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Bahn wegen des wasserhaltigen Baugrundes und der Schwierigkeiten eines Baus im Betrieb unrentierliche Kosten von 30 Mio. DM schätzt und eine Rücklage von 10 Mio. DM für evtl. anfallende Unterhaltskosten nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz⁵²⁹ fordert. Da das Land Berlin im Gegensatz zum Ziel der Bezirke ebenfalls keine Kosten übernehmen will, müßte der Investor die Kosten alleine tragen. Obwohl das Ring-Center insgesamt von einer Passage profitiert, er-scheint die Kosten-Nutzen-Relation unter den geänderten Voraussetzungen nicht mehr attraktiv. (QR39-41)⁵³⁰

Daraufhin beabsichtigt die ECE, die fußläufige Verbindung an der Frankfurter Allee einzurichten bzw. zu verbessern. Die dafür erforderlichen Umplanungen des Projekts im südwestlichen Eingangsbereich wer-den von den Beteiligten für vergleichsweise geringfügig gehalten, so daß sie eine Verzögerung des Ver-fahrens für vermeidbar halten. (Berliner Morgenpost vom 06.11.1996)

8.18 Die Umplanung des Warenhauses und die Anbindung an die U-Bahn

In Vorbereitung des Warenhausbetriebs erfolgen mehrere Umplanungen durch die ECE, die aufgrund des Wegfalls der Passage und aufgrund der sich konkretisierenden Nutzeranforderungen der Einzelhändler notwendig werden. Der vorläufige Verzicht auf das oberste Parkgeschoß mit ca. 350 Stellplätzen bis zur Realisierung des Bürozentrums wird durch den Bezirk positiv aufgenommen. (QR42)

Dagegen stellt sich heraus, daß der Bezirk aufgrund der komplizierten Abstimmung mit der Stadtringtrasse, die im westlichen Teil des Warenhauskomplexes oberhalb weniggeschossiger Verbindungsbauten errichtet werden soll, eine Genehmigung von Änderungen in diesem Bereich trotz Einfügung in die Ei-genart der näheren Umgebung nicht nach § 34 BauGB erteilen will - was das Ziel der ECE ist. Das geän-derte Projekt widerspreche den im Bebauungsplanverfahren verfolgten Zielen einer Sicherung nicht ü-

⁵²⁹ Das Gesetz regelt die Finanzierung von Kreuzungen von Schienenwegen und anderen Verkehrsträgern.

⁵³⁰ Es stellt sich die Frage, inwiefern die ECE versucht hat, für die Einrichtung der Passage eine höhere Dichte einzufordern. Während Investorenvertreter dies bestreiten, da für das Einkaufszentrum die Dichte des Gesamtgrundstücks nicht ausschlaggebend sei, das Grundstück preiswert erworben werden konnte und das Hochhaus für die ECE in lahmender Büroflächenkonjunktur ohnehin nicht errichtet würde (I07), behaupten andere Beteiligte einerseits, die ECE habe durchaus Druck auf eine Dichteerhöhung ausgeübt (G090) und die Bezirksverord-netenversammlung habe der großen Höhe des Komplexes nur wegen der Hoffnung auf die Passage so eindeu-tig zugestimmt (G108). Vermutlich haben beide Seiten bis zu einem gewissen Grad Recht, wie die Realent-wicklung gezeigt hat – weder hat die ECE das Hochhaus bis zum Ende des Jahres 2000 überhaupt begonnen, noch können die Beteiligten im Bezirk über die allgemeine Formel vom „Stadtzeichen“ deutlich machen, warum die Genehmigung für eines der höchsten Gebäude in Berlin am betreffenden Standort zwingend gewesen sei.

berbaubarer Grundstücksflächen, der Sicherung eines Gehrechts zu Gunsten der Allgemeinheit sowie der Höhenbeschränkung baulicher Anlagen wegen der zukünftig darüber verlaufenden Stadtringtrasse. (QR41-R43)

Entgegen der im Entwurf für das Warenhaus vorgesehenen Baukörperausweisung zieht die Gewinnung eines größeren Lebensmittelsupermarkts die Überdachung der Anlieferungsrampe als Regenschutz nach sich. Der vorher nicht absehbare Verkauf von Frischfleisch hat aus hygienischen Gründen Konsequenzen für die Konzeption der Anlieferung, an der eine Kühleinrichtung untergebracht werden muß. (QR44)

Anstatt der Passage beabsichtigt die ECE nun, im westlichen Grundstücksbereich Läden entlang der S-Bahntrasse beinahe bis an die Frankfurter Allee zu errichten und den Freiraum als Eingangsbereich durch eine transparente Überdachung aufzuwerten. Auch diese Änderungen liegen außerhalb der zunächst vorgesehenen überbaubaren Flächen. Überdies muß die Stützwand an der S-Bahntrasse in diesem Zusammenhang - auf Kosten der ECE - erneuert werden. (QR44, QR45)

Die BVV-Ausschüsse stimmen im Dezember 1996 diesen Änderungen als Ersatz für die Passage und als betriebliche Verbesserungen zu, fordern aber zusätzlich die Realisierung eines Aufzugs von der U-Bahn-Verteilerebene auf das ECE-Grundstück und die Realisierung des Warenhauses in einer Form, die einen späteren Bau der Passage erlaubt. Mit einer eingeschränkten Trägerbeteiligung sollen die kleinen Änderungen im Planentwurf formal abgesichert werden. (BVV-Drs. III/515 Fri vom 12.12.1996, QR46)

Die innere Neuorganisation des Warenhauses führt früh zu einer Erhöhung der Grundfläche von ursprünglich 12.800 m² auf nunmehr 16.200 m²⁵³¹. Auch die BGF steigt von 62.950 m² auf 66.350 m². (QR47, QR48) Die Gesamthöhe des Warenhauses stellt sich nun wegen eines höheren Technikgeschosses außerdem als etwa 2 m höher heraus als ursprünglich vorgesehen. Auch die Höhe des Eingangsbereichs, die Entrauchungsanlage und die Einhausung weichen in Details vom vorherigen Planungsstand ab. Die Änderungen werden im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens mit technischen Notwendigkeiten, veränderten Rahmenbedingungen und einer Verbesserung der Funktionalität begründet (Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Rampe für Behinderte, Attraktivierung und stadtgestalterische Aufwertung). (QR44)

In der Abstimmung mit der Senatsbauverwaltung über die Genehmigungsfähigkeit der Änderungen, die unter der künftigen Stadtstraßentrasse liegen, wird Einigung über die Realisierung der Läden an der Stadtbahn und die Überdachung im Rahmen einer Befreiung erzielt, um das Verfahren nicht weiter zu verzögern. Der Senat fordert allerdings vom Investor, in einem städtebaulichen Vertrag seine Abrißbereitschaft im Falle einer Realisierung des Stadtrings zu dokumentieren.

Mit Begründung vom 05.05.1997 geht der Planentwurf erneut in die Trägerbeteiligung. Der Begründungsentwurf vollzieht die Steigerung der BGF im Warenhaus nach und stellt bei der Ableitung der Höhe des Bürohauses darauf ab, daß eine städtebauliche Dominante sich deutlich aus der Höhe der Umgebung herausheben müsse. Entgegen der vorherigen Abstimmungsgespräche akzeptieren die Straßenplaner der Senatsbauverwaltung keine Festsetzung der Läden an der S-Bahntrasse, so daß deren Genehmigung als temporäres „Provisorium“ nach § 34 BauGB genehmigt wird. Bis zum Bau des Stadtrings soll eine Weiternutzung auf Antrag der ECE ermöglicht werden. (QR49) Schließlich wird die Baugenehmigung für die angebauten Läden und das Vordach Mitte Juli 1997 erteilt, obwohl die Passage erneut als „unverzichtbar“ dargestellt und mit ihrem Wegfall ein erhöhter Parksuchverkehr in Friedrichshain befürchtet wird. (BVV-Drs. 808/97, 814/97, Antrag 02.12.1996, Nachtrag 16.06.1997, QR50)

Zur Anbindung an die Verteilerebene des U-Bahnhofs schlägt die ECE einen Aufzugsstandort an dessen nordwestlichem Ende auf der Ostseite der S-Bahnbrücke vor und ist bereit, den Aufzug zu finanzieren. Die BVG hält die Einrichtung von Aufzugsanlagen jedoch für teurer und gibt an, der vorgeschlagene Standort erfülle nicht die Kriterien des Verkehrsbetriebs wie die unmittelbare Nähe des Aufzugs zum auf die Bahnsteigebene nach unten führenden Aufzug (Bequemlichkeit der Benutzung) sowie die gut einseh-

⁵³¹ Dies steht nach Auffassung des Sachbearbeiters im Stadtplanungsamt im Widerspruch zu den Planreifebeschlüssen der beiden Bezirke.

bare Lage in der Verteilerhalle (Vermeidung von Angsträumen). Überdies sei der Standort selbst aus baulichen Gründen teurer als erforderlich. Die BVG schlägt darum eine großzügige Anbindung der Verteilerhalle an das ECE-Grundstück auf Kosten der ECE und eine Verschiebung des geplanten Aufzugs in die nordöstliche Ecke der Verteilerhalle vor, kann aber ihrerseits den Aufzug von der Verteilerhalle zum Bahnsteig gar nicht finanzieren. Der BVV-Ausschuß empfiehlt das ursprüngliche Aufzugskonzept der BVG. (QR51-R53) Eine Umsetzung der Konzeption findet zunächst nicht statt.

8.19 Die Anpassung des Bauvorhabens an die geänderte Nachfragestruktur

Anfang 1997 wird klar, daß das Bürohochhaus durch den Investor vorerst nicht errichtet wird, da die Situation auf dem Büroflächenmarkt keine hinreichende Vermietung sicherzustellen scheint. Etwa ein Jahr später wendet sich die ECE an den Bezirk und bittet um eine Änderung der zulässigen Nutzungen im Hochhaus. Waren ursprünglich alle Nutzungen außer Büros auf Wunsch des Investors ausgeschlossen worden, so will dieser nun auch eine Zulässigkeit von Gastronomie, Hotels und Vergnügungstätten erreichen, da offenbar ein Hotel leichter vermarktbar ist als Büros. Da die Auslegung des Bebauungsplans bevorsteht, wird keine Änderung mehr vorgenommen, sondern der Wunsch nach Änderung des Spektrums zulässiger Nutzungen als Stellungnahme der ECE in der Auslegung gewertet und in die Abwägung eingestellt, die vom 25.05. bis zum 30.06.1998 stattfindet. (QR54, QR55, G041)

Trotz der positiven Haltung des Bezirks im Planungsverfahren und weiter bestehender Hoffnungen der ECE auf Vereinbarungen mit einem Investor (G094) ist bis zum Ende des Untersuchungszeitraums kein Hinweis auf eine Errichtung des Hochhauses zu erkennen. Damit hat der Umstrukturierungsprozeß am Ring-Center mit dem Bau des in die Blockstruktur weitgehend integrierten Shopping-Centers auf Friedrichshainer Seite, dem Bau des stärker auf größere Einzelhandelsbetriebe angelegten nördlichen Teils auf Lichtenberger Seite mit Integration eines mehrgeschossigen Parkhauses und der wegen der weggefallenen Passage alternativ durch Läden aufgewerteten östlichen Seite des Bahnviadukts einen vorübergehenden Abschluß gefunden.



Das Ring-Center (02/2001). Abbildungen:

Ring-Center I in Friedrichshain mit aufwendig diskutierter Fassade (oben links), abgewandelter Eingangsbereich des Ring-Center II mit Anbau an das S-Bahn-Viadukt (oben Mitte), Ring-Center II mit Parkgeschossen über den Einzelhandelsgeschossen (oben rechts), Baulücke für das Punkthochhaus (links).

8.2 Akteure und Ziele

8.21 Planende Verwaltung

8.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

Das Projekt Ring-Center weist insofern Besonderheiten auf, als es einen Baustein des gesamtstädtisch bedeutsamen „Ringstadt-Konzepts“ darstellt. Mithin sind sowohl die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umweltschutz im Rahmen der Flächennutzungs- und der Stadtentwicklungsplanung und für Bau- und Wohnungswesen im Rahmen der Grundstücksvergabe und der Konkretisierung der städtebaulichen Gestalt als auch die bezirkliche Ebene in die Zielfindung eingebunden. Da das Grundstück an der

Nahtstelle der Bezirke Friedrichshain und Lichtenberg liegt, sind im Planungs- und Genehmigungsverfahren sogar zwei Bezirksämter und Bezirksverordnetenversammlungen beteiligt.

8.212 BEZIRKSÄMTER

Bauabschnitt 1 / Genese der Ziele: Bei der Genehmigung des ersten Bauabschnitts (Warenhaus im Bezirk Friedrichshain) nach § 34 BauGB fällt dem Bezirksamt Friedrichshain eine zentrale Rolle zu. Frühzeitig setzen sich das Stadtplanungsamt und der Bezirksstadtrat (später Stadträtin) für ein Warenhaus ein, das aber wegen der Aufgabe der vorher am Standort vorhandenen Ringbahnhalles auch die dort ansässigen Läden aufnehmen soll. Die auf Friedrichshainer Seite vorhandene intakte kaiserzeitliche städtebauliche Struktur ist früh Anlaß zur Herausbildung eines planerischen Konsenses darüber, daß eine Genehmigung nach dem Einfügungsparagrafen eine klare Begrenzung der Gebäudehöhe erfordert. Die parallel entwickelte Linie des Senatsbaudirektors Stimmann für die Wiederbebauung in der Friedrichstadt ist Anlaß für eine Begrenzung der Traufhöhe bei 22 m und der Gebäudehöhe auf 30 m. Um die nördlich angrenzenden Wohngebiete nicht über Gebühr durch Einkaufsverkehr zu belasten, beabsichtigt das Bezirksamt eine verträgliche Abwicklung der Anlieferung und befürwortet die Passagenlösung, die einerseits eine günstige Anbindung an den ÖPNV und andererseits an die jenseits der S-Bahntrasse im zweiten Bauabschnitt untergebrachten Stellplätze bieten soll. In der Auseinandersetzung mit dem Architektenentwurf wird eine differenzierte Gestaltung der Fassade gefordert. Die Rolle des Bezirksamts Lichtenberg ist in diesem Zusammenhang marginal. Abweichungen zur Position Friedrichshains tauchen im wesentlichen bei der Anordnung der Stellplätze auf.

Verfolgung der Ziele: Als Genehmigungsbehörde im Bauantragsverfahren kommen dem Bezirksamt Friedrichshain weitreichende Möglichkeiten der Einflußnahme zu. Auch wenn das Projekt nie grundsätzlich in Frage gestellt wird, entfalten der Genehmigungsvorbehalt und insbesondere der parallel laufende Planungsprozeß für den zweiten Bauabschnitt auf Lichtenberger Seite Wirkung. Das Bezirksamt kann erfolgreich⁵³² für eine Begrenzung der Gebäudehöhe plädieren, während auf die innere Organisation der Warenhauses kaum Einfluß genommen wird. Auch die Anordnung der Eingänge und die Gestaltung der Fassade werden angesichts der Haltung des Bezirksamts überarbeitet. Dagegen ist es bei komplexeren Anliegen wie der Anbindung des Gebäudekomplexes an die U-Bahn und die Herstellung der Passage nicht in der Lage, über die Mitwirkung am Bebauungsplanverfahren hinaus eine Realisierung zu befördern.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die sehr früh festliegenden Ziele werden im Prozeß kaum verändert. Die Kooperationsbereitschaft des Investors bei der Entwurfsüberarbeitung und der scheinbare Konsens über die Passagenlösung machen eine Anpassung der Ziele zunächst weitgehend überflüssig.

Durchsetzungsgrad: Während das Bezirksamt seine auf das Warenhaus bezogenen Ziele durchzusetzen vermag, scheitert es bei den weiterreichenden Zielen, nicht zuletzt, da hier die Einwirkungsmöglichkeiten gering sind, ohne die grundsätzlich befürwortete Realisierung des Gesamtprojekts zu gefährden.

Bauabschnitt 2 / Genese der Ziele: Das Bezirksamt Lichtenberg versucht, eine ähnlich qualifizierte Einzelhandelsnutzung wie auf Friedrichshainer Seite zu erreichen, hat aber wenig Einfluß auf das genaue Nutzungskonzept der Betreiberin. Dabei ist zwar auf Lichtenberger Seite eine bauliche Verdichtung auf dem Grundstück unstrittig, doch bilden sich erst in der gutachterlichen Auseinandersetzung über die städtebauliche Gestalt Positionen zur Höhe, Dichte und Komposition heraus. Das Bezirksamt Friedrichshain vollzieht die in Lichtenberg gefaßten Beschlüsse weitgehend nach⁵³³. Dabei spielt die Dichte eine relativ nachgeordnete Rolle und bleibt Residualgröße der aus städtebaulichem Akzent und Traufhöhenbebauung resultierenden Komposition. Während eine Orientierung an der Traufhöhe in Ablehnung des Vorläuferkonzepts von SOM früh für die „Fußbebauung“ Konsens im Bezirksamt ist, stößt die Höhe des Akzents von 120 m nicht auf ungeteilte Zustimmung. Die politische Spitze akzeptiert sie angesichts der gefundenen vielversprechenden gestalterischen Lösung (G091), während das Stadtplanungsamt skeptischer ist (G041, G090). Eine endgültige Festlegung auf eine Höhe findet erst nach gutachterlicher Prüfung der

⁵³² Zu beachten ist dabei die Unterstützung durch die Senatsbauverwaltung, vgl. unten.

⁵³³ Lediglich die Neuordnung auf dem östlich der Bahn liegenden Friedrichshainer Grundstücksteil bezieht das Bezirksamt stärker in die - im Hinblick auf diese Untersuchung weniger bedeutende - Abstimmung ein.

Auswirkungen im Bebauungsplanverfahren statt. Damit setzt sich die Haltung des Stadtrats durch, der die Verwirklichung des bereits 1992 in einer Abstimmung mit den Senatsverwaltungen gefundene bauliche Lösung propagiert. Veränderungen im Detail wie die Zunahme der Höhe durch Technikgeschosse sind dabei Teil des Realisierungsprozesses und lösen keine neue Auseinandersetzung aus. Auch das Bezirksamt Lichtenberg setzt sich für den Bau der Passage ein, die frühzeitig als grundlegendes Ziel angesehen wird.

Verfolgung der Ziele: Nach Herstellung eines planerischen Konsenses in der verwaltungsinternen Abstimmung versucht das Bezirksamt, im Bebauungsplanverfahren die gefundene Lösung abzusichern und durchzusetzen. Die Beauftragung der Gutachten ist zwar ohnehin für das Verfahren geboten, doch gelingt es, durch kleinere Anpassungen des Entwurfs in seiner Fassadenstruktur mögliche Widerstände auszuräumen. Auch die politische Absicherung wird durch das Bebauungsplanverfahren hergestellt. Die Verwirklichung des zweiten Bauabschnitts bleibt damit bis zur Planreifeerklärung formal offen, doch ist das Projekt schließlich planerisch so weit gediehen, daß das Bezirksamt nachdrücklich auf sie hinwirkt. Die lang anhaltenden Verhandlungen über die Passagenlösung dienen der Durchsetzung des Ziels, einen belebten und attraktiven Raum auch bei Nacht zu schaffen, doch unterbleibt angesichts der vom Investor verfolgten Planungen die grundsätzliche Absicherung einer Realisierung der Passage.

Weiterentwicklung im Prozeß: Aus der Ablehnung des SOM-Entwurfs läßt sich zunächst noch keine eigene Position des Bezirksamts ableiten, obwohl es grundsätzlich einen städtebaulichen Akzent befürwortet. Die Konkretisierung der städtebaulichen Lösung durch den Gutachter wird schließlich lediglich bestätigt, als sich eine attraktive Gebäudeform und -stellung abzeichnet, die dem Ort ein individuelles Gepräge zu geben verspricht. Die Detaillierungen des Konzepts, die durch die funktionalen Anforderungen erforderlich werden, stoßen auf Zustimmung und werden als bezirkliche Ziele übernommen. Zwar gibt das Bezirksamt den Wunsch nach Verwirklichung der Passage nicht auf, wirkt aber kooperativ an der Entwicklung einer Übergangslösung mit Attraktivierung der bestehenden Fußgängerverbindung über die Frankfurter Allee mit. Die Differenzierung des Nutzungskonzepts mit großflächigeren Einzelhandelsbetrieben und Parkgeschossen wird akzeptiert, wohl auch, um die Realisierbarkeit des Projekts nicht zu gefährden.

Durchsetzungsgrad: Dem Bezirksamt gelingt es, einen zweiten, im Nutzungsprofil ergänzende Einzelhandelskomplex auf Lichtenberger Seite auf den Weg zu bringen und die Voraussetzungen für den Bau eines in Berlin mit von seiner Höhe her herausragendes Gebäude zu schaffen, ohne dabei auf große Widerstände zu stoßen. Die kompromißartige Verkopplung der problematischen Aspekte des Projekts (umstrittene Gebäudehöhe, Konzentration der Ring-Center-Stellplätze ausschließlich in Lichtenberg, ungewisse Verkehrsbelastung im Bereich der Möllendorffstraße) mit der verbindenden Passage scheitert, während der Bau des Hochhauses in Frage steht. Damit ist gewissermaßen ein Torso entstanden, der nicht den bezirklichen Zielen entspricht, aber als eine verträgliche und attraktive Übergangslösung breite Akzeptanz findet⁵³⁴.

8.213 SENATSVERWALTUNG FÜR BAU- UND WOHNUNGSWESEN

Genese der Ziele: Die Senatsverwaltung als Mitinitiatorin des Entwicklungsprozesses hat früh entscheidenden Einfluß auf die städtebauliche Lösung genommen. Sie lehnt die SOM-Lösung ebenso ab wie der Bezirk und ist maßgeblich an der Einrichtung der verwaltungsübergreifenden Arbeitsgruppe zum Projekt beteiligt. Ihre Ziele entstehen aus der Verfolgung des Ringstadt-Konzepts und seiner Konkretisierung im Sinne der städtebaulichen Haltung zu neuen Entwicklungsvorhaben. Selbst Senatsbaudirektor Stimmann erachtet den Standort als geeignet für einen Höhenakzent und erreicht dennoch dessen weitere Ausformulierung als schlanker, in einer Blickachse positionierter Baukörper mit prägnanter Form, der sich nicht hinter einer Fußbebauung versteckt, sondern direkt an der Straße steht. Eine Abgrenzung der Fassadenausbildung gegenüber der Zweckarchitektur der 1970er Jahre ist komplementär zu dieser Haltung. Dagegen unterbleibt eine Ausformulierung von weiteren Detailzielen. Im Falle der Passage

⁵³⁴ Ob beim Bau des Hochhauses die von den Akteuren im Bezirksamt unterschiedlich bewerteten verkehrlichen Folgen des Projekts seine Akzeptanz schmälern, kann noch nicht beurteilt werden. Nichtsdestoweniger wird von den Beteiligten betont, daß die Verkehrsbelastung durch Pkw geringer ausfällt als erwartet, da tatsächlich ein großer Teil der Kunden des Ring-Centers mit öffentlichen Verkehrsmitteln anreist. Damit wird die positive Haltung zur Entwicklung des Standorts nachträglich bestätigt.

gegen unterbleibt eine Ausformulierung von weiteren Detailzielen. Im Falle der Passage unterbleibt ein Eingehen auf die bezirklichen Vorstellungen. In die Auseinandersetzung um die Höhe greift Stimmann offenbar nicht mit Nachdruck ein.

Verfolgung der Ziele: Im Rahmen der verwaltungsinternen Abstimmung gelingt der Senatsverwaltung eine direkte Einflußnahme auf die Anordnung der Baumassen und ihre Höhe (G058, G064, G089, G115). Die Haltung wird auch im weiteren Genehmigungsverfahren durchgehalten, wo auch die Forderung nach einer differenzierten Fassadengestaltung vehement vertreten wird.

Weiterentwicklung im Prozeß: Eine Weiterentwicklung der Ziele im Prozeß ist im Rahmen der Umsetzung nicht erforderlich. Die abgestimmte Lösung bleibt bis zum Schluß die Position der Senatsverwaltung.

Durchsetzungsgrad: Der Senatsverwaltung gelingt angesichts der Übereinstimmung zwischen Investor, Bezirksämtern und Senat in weiten Teilen des Konzepts eine praktisch vollständige planerische Durchsetzung ihrer Ziele. Die Differenzierung der Fassaden auf Friedrichshainer Seite⁵³⁵ wird nicht zuletzt im Hinblick in der Hoffnung auf eine schnelle Genehmigung und im Wissen um die Bedeutung attraktiver Gebäudefronten vom Investor geleistet.

8.214 SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ

Genese der Ziele: Im Rahmen der Ringstadt-Überlegungen formiert sich in der Stadtentwicklungsverwaltung das Ziel, Entlastungsstandorte für die City anzubieten, da mit starker Büroinvestitionstätigkeit gerechnet wird. Der günstig gelegene Kreuzungspunkt an der Frankfurter Allee scheint sich überdies für eine städtebauliche Profilierung anzubieten, im Rahmen derer sich eine neue Eingangssituation in die Innenstadt und eine Akzentsetzung in den sozialistischen Großstrukturen erreichen läßt. Maßgebliche Vertreter der Stadtentwicklungsverwaltung sehen demgemäß eine Verdichtung nicht nur als Option, sondern sogar als „notwendig“ für eine verantwortungsvolle Stadtentwicklungspolitik an. (QR01)

Verfolgung der Ziele: Wegen des weitreichenden Konsenses über die stadtentwicklungspolitischen Rahmenbedingungen kann sich die Stadtentwicklungsverwaltung darauf beschränken, die Einbeziehung des gesamten Umfelds in die Betrachtung zu fordern. Die Begleitung des Abstimmungsprozesses mit der Verkehrsverwaltung, die Festlegung einer verträglichen Einzelhandelsfläche und die Herausbildung der städtebaulichen Lösung kann die Stadtentwicklungsverwaltung passiv verfolgen, da mit Martin+Pächter sowie der FfH etablierte Gutachter an zentraler Stelle in die konzeptionelle Arbeit eingebunden sind. Für die Forderung nach einem Wettbewerb kann die Stadtentwicklungsverwaltung schließlich wegen des hohen Vorplanungsaufwands, in den mehrere Architekturbüros eingebunden sind, und der entwicklungsorientierten Haltung der beiden Baustadträte keine Bündnispartner gewinnen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die in der Steuerungsrunde weitgehend im Konsens verlaufende Zielfindung stellt keine wesentlichen Anpassungsforderungen an die Stadtentwicklungsverwaltung. Mit der Tätigkeit von Martin+Pächter wird die stadträumliche Integration des Projekts Zug um Zug verbessert. Im anschließenden Genehmigungsprozeß auf Friedrichshainer Seite ist die Stadtentwicklungsverwaltung aus rechtlichen Gründen nicht mehr eingebunden, während die stadtentwicklungsbezogenen Teilscheidungen zu Stellplätzen, der Passage und dem Nutzungsmix ihr offenbar nicht relevant erscheinen und die umweltbezogenen Auswirkungen der Baumaßnahme gutachterlich abgesichert werden (QR56).

Durchsetzungsgrad: Die Stadtentwicklungsverwaltung begleitet den Prozeß wohlwollend. Ihre kaum konfliktträchtigen und wenig expliziten Ziele erreicht sie teilweise, während wie an anderer Stelle der Versuch einer Verdichtung über ein markantes Bürohochhaus zumindest bisher als Fehleinschätzung der Nachfragesituation gewissermaßen den städtebaulichen Torso produziert. Die Ringstadt-Entlastungsstrategie

⁵³⁵ Auf Lichtenberger Seite sind die Ansprüche niedriger, wohl nicht zuletzt deshalb, weil die Südfront hinter dem Hochhaus verschwinden soll, für ein Parkhaus nur begrenzte Anforderungen an die Fassade sinnvoll zu stellen sind und keine prägenden kaiserzeitlichen Strukturen in der Nachbarschaft vorhanden sind, auf die es zu reagieren gilt. Die ECE senkt jedenfalls ihren Ausführungsstandard deutlich, was sich auch in der Beauftragung eines hauseigenen Architekten ausdrückt.

greift noch kaum, aber die Nutzung des hocherschlossenen Kreuzungspunkts für einen integrierten Einzelhandelsstandort ist zumindest ein erster Schritt dorthin und schließt eine spätere Bebauung nicht aus.

8.215 WEITERE AKTEURE

Senatsverwaltung für Verkehr: Die Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Verkehr über den Trassenverlauf der Stadtstraße in nördlicher Verlängerung der an der Frankfurter Allee endenden geplanten Autobahntrasse stellt nach Aussage der Beteiligten die eigentliche Problematik des Verfahrens dar (G041, G058, G115). Während die SOM-Lösung noch von einer Zerschneidung des Areals durch die verschiedenen Verkehrsträger ausgeht, gibt die Verkehrsverwaltung innerhalb weniger Monate im Rahmen der Überarbeitung durch den Gutachter Martin ihre Ausgangsposition auf und ist bereit, die Stadtstraße stärker mit der vorhandenen Bahntrasse zu bündeln. Im weiteren Verlauf der Planung sind Investor und Bezirk bereit, die Planung jeweils so auszugestalten, daß einer möglichen späteren Realisierung der Straße nichts im Weg steht. Das Abgehen von den Ausgangszielen ist nach Auskunft der Beteiligten einem Zusammentreffen von äußerster Langfristigkeit der Planung und einer Übergangsphase an der politischen Spitze der Verkehrsverwaltung geschuldet⁵³⁶.

Deutsche Bahn: Die Deutsche Bahn verhält sich zwar insofern kooperativ zu den Vertretern der Entwicklung auf ihren Nachbargrundstücken, daß sie einer Entwidmung von Flächen im nördlichen Teil des Ring-Centers II zustimmt und dadurch die verkehrliche Anbindung in der gewählten Form erst möglich macht, doch steht sie letztlich einer Realisierung der die beiden Bezirke verbindenden Passage negativ gegenüber. Dabei verfolgt sie keine eigenen Ziele im Rahmen der Entwicklung, sondern versucht lediglich, die Auswirkungen auf den eigenen Betrieb möglichst gering zu halten. Die erheblichen finanziellen Forderungen, die an die Passage gestellt werden, bringen diese schließlich zum Scheitern. Bis zum Ende gelingt es den übrigen Beteiligten nicht, der Bahn mögliche Vorteile für ihren Betrieb durch die Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger und die bessere Anbindung des Areals an die S-Bahn schmackhaft zu machen⁵³⁷.

8.22 Politische Gremien

8.221 VORBEMERKUNG

Das Projekt Ring-Center bleibt in seiner Realisierungsphase aufgrund des Grundkonsenses zwischen Senat und Bezirksämtern in der Zuständigkeit der Bezirke. Damit entfällt das Abgeordnetenhaus in dieser Phase als Akteur. Lediglich bei der Flächennutzungsplanung nimmt es Einfluß auf die Entwicklung des Areals, stellt aber die Bedeutung des Standorts nicht in Frage.

8.222 BEZIRKSVERORDNETENVERSAMMLUNGEN

Die Genehmigung des Ring-Centers I nach § 34 BauGB hat zur Folge, daß die BVV Friedrichshain keinen Einfluß auf dessen Entwicklung nimmt. Auch bei der Planung des zweiten Bauabschnittes ist sie lediglich aus formalen Gründen als weiteres Beschlußgremium eingebunden, da der Bebauungsplan auch Friedrichshainer Territorium berührt, ist aber für die inhaltliche Auseinandersetzung praktisch bedeutungslos. Daher soll im folgenden nur auf die BVV Lichtenberg und das Ring-Center II eingegangen werden.

Der BVV-Ausschuß Stadtbezirksplanung und Verkehr bestätigt nach Vorstellung des präsentierten Investitionsvorhabens ein Bezirksamtsersuchen zu dessen Realisierung. Damit steht die BVV zwar loyal zu den Entwicklungsstrategien des Bezirksamts, bezieht aber selbst kaum dezidiert Stellung. Lediglich die Fraktion von Bündnis 90 stimmt dem Ersuchen nicht zu. Vom Ausschuß befürchtete Probleme hinsichtlich der verkehrlichen Erschließung und der Auswirkungen einer Hochhausbebauung sollen im Bebauungsplanverfahren gelöst werden. Folglich begibt sich die BVV der Chance einer intensiveren

⁵³⁶ Der Wechsel an der Spitze der Verkehrsverwaltung bringt erst allmählich über den neuen Staatssekretär Ingo Schmitt (CDU) eine Stabilisierung von deren politischer Ausrichtung.

⁵³⁷ Interessant erscheint dabei insbesondere, daß die Bahn ihren Betrieb im Rahmen der Sanierung des S-Bahnhofs ohnehin sperren mußte und während dieser Zeit nach Aussage eines Akteurs eine ideale Möglichkeit bestanden hätte, einen Durchstich für die Passage mit vergleichsweise geringen Komplikationen vorzunehmen (G108).

ungsplanverfahren gelöst werden. Folglich begibt sich die BVV der Chance einer intensiveren Mitwirkung am Planungsprozeß, doch existieren insbesondere in der PDS-Fraktion und in der Bündnis-90-Fraktion latente Einwände gegenüber dem Projekt, die u. a. daraus resultieren, daß es städtebaulich nicht dem Charakter der umgebenden Bebauung entspricht. Erst im Zusammenhang mit der Planreifeerklärung für den zweiten Bauabschnitt greift die BVV wieder in den Prozeß ein, doch auf eine Debatte zu den im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens erstellten Gutachten über die Verträglichkeit des Projekts wird verzichtet. Lediglich die PDS- und die Bündnis-90-Fraktion drängen auf eine Höhenreduzierung, bleiben aber in der Minderheit. Die von Anfang an vorherrschende positive Haltung in den Fraktionen der SPD und der CDU, die auch die im Laufe des Verfahrens amtierenden Baustadträte stellen, reduziert die Mitwirkung auf eine zurückhaltend wahrgenommene Kontrollfunktion. Als durchgesetztes Ziel kann lediglich die Realisierung des Warenhauses an sich verbucht werden.

8.23 Investor

8.231 GENESE DER ZIELE

Die ECE als Betreiberin von Einzelhandelszentren wird durch einen mehr oder minder zufälligen Kontakt zum Friedrichshainer Baustadtrat auf den Standort aufmerksam (G094), der in die Expansionsstrategie im Ostteil der Stadt und in den neuen Bundesländern aufgrund seiner Verkehrslage und Prominenz paßt. Zwar wird auf eine schnelle Realisierung gedrungen, um den Standort am Markt zu etablieren - was mit dem Ring-Center I aufgrund der Genehmigungssituation gelingt -, doch ist der Grundstückspreis niedrig genug, um sich in der Entwicklung des Areals auf das Kerngeschäft mit Einzelhandelsflächen zu konzentrieren (G094). Angesichts der anfangs noch in Veränderung befindlichen städtischen Vorstellungen über die städtebaulichen Merkmale bleibt auch die realisierbare BGF noch Veränderungen unterworfen.

8.232 VERFOLGUNG DER ZIELE

Im weiteren Verlauf des Planungsprozesses ist die ECE an der Schaffung von Baurecht für den zweiten Bauabschnitt interessiert. Daraus resultiert eine Kooperationsbereitschaft im Zusammenhang mit den sich wandelnden städtebaulichen Zielen des Landes. Als sich die städtebaulichen Eckdaten des Projekts verfestigen, versucht die ECE, die BGF im Ring-Center I über Staffelgeschosse zu erhöhen, schwenkt dann aber auf eine innere Umorganisation mit Reduzierung der Nebenflächen über, um bei gleichbleibender Kubatur zusätzliche BGF zu gewinnen. Ähnlich wird in der detaillierten Ausarbeitung des Hochhaus-Komplexes über Technikgeschosse ein Gewinn zusätzlicher Fläche erreicht. Mit der Konkretisierung der unterzubringenden Nutzer ergeben sich Veränderungen im Detail, die auf den Bebauungsplan durchschlagen und vom Investor als notwendige Anpassungen dargestellt werden.

8.233 WEITERENTWICKLUNG IM PROZEß

Analog befürwortet die ECE den Bau der Passage zwischen den beiden Bauabschnitten, um zusätzliche Verkaufsfläche anbieten zu können und zusätzliche Attraktivität herzustellen. Nicht zuletzt wegen der restriktiven Haltung Friedrichshains zu Stellplätzen wird die Fußbebauung in Lichtenberg in großem Ausmaß für Stellplätze genutzt. Die Passagenplanung wird aufgegeben, als die Planreifeerklärung für den zweiten Bauabschnitt vorliegt und sich abzeichnet, daß die unrentierlichen Kosten für die ECE zu hoch liegen⁵³⁸. Weiterhin ist sie an einer attraktiven Verbindung der beiden Teile interessiert und entwickelt schließlich die Übergangslösung im südlichen Eingangsbereich des Ring-Centers II. Im Prozeß wird der Bau des Hochhauses verzögert, als der Büroflächenmarkt in Berlin zusammenbricht. Darauf versucht die ECE, den Bebauungsplanentwurf dahingehend ändern zu lassen, daß auch andere Nutzungen als Büros im Hochhaus zulässig sind. Diese Versuche zu einer Inwertsetzung des Hochhausprojekts können nicht darüber hinwegtäuschen, daß für die ECE mit der Errichtung der Einkaufszentren das Hauptziel erreicht ist (G115).

⁵³⁸ Wann genau und aus welchen Gründen die ECE tatsächlich nicht mehr selbst das Ziel hatte, die Passage zu verwirklichen, ist nicht nachvollziehbar.

8.234 DURCHSETZUNGSGRAD

Der ECE ist es gelungen, zwei höchst umsatzkräftige Einzelhandelskomplexe zu schaffen und die rechtlichen Voraussetzungen für den Bau eines Bürohochhauses weit voranzubringen. Die Akzeptanz des Standorts ist nicht zuletzt auf den Bezug zur etablierten Einzelhandelsstraße der Frankfurter Allee und die günstige Verkehrslage zurückzuführen. Mit der kooperativen Haltung zu Planungszielen der öffentlichen Hand und der breiten Zustimmung zum Projekt innerhalb der Verwaltung und der Politik konnten Abstimmungsprobleme mit der Verkehrsverwaltung, nicht aber mit der Bahn gelöst werden. Das Scheitern der Passage, die nur ansatzweise Verknüpfung mit der U-Bahn und die Verzögerung der Erstellung des Hochhauses zeigen aber die Grenzen des Eingehens auf nicht unmittelbar für den eigenen Betrieb notwendigen Ziele anderer Akteure.

8.24 Berater

8.241 GUTACHTER

Von den Gutachtern soll lediglich Martin+Pächter wegen ihrer zentralen Stellung herausgehoben werden. Die übrigen Gutachter dienen der Qualifizierung des Genehmigungsprozesses oder der Positionsbestimmung einzelner Beteiligter und können summarisch im Hinblick auf ihre Rolle im Prozeß betrachtet werden.

Martin+Pächter: Die Rolle des Büros besteht in der Normierung des Verfahrens auf den in der Stadt unter maßgeblichen Fachleuten im Umfeld der Senatsverwaltungen herrschenden städtebaulichen Generalkonsens. Während die Bezirke sich bereits angesichts ihrer Eigeninitiative, der Entwicklungschancen und der ungewissen verkehrsplanerischen Rahmenbedingungen auf das SOM-Konzept einzulassen beginnen, versucht Martin, den Standort stärker in sein Umfeld zu integrieren und prägt dabei die Ziele starke städtebauliche Vernetzung der Bezirke, Akzentsetzung und Beschränkung der Höhenentwicklung auf ein städtebauliches Signal mit, die sich massiv gegen die „amerikanischen“ kostenaufwendigen und den Gebietscharakter noch stärker verändernden Großstrukturen der SOM wenden. Die scheinbar als Planungshindernis wirkende Stadtstraßenplanung wird zur Chance für das Gutachterbüro, einerseits Weiterentwicklungsvorschläge vorzulegen und andererseits die Bestimmung der städtebaulichen Lösung durch einen Wettbewerb mit ungewissem Ausgang in der frühen entwicklungseuphorischen Phase zu vermeiden. Damit werden die Entwurfsarchitekten durch die diskutierten Entwicklungsalternativen stark unter Anpassungsdruck gesetzt. Die Autorität des Büros endet allerdings wiederum da, wo städtebauliche Setzungen vorgenommen werden, die nicht - wie bei einem Wettbewerbssieger - die Legitimation eines konkurrierenden Verfahrens genießen. Während im Vergleich zu den ersten Studien des Büros so wohl im weitgehenden Konsens und unter starkem Einfluß des Senatsbaudirektors die Verlegung des Hochhausturms an die Straße und seine West-Ost-Ausrichtung entstehen, kann Martin+Pächter eine Höhensteigerung bis auf 120 m nicht verhindern.

Weitere Gutachter und Berater (Prisma, FfH, Just AG, WSP, Gruppe F, GEWU, BSM): Hauptfunktion der Gutachten ist die Absicherung des Projekts. Demgemäß stabilisieren sie die Grundkonzeption und empfehlen lediglich kleinere Anpassungen, um das Projekt möglichst gut in das Umfeld zu integrieren. Weitgehend decken sie den rechtlich gebotenen Bedarf an Detailuntersuchungen ab und tragen zur grundsätzlichen Bestimmung der Konzeption nichts bei. Lediglich die Einzelhandelsgutachten sind dabei wegen ihres frühen Zeitpunkts als Argumentationshilfen für die unterschiedlichen Beteiligten bedeutend. Obwohl beide die Qualität des Standorts für Einzelhandelsnutzungen in den Mittelpunkt stellen, hebt die FfH stärker Verträglichkeitsgesichtspunkte in bezug auf das Umfeld heraus. Wenngleich der Bezirk Lichtenberg deutlich macht, daß angesichts von Realisierungshindernissen an anderen Standorten eine Priorität auf der Entwicklung des Ring-Center liegen sollte (QR57), entfaltet das Gutachten dennoch ansatzweise seine nutzflächenbegrenzende Funktion in Kombination mit der Entwicklung der städtebaulichen Lösung durch Martin+Pächter.

8.242 ENTWURFSARCHITEKTEN (SOM, HPP)

Genese der Ziele: Die SOM mit ihrer frühen Studie versucht, die grundsätzliche Entwicklungsfähigkeit des Standorts nachzuweisen. Der noch unabgestimmte Entwurf dient der Sicherung einer Beteiligung im weiteren Prozeß in Zusammenarbeit mit anderen „akquisierenden“ Akteuren wie der Philipp Holz-

mann AG. Im weiteren Verlauf gerät die SOM allerdings durch die zentrale Position der ECE in den Hintergrund und wird als das leistungsfähige Architektur-Großbüro instrumentalisiert, das die Bewältigung von Hochhausprojekten demonstrieren soll. Das später hinzutretende Büro HPP wird zunächst in ähnlicher Weise als ein erfahrenes Hochhaus-Büro eingesetzt. Eigene Gestaltungsziele sind zwar im Entwurfsprozeß auszumachen, spielen aber zunächst noch keine Rolle, da auf anderer Ebene die städtebauliche Lösung entwickelt wird.

Verfolgung der Ziele: HPP gelingt es erst allmählich, im Konkretisierungsprozeß selbst aktiv Einfluß zu nehmen. Die verschiedenen erarbeiteten Testentwürfe tragen zu einer qualifizierten Entscheidungsfindung ohne Wettbewerb bei, doch liegen die wesentlichen Beiträge zur Durchsetzung des Projekts, da die Autorenschaft für die Grundrißform des Hochhauses nicht eindeutig auszumachen ist (G058, Albinus/Krautzig 1994, S. 6), auf drei Ebenen. Zunächst gelingt es, durch die Umsetzung der entstandenen Idee in einen attraktiven Entwurf, das verfolgte Stadtmodell von gestaltungsfeindlichen Entwurfsprozessen der 1970er Jahre in West und Ost abzugrenzen und damit für entwicklungsorientierte Entscheidungsträger im Bezirk als gestalterischen Qualitätssprung zu verkaufen.⁵³⁹ Weiter ist es die Initiative von HPP, die über die Gutachten schließlich das Hochhauskonzept auch in der BVV durchsetzbar macht (G064), und schließlich überwindet die konsensorientierte Verhandlungsführung des HPP-Vertreters mögliche Widerstände auch auf Senatsebene. Trotz der ambivalenten Einschätzung der architektonischen Leistungsfähigkeit des Büros HPP durch einzelne Akteure (G058) entfaltet es für den Entscheidungsprozeß bedeutende Durchsetzungsstrategien.

Weiterentwicklung im Prozeß: Das Büro muß seine Gestaltungsziele mehrfach an den Gutachtensprozeß anpassen, wie bereits oben dargestellt wurde. Dabei zeigt sich das Büro erstaunlich flexibel und undogmatisch. Die Ausrichtung auf die Durchsetzung eines Investorengroßprojekts dürfte hierbei eine Rolle spielen.

Durchsetzungsgrad: Wenngleich HPP offenbar stark auf die Einbeziehung von Zielen der Verwaltung und des städtebaulichen Gutachters angewiesen ist, gelingt es dem Büro, für den Architektorentwurf ein äußerst positives Echo in der Fachwelt zu ernten. Damit dürfte ein wesentliches Ziel erreicht sein, die Darstellung des Büros als auch in den 1990er Jahren noch ernst zu nehmendes Hochhausbüro. Dennoch ist die Bilanz des Büros gespalten. Zum einen wird es von Seiten der Verwaltung stark unter Druck gesetzt, die jeweils vorgelegten Entwürfe zu überarbeiten, und kann sich mithin offenbar nicht vollständig davon emanzipieren, als Erfüllungsgehilfe von Investoren wahrgenommen zu werden, was die Chancen auf Wettbewerbseinladungen usw. schmälern dürfte. Zum anderen macht selbst die ECE in der Beauftragung ihrer Hausarchitekten für den zweiten Bauabschnitt deutlich, daß sie nur begrenzt auf die Leistungsfähigkeit von HPP setzen will (G064).

8.25 Öffentlichkeit

8.251 BEWOHNER, NACHBARN, BÜRGER

Genese der Ziele: Die Ziele der Bürger in der Umgebung werden wesentlich durch die Vorstellung des Projekts im Zusammenhang mit der Beteiligung im Bebauungsplanverfahren geprägt, da sie die erste ernsthafte Auseinandersetzung mit der Entwicklung des Standorts erfordert. Das große Interesse am Projekt führt zu einer Spannweite von nachvollziehbaren Einzelzielen. Im Vordergrund steht die Orientierung an den Qualitäten des Bestands (Ringbahnhalles, kleine Grünfläche im Lichtenberger Teil) und an möglichen Verbesserungen der Versorgung (Einzelhandel, Stadtautobahn). Die Konfrontation mit gesamtstädtischen Überlegungen des Ringstadt-Konzepts hat dagegen weniger Bedeutung. Während die Bürger in ihrer Mehrzahl offenbar eine Bebauung des Areals befürworten, um wenige Jahre nach der Vereinigung das noch unzureichende Einzelhandelsangebot insbesondere in Lichtenberg zu verbessern, wird in den schriftlichen Stellungnahmen Kritik an der Höhe und der Maßstäblichkeit des bereits konkre-

⁵³⁹ Vgl. dazu die folgenden drei Hochhausentwürfe des Büros HPP: das Thyssen-Hochhaus, das Europa-Center und das Ring-Center-Hochhaus. Während der erste Entwurf den Ruf des Büros begründet, steht der zweite eher für die Negativbeispiele der späten Nachkriegsmoderne (auch wenn er älter ist als die erwähnten 1970er-Jahre-Hochhäuser). Der dritte verspricht gewissermaßen ein Anknüpfen an die alte Größe bundesrepublikanischer Hochhaus-Architektur - ohne daß man sich diesem Urteil unbedingt anschließen müßte.

ten Projekts deutlich. Aus den vielfältigen Äußerungen läßt sich allerdings kein schlüssiges Bild über eigene Perspektiven für das Areal ableiten. Als Ziele können wohl neben einer Reduzierung der Baumasse und dem Erhalt von Grünflächen einerseits die Einhaltung von qualitätssichernden Verfahrensvorschriften (Beauftragung von Gutachten usw.) und andererseits die Optimierung der verkehrlichen Anbindung für alle Verkehrsarten genannt werden. Hieraus läßt sich ein klares Qualitätsverständnis im Sinne einer Benutzbarkeit von Stadt durch den Bürger ablesen, doch werden nicht alle Ansprüche auf der Festsetzungsebene des Bebauungsplans formuliert.

Verfolgung der Ziele: Obwohl eine über das vom Gesetz vorgesehene Maß an Bürgerbeteiligung hinausgehende Anzahl von Veranstaltungen zum Ring-Center durchgeführt werden, kommt es neben den Stellungnahmen im Bebauungsplanverfahren praktisch zu keiner wahrnehmbaren „Einmischung“ der Bürger. Lediglich im kleinen Kreis erfahren Politiker die Einschätzungen der Bewohner aus der Nachbarschaft, wobei sich die der PDS nahestehenden Bewohner der Plattenbauten südlich der Frankfurter Allee gegen eine extreme Verdichtung wenden und dabei an die PDS-Fraktion der BVV wenden (G077, G080), was von anderen Akteuren als Ablehnung eines kapitalistischen Symbols im Umfeld des vermeintlichen Identifikationspunktes, des nahegelegenen ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit, aufgefaßt und damit als klientelistisch abgelehnt wird (G111). Insgesamt bleibt das Bild der Bürger über das Projekt verwachsen und unterschiedlichen Interpretationen der Erörterungsveranstaltungen zugänglich.

Weiterentwicklung im Prozeß: Eine Weiterentwicklung der Ziele ist kaum wahrnehmbar. Eine Verhinderung des Projekts ist angesichts der breiten Unterstützerkoalition unter den Akteuren praktisch ausgeschlossen, und möglicherweise bietet diese Tatsache eine Erklärung für das geringe Ausmaß an Aktivitäten der Bürger. Die relativ schnelle Fertigstellung des Ring-Centers I bringt eine hohe Akzeptanz des Standorts, so daß in der Öffentlichkeit eine breite Unterstützung der Einzelhandelskonzentration vor Ort wahrzunehmen ist⁵⁴⁰.

Durchsetzungsgrad: Die Ziele der Bürger spielen mithin im Planungsprozeß am Ring-Center nur eine äußerst mittelbare Rolle. Man könnte allenfalls von einer Durchsetzung des weithin wahrnehmbaren Ziels einer verbesserten Einzelhandelsversorgung sprechen, die jedoch im überwältigenden Konsens umgesetzt wird.

8.252 FACHÖFFENTLICHKEIT

Die Fachöffentlichkeit nimmt das Projekt aus eigenem Antrieb kaum wahr, was wohl eine Konsequenz des städtebaulich wenig im Blickfeld liegenden Standorts ist. Lediglich das von Senatsbaudirektor Stimmann veranstaltete Architekturgespräch zum „Hochhaus an der Frankfurter Allee“ bringt eine frühe Präsentation und Auseinandersetzung mit dem „Lager“ der grundsätzlichen Hochhauskritik. Außer dem als Hochhausgegner bekannten Stimmann bekennen sich allerdings auch andere Gegner dazu, daß sowohl Standort als auch Gestalt des Hochhauses an der Frankfurter Allee eine positive Ausnahme darstellen. Es sei „noch nicht so riesig“, als daß es exorbitante Kosten verursache, am Kreuzungspunkt der Bahnen städtebaulich günstig positioniert, bilde einen die Stadt strukturierenden „Merkpunkt“, und die Verschattung sei als weniger schlimm einzuschätzen. Architektonisch sei es reizvoller als andere Hochhausentwürfe wie beispielsweise das Allianz-Hochhaus an den Treptowers. (G130) Damit ist mit Kritik aus der im Hinblick auf die Entwicklung der City-West sensiblen West-Berliner Architektenszene nicht mehr zu rechnen. Die Ost-Berliner Architekten und Städtebauer wiederum haben einen „unverkrampteren“ Umgang mit über die Traufhöhe reichenden städtebaulichen Ensembles aus den 1970er und 1980er Jahren stärker verinnerlicht. Auch wenn die Berufung auf den komplexen Wohnungsbau wegen dessen Stigmatisierung nicht dazu angetan ist, städtebauliche Kompositionen zu legitimieren, ist er dennoch als Einfüguungsmaßstab anerkannt. Die Kritik an einer Überschreitung der durch die DDR-Punkthochhäuser definierten Höhe am Ring-Center greift nichtsdestoweniger wegen des Bedürfnisses von Akteuren nach Abgrenzung gegenüber dem DDR-Städtebau oder gar dessen Überwindung kaum⁵⁴¹.

⁵⁴⁰ Hierauf deuten Fußgängerfrequenz und andere Indikatoren (vgl. Berliner Zeitung 28.05.1997), wengleich Umsatzzahlen nicht vorliegen.

⁵⁴¹ Vgl. dazu die Haltung der SPD und der CDU im Gegensatz zur PDS (G091).

8.3 Konflikte und ihre Bewältigung

8.31 Konflikte

8.311 BEBAUUNGSTYP

Entstehung: Der Konflikt um den „amerikanischen“ Bebauungstyp entsteht in einer politisch initiierten fachlich-inhaltlich bestimmten Vorphase, in der die Rahmenbedingungen des Projekts noch weitgehend unklar sind. Der fachliche Konsens zwischen Stadtentwicklungspolitik und Gutachtern wird mit der Position eines neu in die Berliner Fachdebatte eindringenden Akteurs konfrontiert. Dieser nutzt die Vorentwurfsphase, um seinem Interesse für das Grundstück Nachdruck zu verleihen.

Austragung: Der Konflikt wird vollständig auf der exekutiv-fachlichen Ebene ausgetragen und erreicht Legislative und Öffentlichkeit praktisch nicht. Die Beteiligten sind Akteure, für die das Engagement auch Akquisitionscharakter aufweist. Die große Unsicherheit der Frühphase produziert eine große Breite von baulichen Typologien, die noch weitgehend frei von Umsetzungsüberlegungen, aber in engem Bezug zum vom Akteur als sinnvoll erachteten Modell städtischer Nachverdichtung gelagert sind.

Bewältigung: Die aufgrund der Eigentumsverhältnisse und der noch nicht geklärten planungsrechtlichen Situation starke Position der öffentlichen Hand führt zur simplen Zurückweisung des angebotenen Ansatzes und dessen Überarbeitung durch einen Gutachter, der für einen ähnlichen Verdichtungsansatz steht. Dennoch erreichen die neuen Akteure (Bsp. SOM) letztlich ihr Ziel, indem sie an der Entwicklung des Grundstücks beteiligt werden. Das Verdichtungsmodell der SOM spielt danach keine Rolle mehr, doch verfestigt sich durch die Hereinnahme eines weiteren für Hochhausarchitektur bekannten Büros (HPP) und das innerhalb der damaligen Planungsbeteiligten konsensuale Verständnis über die bauliche Verdichtung und Akzentuierung des Ortes bereits eine Vorentscheidung über die spätere Höhe des Projekts.

8.312 STRAßENFÜHRUNG

Entstehung: Während der SOM-Entwurf die Spreizung der Verkehrsstrassen noch hinnimmt, ist für den später beauftragten Gutachter Martin die Teilung des Areals in zugängliche und abgelegene Verschnittflächen ein Haupthindernis bei der Entwicklung eines „stadtverträglichen“ Konzepts. Die noch unscharfe und im Vorentwurfsstadium befindliche Haltung des Verkehrssenats in Verbindung mit der politischen Übergangssituation läßt die Entwicklung von Alternativen zur vermeintlich festen Verkehrsplanung überhaupt erst zu. Der Konflikt wird intern zwischen den Senatsverwaltungen ausgetragen und sieht die Bezirksämter weitgehend als Beobachter, während Legislative und Öffentlichkeit nicht einbezogen sind.

Austragung: Lediglich die hochbauliche Vorentwurfsplanung wird angesichts der Verwertungsmöglichkeiten und der hohen politischen Bedeutung des Ringstadtkonzepts mit Nachdruck verfolgt, so daß die vorgelegten Alternativen von Martin die noch kaum mit hinreichenden Abwehrgargumenten ausgestattete Senatsverkehrsverwaltung immer wieder neu unter Widerlegungsdruck setzen. Die daraus resultierenden Spielräume für eine noch weitere Verlegung der Straßentrasse zur Hochbahntrasse hin werden im Rahmen des Gutachtensprozesses konsequent genutzt.

Bewältigung: Es ist davon auszugehen, daß die Vorentwurfsphase bei der Planung der Hochstraße, die politische Übergangssituation mit einem erst ansatzweise abgesteckten Rahmen von Essentials in der Verhandlung mit anderen Senatsverwaltungen und die nachdrückliche Verfolgung der Trassenzusammenführung die Veränderung der Planung möglich gemacht hat. Der Konflikt wird mit einem Nachgeben der Verkehrsverwaltung und deren Rückzug auf fachlich-technische Anforderungen im Falle einer Parallelführung der beiden Hochtrassen bewältigt.

8.313 BEBAUUNGSGRAD

Entstehung: Während für die Verwaltung und die Politik auf den verschiedenen Ebenen eine Bebauung des Grundstücksteils nördlich der Frankfurter Allee nie in Frage steht⁵⁴², äußern sich mehrere Bürger in den ersten Beteiligungsschritten des Bebauungsplanverfahrens dahingehend, die kleine Parkanlage östlich der Bahn erhalten zu wollen. Damit wird deren Überbauung expliziter Teil des Abwägungsprozesses, nachdem der Verlust der Parkanlage zuvor lediglich mittelbare Folge der Argumentation für die dichte Überbauung gewesen ist.

Austragung: Obwohl der Konflikt damit öffentlich wird, entsteht an ihm keine Bewegung gegen das Projekt oder für dessen Qualifizierung aus der Öffentlichkeit. Die Entwurfsplanung schreitet unabhängig vom Plädoyer für die Parkanlage voran und wird von ihr nicht beeinflusst. Es bleibt dem Abwägungsprozeß überlassen, das Vorgehen zu rechtfertigen. Aufgrund der geringen Mobilisierungsfähigkeit der Bevölkerung und der innerhalb der politischen Gremien und der Verwaltung marginalisierten Position zur Parkanlage wird diese nie Gegenstand einer Auseinandersetzung in Alternativen. Das Verfahren zeigt, daß offenbar die von Verkehrswegen stark beeinträchtigte Lage des Projekts bei den federführenden Akteuren Überlegungen zu einer Attraktivierung der Freiräume auf dem Grundstück nicht als vielversprechend erscheinen läßt⁵⁴³.

Bewältigung: In der Abwägung muß sich der Belang der Freiraumnutzung den überwältigenden Argumenten für eine Verdichtung unterordnen. Dies erfolgt durch einfachen verwaltungsinternen Vorgang, der die gereiften Vorplanungen und Vorentscheidungen sanktioniert. Die Anwendung der Eingriffs- / Ausgleichsregelung des Naturschutzrechts erlaubt eine vertretbare und praktikable Verbesserung an anderer Stelle, die aber die dem baulichen Entwurf nachgeordnete Behandlung der Freiraumqualität auf dem extrem „städtisch“ geprägten Areal praktisch nicht beeinflusst.

8.314 GEBÄUDEHÖHE

Entstehung: Während die Gebäudehöhe innerhalb der Vorplanungsphase bei einem weitreichenden Konsens über die Möglichkeit einer Hochhausbebauung lange Zeit offen gehalten wird, ist die vorläufige Festlegung auf das Ende der Gutachterphase zu terminieren. Die beteiligten Verwaltungen und Gutachter nehmen sie hin⁵⁴⁴, die Senatsbauverwaltung stellt sie ausdrücklich in den Architekturgesprächen zur Diskussion⁵⁴⁵. Erst mit der Bürgerbeteiligung manifestieren sich abweichende Haltungen stärker.

Austragung: Der Mechanismus, einen Festsetzungsvorschlag im Bebauungsplanverfahren durch einfache Unterordnung unter für bedeutender erachtete Belange umzusetzen, ist im vorliegenden Fall aufgrund der Unsicherheit über die Auswirkungen auf die Nachbarbebauung und ansatzweisen Widerstands aus der BVV nicht die einzige Strategie. Die veranlaßten Untersuchungen zur Verträglichkeit der Höhe stellen nicht den stark über die in der Umgebung vertretene Höhe hinausragenden Entwurf an sich in Frage, sondern reduzieren die Alternativenauswahl auf die Höhenfestlegung im Detail. Die ermittelten geringen Unterschiede zwischen den untersuchten Höhen ermitteln eine Verträglichkeit zumindest im Sinne der gewählten Kriterien, gehen aber nicht mehr auf den städtebaulichen Ansatz (Akzent durch Höhe erheblich über dem Wert der Umgebung) selbst ein. Die BVV befindet sich in einer Planungsphase, in der sie mehrheitlich den Nachweis der Verträglichkeit unhinterfragt akzeptiert, um das Verfahren nicht aufzuhalten, und abweichende Minderheitenpositionen marginalisiert. Die mediale Aufarbeitung des Konflikts entfaltet nur durch die drohende Verfahrensverzögerung Sprengkraft, kann aber dann wieder einfach vernachlässigt werden, als sich die Mehrheitsverhältnisse als ungefährdet herausstellen (G091).

⁵⁴² Die Bebauung des südlichen Teils wird aus mehreren, nicht immer überzeugenden Gründen nicht forciert. Hierzu zählen der ungünstige Grundstückszuschnitt, das Vorhandensein einer Parkanlage, die Planbefangenheit wegen der dort endenden Autobahntrasse und die Ablehnung einer Torsituation durch zwei Baukörper nördlich und südlich der Frankfurter Allee.

⁵⁴³ Vgl. dazu beispielsweise die Argumentation zur Windentwicklung durch das Hochhaus. Es wird lediglich eine Vermeidung einer Verschlechterung der Situation angestrebt - die dann durch Änderungen an der Fassade weitgehend erreicht wird. Von der Möglichkeit einer Verbesserung ist nirgends die Rede.

⁵⁴⁴ Dies gilt allerdings bisweilen nur unter den vorliegenden Rahmenbedingungen (G058, G091).

⁵⁴⁵ Auf die Funktionsweise der Architekturgespräche soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Bewältigung: Der Konflikt wird durch die Heranziehung der Gutachten im Planungsverfahren rechtlich entschärft. Die kritischen Positionen in der Bevölkerung erreichen keinerlei Mobilisierung, so daß die Meinung der Bevölkerung bei den federführenden Akteuren unterschiedlichen Auslegungen offensteht (G064, G077, G080). Die Zweifel innerhalb der politischen Mehrheit in der BVV und im Bezirksamt wiederum werden den Chancen der Investition und der Gefahr einer Verzögerung untergeordnet, während die Vertretbarkeit des Projekts neben den Gutachtenergebnissen auch durch die architektonische Qualität des Gebäudeentwurfs gesichert scheint (G091). Potentielle Kritik aus der Fachöffentlichkeit kann frühzeitig durch die planerische Gesamtkonzeption (Ringstadtkonzept, Bedeutung des Orts auf der Ausfallstraße Frankfurter Allee) aufgefangen werden.

8.315 PASSAGE

Entstehung: Zunächst scheinen sämtliche beteiligten Akteure an der Passage interessiert zu sein. Erst die Einbeziehung der tatsächlichen Schlüsselakteure für deren Realisierung zeigt, daß dem keineswegs so ist. Die Senatsbauverwaltung⁵⁴⁶ stellt sich mit der Bahn gegen das finanziell aufwendige Teilprojekt. Während die erhoffte Qualität des Übergangs zwischen den Bezirken bei einigen Bezirkspolitikern als ein Grund für die Zustimmung zum Projekt anzusehen ist (G041), wird deren Nutzen von der höher gelagerten Verwaltungsebene bestritten, wohingegen die Bevölkerung in den Konflikt praktisch nicht einbezogen ist.

Austragung: Der Konflikt wird zu keinem Zeitpunkt offen ausgetragen. Es stehen sich lediglich Einzelaussagen der Beteiligten gegenüber, die zwar auf dessen Ausgang schließen lassen, aber während des Prozesses noch ein formales Bekenntnis zur Passage erlauben. Eine Möglichkeit, die Realisierung zu erzwingen, besteht für die Vertreter nicht.

Bewältigung: Daß ein Zusammenhang zwischen Planreifeerteilung und Aufgabe der Passagenplanung besteht, wird von der ECE vehement bestritten (G064, G094, G115). Tatsächlich wird der Konflikt jedenfalls durch die harte Verhandlungsposition der Bahn und des Senats zu deren Gunsten aufgelöst. Die unabgesicherte Finanzierung des Teilprojekts hat mithin unberechtigte Hoffnungen geweckt, die sich hinterher auf Initiative der ECE durch die Verbesserung der Anbindung an die Frankfurter Allee nur teilweise erfüllen können. Eine vertragliche Bindung des Investors über die Erstellung der Passage wird nach dem Scheitern des Finanzierungsmodells nicht versucht, was auf die starke Verhandlungsposition der ECE im bereits erheblich vorangeschrittenen Projekt hindeutet, mit dem sich zumindest die politisch Verantwortlichen klar identifizieren.

8.316 FASSADEN⁵⁴⁷

Entstehung: Die Konfrontation von „Investoren-Architektur“ mit den Qualitätsansprüchen der öffentlichen Hand durchziehen die Geschichte des Projekts von Anfang an. Auch hier ist es der Konsens der einheimischen Akteure (Politiker, Planer, Architekten), der ausgehend von den negativen Erfahrungen der 1970er Jahre die starke Stellung der Senatsbaudirektion mitbegründet. Sowohl die Fassade des Ring-Centers I als auch die des Hochhauses werden zum Gegenstand des politisch-fachlichen Konflikts, der die Öffentlichkeit und die Legislative kaum erreicht. Er entzündet sich an den reduzierten und auf ökonomische Verwertung orientierten Fassadenentwürfen der Investorenseite, die auf den Wunsch nach stärkerer Gliederung und individuellerer Ausprägung bei den einheimischen Akteuren prallt.

Austragung: Im Falle des Ring-Centers I gelingt es, angesichts des Wunsches nach einer schnellen Genehmigung dem Gestaltungsanspruch des Entwurfsarchitekten in Überarbeitungsphasen Raum zu schaffen, während die Gestalt des Hochhauses bereits durch die Gutachterphase vorbestimmt und später durch die Erfordernisse des Planungsverfahrens weiterentwickelt wird. Dies erfolgt in der internen Ab-

⁵⁴⁶ Im Rückschluß aus deren Verhalten gilt dies auch für die Finanzverwaltung.

⁵⁴⁷ Die Fassaden des Ring-Centers II werden hier nicht behandelt, da bei ihrer Realisierung dem Autor kein Konflikt bekannt geworden ist. Vgl. dazu die späteren Ausführungen zur Thematisierung von städtebaulich relevanten Entscheidungen in den Kapiteln über die Struktur des Entscheidungsprozesses bzw. über die städtebaulichen Charakteristika.

stimmung zwischen Architekt und öffentlicher Hand, die parallel zum Planungsverfahren stattfindet bzw. dem Genehmigungsverfahren vorausläuft.

Bewältigung: Die Nachbesserung der Fassade ist nicht zuletzt der Verständigungsbasis zu verdanken, die zwischen dem Entwurfsarchitekten und den Vertretern der Senatsbaudirektion entsteht. Es ergibt sich eine pragmatische Kompromißlösung, die sich von der nackten fensterlosen Fassade einer konventionellen Shopping Mall abhebt. Das Selbstverständnis der Betreiberin ECE und deren Standortpolitik, die - neu auf dem Berliner Markt - eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung von Beginn an sucht, tragen dazu bei, daß die Fassade wie die Konzeption der Innenräume über gestalterische Mindestanforderungen hinaus bearbeitet werden, wenngleich die Änderungen kaum Realisierungsprobleme für die ECE bieten und damit auch als symbolisches Nachgeben einer Gesellschaft, die sich für ein aufwendiges Projekt der Selbstdarstellung entschieden hat, interpretiert werden könnten (G115).

8.317 NEBENKONFLIKTE (ANDIENUNG DES SHOPPING-CENTERS, HÖHE IN FRIEDRICHSHAIN)

Unter den weiteren Konflikten sind insbesondere die Andienung des Ring-Centers I und seine Verkehrsproblematik sowie die Bestimmung von dessen Höhe zu nennen. Beide Konflikte werden durch die stabile Haltung von Bezirksamt und Senatsbauverwaltung zugunsten der öffentlichen Hand aufgelöst, die „an einem Strick ziehen“ und deutlich machen, daß die Genehmigung nach § 34 BauGB nur bei Erfüllung gewisser Auflagen zu erreichen ist. Der Entwurf muß an den für die Einordnung in dicht bebaute kaiserzeitliche Strukturen in der Stadt etablierten Konsens angepaßt werden, ein Konsens, der in dieser Form auf der Lichtenberger Seite des Projekts bei weitem nicht vorhanden ist. In der Stellplatzfrage wird ein Kompromiß erreicht, der angesichts der verzögerten Realisierung des Hochhauses und der Freihaltung des Friedrichshainer Bauabschnitts offenbar für alle Beteiligten akzeptabel ist.

8.32 Bündnisse und Gegnerschaften

8.321 BÜNDNISSE

Bei der Entwicklung des Standorts bildet sich schnell ein informelles Bündnis zwischen der Senatsbaudirektion, der Stadtentwicklungsverwaltung und etablierten Gutachtern aus West-Berliner Zeiten heraus. Dies ist sowohl historisch bedingt - vgl. die Gutachten der AGS unter Edvard Jahn für den Westteil der Stadt vor der Vereinigung oder die kontinuierliche Tätigkeit anderer Gutachter für die Verwaltungen - als auch durch verwandte fachliche Sozialisation. Der Konsens zwischen den federführenden Akteuren umfaßt dabei die Ablehnung von Hochhäusern in der Innenstadt, die bauliche Verdichtung von Knotenpunkten des ÖPNV im Sinne einer Vermeidung von Zersiedlung und nicht zuletzt den Anspruch, die städtebaulichen Manifestationen des DDR-Sozialismus nachzuverdichten und zu akzentuieren, wenn ihnen eine Maßstäblichkeit innewohnt, die im Vergleich zur kaiserzeitlichen Stadt riesige „Leerräume“ aufweist⁵⁴⁸.

Dieses Bündnis verbindet sich mit den Ost-Berliner Bezirksamtsvertretern, die, zwar aus anderen fachlichen Hintergründen stammend, politische Handlungsfähigkeit über die schnelle Vorzeigbarkeit von „angeschobenen“ Projekten nachweisen müssen und wollen, nicht zuletzt als Hoffnungsschimmer gegen die rasant erodierenden Arbeitsplatzzahlen im industriellen Sektor und im Wettlauf mit ihren Nachbarbezirken. Fachlich stammen diese Akteure zwar aus einem Umfeld, das die industrielle Bauweise im komplexen Wohnungsbau hervorgebracht und perfektioniert hat, doch läßt sich deren Abgrenzung gegenüber dem überwundenen System nicht nur oberflächlich - und methodisch angreifbar - durch ihre Parteizugehörigkeit nachweisen, sondern auch durch eine doppelte inhaltliche Abgrenzung, die zum einen ein Bekenntnis zur Individualität von Architektur fordert und zum anderen die wirtschaftliche Basis der Stadtproduktion im zentralplanerischen Sozialismus kritisiert. Nichtsdestoweniger bekennen sie sich wesentlich stärker zur Hochhausarchitektur. Dies läßt sich auf mehrere Gründe zurückführen, unter denen zumindest berufsgruppenspezifische und solche, die das Selbstverständnis als politischer Akteur anbetreffen, zu nennen sind, und die nicht zuletzt auch auf die geringere Normierungswirkung kaiserzeitlicher Block-

⁵⁴⁸ Hier wird keine Bewertung der Strukturen vorgenommen. Insbesondere, aber nicht ausschließlich, Planerinnen und Architekten aus dem Westteil der Stadt nehmen die Strukturen des komplexen Wohnungsbaus in der genannten Weise wahr, wenngleich sie damit unterschiedlich umzugehen versuchen.

randstrukturen in einem weitgehend vom komplexen Wohnungsbau bestimmten Umfeld zurückgehen. Die Bereitschaft, signalhafte Hochhausarchitektur mitzuplanen, geht also auf unterschiedliche Motive zurück, zum einen auf die Herausgehobenheit des Standorts, zum anderen auf ein Konglomerat von Gründen, das eine grundsätzlich aufgeschlosseneren Haltung zum Ergebnis hat.

Neben dem genannten Bündnis schließen sich die „Mehrheitsfraktionen“ der BVV teils aus parteilicher Loyalität, teils aus einer projektorientierten stadtentwicklungspolitischen Grundauffassung der Haltung ihres Bezirksamts an und richten lediglich Qualitätsanforderungen an das Projekt, die zunächst über den auffälligen Hochhausentwurf und die Passage erfüllt zu sein scheinen. Die PDS ist in sich gespalten in Kritiker und Befürworter und kann daher dem Bündnis nicht im engeren Sinne zugerechnet werden.

Das bezirkliche Stadtplanungsamt in Lichtenberg wiederum wird durch den Realisierungsauftrag von Bezirksamt und BVV gebunden und kann nur geringe Spielräume entfalten, zumal sie zu einem Zeitpunkt in das Verfahren eingeschaltet wird, da die entwerfliche Lösung bereits weitgehend festzustehen scheint und lediglich in Planungsrecht umgesetzt werden muß. Ähnlich ist das beauftragte Planungsbüro einzuschätzen. Beide sind demnach für die korrekte Durchführung des Verfahrens verantwortlich und stellen dies auch sicher. Eine inhaltliche Positionierung findet zwar auf individueller Basis statt, hat aber außer in Details keinen weitergehenden Einfluß auf die städtebauliche Lösung und ist daher den erwähnten Bündnisstrukturen höchstens als Instrument, keineswegs aber als aktiver Beteiligter zuzurechnen.

8.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Interessant ist die Betrachtung der Beziehungen zwischen dem Investor und den Entscheidungsträgern der öffentlichen Verwaltung. Zwar gelingt es der ECE, aufgrund ihres Eigentums am Grundstück und durch die Vorentscheidung über das dort zu realisierende Nutzungskonzept eine stabile Verhandlungsgrundlage herzustellen, doch ist diese weit von einem Bündnis mit dem Hauptakteur der öffentlichen Verwaltung, dem Bezirksamt, entfernt. Das Verhältnis ist jedoch präziser zu charakterisieren.

In der Vorentscheidungsphase wird auf Senatsebene das Ringstadtkonzept bezogen auf den Standort „ausbuchstabiert“. Die dabei lose beteiligten Investoren und Investorenarchitekten dienen zwar einer Plausibilitätskontrolle darüber, ob das Projekt überhaupt Realisierungschancen hat, doch wird es zunächst unabhängig von diesen entwickelt. Die Einsetzung der ECE und der übrigen Akteure der Investorenseite als „Entwicklungsträger“ durch den KOAI ist dann zwar logische Konsequenz einer realisierungsorientierten Stadtentwicklungspolitik und scheint angesichts des kurzen Vorlaufs möglicherweise vorschnell, doch läßt sich daraus kein prinzipielles Bündnis zwischen der öffentlichen Hand und den Investoren ablesen, sondern vielmehr die bei der öffentlichen Hand vertretene Auffassung, die ehrgeizige Entwicklung könne unter den gegebenen Rahmenbedingungen am besten durch einen etablierten Einzelhandelszentren-Betreiber stattfinden⁵⁴⁹.

Eine klare und harte Verhandlungsposition baut das Bezirksamt Friedrichshain auf, das Einfügensforderungen formuliert und diese - ohne das Projekt grundsätzlich in Frage zu stellen - durchsetzt. Arbeitsplätze entstehen, überdies sogar solche für die ortsansässige Bevölkerung, und bei der Integration der vorher am Ort angesiedelten „Ringbahnhalle“ sind einzelne Erfolge zu verzeichnen. In bezug auf die Verhandlungen über die Passage und den städtebaulichen Vertrag über die Öffnungszeiten ist in ähnlicher Weise eine klare, interessenorientierte Verhandlungsführung der Bezirksamter festzustellen. Die stillschweigende Hoffnung auf die Passage und die damit möglicherweise verbundene Offenheit für die problematischeren Elemente des Projekts deutet dagegen eher auf ein Bündnis mit dem Investor hin, das sich in einem Vertrauen auf die positiven Effekte des Projekts äußert und die Herstellungsbedingungen in die Hand des Investors legt. Allerdings ist dieses Vertrauen abrupt erschüttert, als die ECE sich von der Passage verabschiedet. Dennoch zeigt sich eine in der Verfahrenslogik begründete

⁵⁴⁹ Daß diese Rechnung nur teilweise aufgegangen ist, ließe sich im Hinblick auf den geringeren Stellenwert des Hochhauses in der ECE-Planung, der im Kontrast zur Bedeutung steht, die ihm von der öffentlichen Hand zugemessen wird, an verschiedenen Einzelheiten nachweisen. Es bleibt eine Frage der Interpretation, ob die Tatsache, daß die Interessen der öffentlichen Hand und der ECE an der Entwicklung des Standorts sich grob decken, als Anzeichen für eine weitergehende Verbindung von Kapital und Staat angesehen werden sollen oder als selbstverständliche gegenseitige Indienstnahme in einer marktwirtschaftlich verfaßten Ökonomie.

Verbindung von Investor und Politik, die schon beinahe als Bündnis aufgefaßt werden muß, darin, daß ab einem gewissen Verfahrensstand beinahe sämtliche Versuche von Kritikern, ein Projekt zu qualifizieren oder zu bremsen, von Bezirksamt wie BVV marginalisiert werden. Hier stehen die Mehrheit in der Legislative und Exekutive so loyal zu einander, wie das in der reifen Bundesrepublik mit ihren aus der Mehrheit bestimmten und stark initiativen Exekutive auf Bundesebene zu erwarten ist, in bezug auf den Kollektivcharakter des Bezirksamts aber nicht zwangsläufig vorhersagbar scheint.

8.323 GEGNERSCHAFTEN

Explizite Gegnerschaften entstehen im Verlauf des Projekts nur an wenigen Stellen. Zunächst steht der Gutachter für die Senatsbauverwaltung gegen die Verkehrsverwaltung und die Grundstücksinteressen. Über einen aufwendigen Prozeß wird die Verständigung auf die gutachterliche Position erreicht. Dabei bringt dessen Dynamik eine Lösung hervor, deren Zustandekommen der Gutachter eher für unangemessen aufwendig erachtet (G058), aber letztlich sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die Investoren zufriedenstellt. Der Charakter der Gegnerschaft ist sachbezogen und endet, als die inhaltliche Entscheidung gefällt ist.

Darüber hinaus stehen ein Teil der PDS in Lichtenberg und die Bündnisgrünen mit zumindest einem Teil der Bewohnerschaft in Opposition zu der Gebäudehöhe. Dafür mögen die Ablehnung von Veränderung überhaupt, die reservierte Haltung gegenüber Investorenplanung oder auch die stärkere Anerkennung des im DDR-Sozialismus entstandenen Bestands in der Umgebung eine Rolle spielen (G091, G111), doch treten ein Verständnis von stärkerer Bürgerbeteiligung und die Ablehnung einer für den Standort als unangemessen erachteten und sich nicht einfügenden Bürohaushöhe hinzu⁵⁵⁰. Inwieweit diese Position tatsächlich von einem relevanten Teil der Bewohner vertreten wird, kann kaum nachvollzogen werden, doch können sich die genannten politischen Kräfte auf eindeutiges Feedback - möglicherweise in einer bestimmten Klientel - berufen (G077). Die Position wird durch die Mehrheit der BVV marginalisiert und kann den Planungsprozeß aufgrund des breiten Konsenses über das Projekt nicht entscheidend beeinflussen.

8.33 Ausgewählte Argumentationslinien

8.331 DIE HOCHHAUSBEBAUUNG

Genese durch die Vorentscheidungen des Senats: Die Entstehung des Projekts trifft zusammen mit den extremen Boomerwartungen für die Berliner Büroflächenentwicklung, so daß das von der AGS vorbereitete Ringstadt-Konzept mit Erfolg als Entlastungskonzept für die Gesamtstadt umgedeutet werden kann. Abgeschottet von Realisierungserwägungen können entwicklungsorientierte Kräfte im Auftrag der beiden Senatsverwaltungen mit Potentialermittlungen die Diskussion über die Einzelstandorte vorstrukturieren, während sich parallel erstes Investoreninteresse andeutet. Interessant ist dabei die letztlich entwicklungsbestimmende Verquickung von miteinander nicht klar zu vereinbarenden Argumentationslinien: die Boom-Entlastungs-Argumentation der Stadtentwicklungsverwaltung und ihres Umfelds, die Vorstellung, die Ringstadt könnte „durch Hochhäuser optimal ausgenutzt“ (Blomeyer/Cullen/Milzkott 1991, S. 21) werden, die gestalterischen, aber völlig an Realisierungsbedingungen vorbei erarbeiteten Selbstdarstellungsszenarien von Architekten⁵⁵¹, und die dominanten Gestaltungsanforderungen an Hochhäuser, die „schlank“ zu sein haben und sich als punktuelle Akzente im Stadtraum nicht verstecken sollen. Im Laufe der Konkretisierung des Einzelprojekts Ring-Center schält sich im fachlichen Umfeld der Senatsverwaltungen daraus ein kleinster gemeinsamer Nenner heraus, der die weitere Entwicklung maßgeblich bestimmt.

Kritiker in der Fachöffentlichkeit: Die Hochhauskritiker der Fachöffentlichkeit sehen sich damit konfrontiert, daß ihre grundsätzlichen städtebaulichen Argumente am ausgewählten Standort Ring-Center nur

⁵⁵⁰ Eine Ablehnung von Hochhausarchitektur generell ist hier allerdings nicht festzustellen, wie sich daraus ablesen läßt, daß die Vertreter der genannten Position durchaus etwa 60m hohe Gebäude für sinnvoll erachten (G077, G080).

⁵⁵¹ Vgl. z.B. die Ringstadtkonzepte von Kollhoff für den Bereich Westkreuz oder von Schönwälder/Zimmer für das ehemalige Schlachthofgelände, abgedruckt in Berlinische Galerie 1991.

teilweise greifen. Sowohl die stadtklimatischen als auch die Verschattungsprobleme scheinen im Griff, der Standort am Ring sinnvoll gewählt für einen Akzent. Die Kritik ist sich bewußt, daß sie nur dann ernst genommen werden kann, wenn sie sich nicht als ideologisch desavouieren läßt, und ist angesichts der in der Fachöffentlichkeit unumstrittenen Ringstadtkonzeption und der ästhetischen Qualität des „schönen Stadtzeichens“ (Machleidt im Protokoll zum Architekturgespräch 23.09.1992) zu einer positiven Haltung beinahe gezwungen, so daß der Hinweis auf die ungeklärte Nutzung kaum wahrgenommen wird.

Die Promotoren im Bezirk: Von den Befürwortern im Bezirk wird explizit darauf hingewiesen, daß das Hochhaus in Zusammenhang mit dem gefundenen Gesamtkonzept akzeptabel sei. Insbesondere die gestalterisch „gefällige“ Form (G091) des Hochhauses, das „richtig im Wind steht“, wird betont und darauf verwiesen, daß ein „viereckiger Klotz“ eher auf Widerstand gestoßen wäre. Dabei kann sich eine Zustimmung auf den aufwendigen Suchprozeß für den Architekturentwurf und die Anpassung aufgrund des Wind- und Schattengutachtens stützen. Aus den Argumenten läßt sich eine deutliche Kopplung der Zustimmung an gestalterische Fragen und die Absicherung gegen mögliche bautechnische Probleme ableiten. Ein Bezug zur Ausnutzung wird bei der ECE zwar vermutet, aber es wird deutlich, daß die Befürworter in der Bezirkspolitik sich symbolisch absetzen wollen von den „öden Kisten“ (Martin im Protokoll zum Architekturgespräch 23.09.1992) des komplexen Wohnungsbau aus der DDR-Zeit, so daß ein „faszinierendes“ „Stadtzeichen“ entsteht, das sich nicht „auf die Höhe der Punkthäuser [in der Umgebung] reduzieren“ (G091) läßt.

Kritiker im Bezirk: Die einer Hochhausverdichtung eher reserviert gegenüberstehenden Kräfte im Bezirk werden ebenso wie die Befürworter zunächst durch das Gesamtkonzept befriedet, das eine informelle Kopplung zwischen der Passagenlösung und der Höhenentwicklung vorsieht. Demnach muß das Wegfallen der Passage auf Unmut stoßen, doch ist der Projektverlauf bereits zu weit fortgeschritten. Die Bemühung aller grundsätzlichen Gegenargumente gegen das Hochhaus, die sich in der Formel „Lichtenberg ist nicht Manhattan“ zusammenfassen lassen, stehen damit nicht im Bezug. Auch die vorsichtigeren Akteure in der Politik haben sich bereits auf die Hochhausbebauung eingelassen und vermuten die Ablehnung in der ortsansässigen SED-Klientel, von der sie sich bewußt absetzen wollen. Damit leben funktionalistische Kritik (Zugeständnis an den Investor nur gegen Errichtung der Passage) und Grundsatzkritik (keine symbolische Entwertung der DDR-Architektur, keine städtebaulich aus dem Rahmen fallende Dominante) unabhängig voneinander her und verbinden sich an keiner Stelle zu einer klaren Gegenposition.

8.332 GUTACHTEN IM RAHMEN DES BEBAUUNGSPLANVERFAHRENS

Verschattungsstudie: Durch die Verschattungsstudie wird ermittelt, ob größere Beeinträchtigungen durch das beabsichtigte Vorhaben zu erwarten sind. Auf diese Weise erklärt sich die Simulation mit Höhen zwischen 105 und 150 m. Eine grundsätzliche Untersuchung der Verschattungssituation ist nicht gefordert, so daß ein Vergleich mit einer deutlich niedrigeren Bebauung gar nicht stattfindet. Resümiert man die tatsächlichen Verschattungswirkungen, so fällt auf, daß durch die Gebäudestellung der Schatten tatsächlich vorwiegend auf das Warenhaus fällt. Interessant ist aber die Ableitung der Argumentation für die dennoch betroffenen Wohnungen des östlich angrenzenden Hochhauses und westlich in Friedrichshain. Während andernorts bisweilen die Wintermonate wegen ihres ohnehin geringen Tageslichtangebots als ausschlaggebend für die Verschattungsproblematik angesehen werden, wird dieser Ansatz hier umgekehrt. Da die Anzahl der Sonnenscheinstunden im Winter gering sei, falle die Verschattung dann absolut kaum ins Gewicht, wohingegen die sonnenreichen Sommermonate „maßgeblich“ seien (Auswertung frühzeitige Bürgerbeteiligung). Im Umkehrschluß wird also die Verschlechterung einer ohnehin ungünstigen Situation als nicht maßgeblich angesehen. Schatten wird in diesem Zusammenhang nicht als Qualitätsindikator für das Lichtangebot im Umfeld betrachtet, sondern streng im Hinblick auf seine konkrete Wirkung untersucht. Die Zuspitzung der städtebaulichen Belichtungsqualität im Umfeld von Hochhäusern auf die Schattensituation, zunächst wohl als objektivierbarer Indikator gedacht, stellt eine Verkürzung der Argumentation durch die Kritiker dar, die wie im vorliegenden Fall umso leichter entkräftet werden kann. Tatsächlich stellt das Hochhaus absolut betrachtet eine Verschlechterung der Belichtungssituation dar, deren Stellenwert von den Beteiligten in ihrer Gesamtheit zu würdigen wäre, doch muß festgehalten werden, daß im Vergleich zu anderen Gebäudeformen und -stellungen der Baukörper wegen seiner West-Ost-Ausrichtung und der Breite der umgebenden Straßen relativ günstig ist.

Windkanalstudie: Die Argumentation der Windkanalstudie ähnelt der der Verschattungsstudie. Die Analyse der Bestandssituation ergibt wegen der städtebaulichen Rahmenbedingungen bereits einen geringen Windkomfort, der den Standort vergleichsweise häufig für einen Aufenthalt beispielsweise zum Sitzen in einem Café im Freien ungeeignet macht (abgesehen von der Lärmbelastung). Die vom Gutachten sehr wohl bei verschiedenen Windrichtungen nachgewiesenen Verschlechterungen durch das Hochhaus, das laut zahlreichen Beteiligten „richtig im Wind“ stehe, resultiert in einer Reihe zusätzlicher Tage und Punkte, an denen die Aufenthaltsqualität wegen des geringen Windkomforts erheblich beeinträchtigt ist (WSP 1993, S. 12 ff). Diese Ergebnisse werden wiederum eingesetzt, um auszudrücken, daß die Situation ohnehin schlecht sei und die weitere Verschlechterung daher nicht so sehr ins Gewicht falle. Ob tatsächlich durch ein anderes städtebauliches Konzept eine Verbesserung erreichbar gewesen wäre, wurde nie untersucht, ob diese wünschenswert oder sinnvoll gewesen wäre, bei der Bestimmung der angestrebten städtebaulichen Qualität im Planungsprozeß nicht thematisiert. Tatsächlich gelingt es, durch die Studie die bereits in Grundzügen beschlossene städtebauliche Figur baulich weiterzuentwickeln und zu optimieren, wenngleich offenbar die Planung so weit vorangeschritten ist, daß die Empfehlung, das Gebäude ein Stück weit zu versetzen, nicht umgesetzt wird.

Landschaftspflegerischer Fachbeitrag: Der Fachbeitrag stellt klar heraus, daß die Baumaßnahme einen ernstzunehmenden Eingriff bildet. Die Bebauung des Grundstücks ist allerdings so unumstritten innerhalb weiter Teile der Verwaltung und Politik, daß die Rolle des Grundstücks als Freifläche kaum thematisiert wird. Planerisch sei der Standort wegen seiner Verkehrsbelastung und hohen Erschließungsqualität als Erholungsfläche „hier nicht sinnvoll“ (Abwägung Bürgerbeteiligung). Der Fachbeitrag liefert die rechtlich abgesicherte Grundlage für eine Qualitätssteigerung, die sich sogar in der Nähe befindet. Unberücksichtigt bleiben allerdings zwangsläufig die Überlegungen, ob auf dem Grundstück im Zusammenhang mit seiner Bebauung möglicherweise eine Freifläche sinnvoll gewesen wäre (geschützter Hofbereich?) und wem die Aufwertungen durch die Ausgleichsmaßnahme zugute kommen. Auch dieses Gutachten - das ist allerdings explizit seine Aufgabe - stellt nicht die Maßnahme als solche in Frage, sondern macht sie nach fest definierten Kriterien verträglich. Verloren geht dabei die Funktion des Standorts als „Trittssteinbiotop“, da der Standort von den Akteuren als hochzentral betrachtet wird und damit weitergehende Aspekte der Landschaftspflege keine Rolle spielen.

Fazit: Das ohne größere Irritationen durchgeführte Planungsverfahren hat mit den Gutachten eine legitimatorische Absicherung erhalten und in deren Folge eine spürbare Nachbesserung erfahren. Die Struktur des Planungsprozesses reduziert die städtebauliche Qualitätsdebatte auf eine nachsorgende Veränderung von Details. Die als vorrangig erachtete Verdichtung des Standorts und der dazugehörige Entwurfsprozeß stellen ebenfalls eine Definition von Qualitäten dar, die allerdings zunächst ohne die weitergehenden Überlegungen erfolgt und damit eine Partialanalyse bleibt. Mit dem Versuch einer Objektivierung von Qualitätsindikatoren erfolgt dann in der späteren Phase eine Verengung auf deren Analyse, die sich wegen der ungünstigen Ausgangsbedingungen damit begnügen kann, eine weitere Verschlechterung als weniger ausschlaggebend einzuschätzen, dagegen die Chance auf eine Verbesserung nicht untersucht und die Angemessenheit der Indikatoren nicht hinterfragt.

8.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

8.41 Konstellation

Die Entwicklung am Standort Ring-Center ist extrem durch die Vorentscheidungsprozesse geprägt, auch wenn das eigentliche Verfahren weitgehend in den Bezirken durchgeführt wird. Die außerordentlichen Standortfaktoren bringen in einer sehr frühen Phase einen konsequent handelnden Developer ins Spiel, der zwar eine nachhaltige kommerzielle Aufwertung des Standorts zu betreiben verspricht, aber auf die Realisierung weitergehender Ziele wegen der Standortqualitäten gar nicht angewiesen ist. Für die Entscheidung über die städtebauliche Lösung ist daher der Investor weniger als die auf höchster Ebene fungierende Akteurskoalition verantwortlich, der lokale Akteure wegen der Bedeutung des Projekts für die Stadtentwicklungspolitik des Senats, der zeichensetzenden und in einer bezirklichen Akteurskoalition überzeugungsfähigen Architektur, dem von der politischen Exekutive im Bezirk herbeigesehnten Symbol für Entwicklungstätigkeit im Bezirk, der vergleichsweise geringen Integrationsprobleme des Projekts in die weitläufig bebaute Umgebung und der relativ geringen Betroffenheit der Bewohner von dem Bauvorha-

ben kaum wirksam etwas entgegensetzen können. Während einmal mehr politische Sonderkonstellationen für das Projekt mit ausschlaggebend sind, wie hier bei der Koordination mit der Verkehrsverwaltung, gelingt es auch hier wie beim Spreebogen-Projekt nicht, ehrgeizige Qualitätsziele umzusetzen, die zwar teilweise (vgl. Passage, nicht aber die Aufenthaltsqualität auf dem Grundstück) thematisiert, aber durch ungünstige Umstände nicht gehalten werden können⁵⁵². Problematisch ist daran einerseits die geringe Mobilisierungsfähigkeit auf Qualitätsziele innerhalb der zersplitterten und finanzschwachen Verwaltung, andererseits und in bezug auf den Entscheidungsprozess aber vorrangig die dank der Hoffnung auf städtebauliche Qualität zugesicherte wohlwollende Begleitung des Prozesses durch die Politik bis zu einem Punkt, an dem das Projekt so oder so der Realisierung zustrebt.

8.42 Bewertung

Der erreichte Entscheidungsstand mit städtebaulich vergleichsweise hochwertigen Shopping-Centern, mit denen sogar Arbeitsmarktpolitik mit lokalem Bezug gemacht wird, einem sogar von Hochhauskritikern befürworteten Turmhausprojekt, einer Koordination komplizierter Verkehrsprojekte mit einem bezirks- und barrierenübergreifenden Bauvorhaben ist auf den ersten Blick unter dem Gesichtspunkt der Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungspolitik ein beachtliches Ergebnis. Die dabei angewendeten Durchsetzungsinstrumente sind erfolgsorientiert und überwinden Widerstände, stellen aber beispielsweise die Sinnfälligkeit von Verträglichkeitsuntersuchungen (vgl. Verschattungsgutachten) in Frage. Eine mögliche Grundsatzkritik an Shopping-Centern und ihrem Verhältnis zu gewachsenen oder im Aufbau befindlichen Einkaufsstrassen wird durch den Erfolg des Projekts nicht tangiert - soll aber hier nicht weiter aufgegriffen werden -, wenngleich der Standort ein Höchstmaß an Integration in das öffentliche Verkehrsnetz und auf der durch kleinteiligen Bestand geprägten Friedrichshainer Seite in das städtebauliche Umfeld aufweist. Auf die vernachlässigten Qualitätsaspekte wurde bereits oben hingewiesen. Das Bekenntnis zu einem Höhengsprung auch gegen die Kritik von Anwohnern ist eine politische Entscheidung, die unter gesamtstädtischen Überlegungen getroffen wurde, ist zwar angesichts des Prozesses vor Ort aussagekräftig für die Planungskultur vor Ort und die Unentschlossenheit des politischen Schlüsselakteurs PDS, stützt sich aber auf eine sehr breite Basis in einer informellen politisch-planerische Akteurskoalition, die das Projekt aufgrund seiner möglichen Entlastungsfunktion für die City und seiner städtebaulichen Zeichenwirkung befürwortet, es dabei aber einmal mehr allein dem Investor überläßt, den eventuellen Zeitpunkt einer Realisierung kostenaufwendiger städtebaulicher Gestaltungsziele durch ein Hochhausprojekt zu bestimmen. Damit ist das Projekt zumindest bisher auch ein Nachweis für das Scheitern einer städtebaulich-gestalterischen Entwicklungscoalition, die sich - wie viele andere Akteure - von überzogenen Büroflächenprognosen blenden läßt und darüber weitreichende und hinsichtlich der Einräumung von Rechtspositionen irreversible Entscheidungen trifft.

⁵⁵² Es ist allerdings zu vermuten, daß Teile der Senatsbauverwaltung die Passage ohnehin nicht als eine Qualitätsverbesserung aufgrund ihrer verbindenden Wirkung angesehen haben, sondern mit ihrer Realisierung die Entstehung einer noch extremer ausgeformten Shopping-Mall befürchteten, als diese durch die beiden Ring-Center ohnehin für Vertreter der „Europäischen Stadt“ ohnehin bevorstand.

9. FALLSTUDIE „TREPTOWERS“

9.1 Chronologie

9.11 Lage und Vorgeschichte

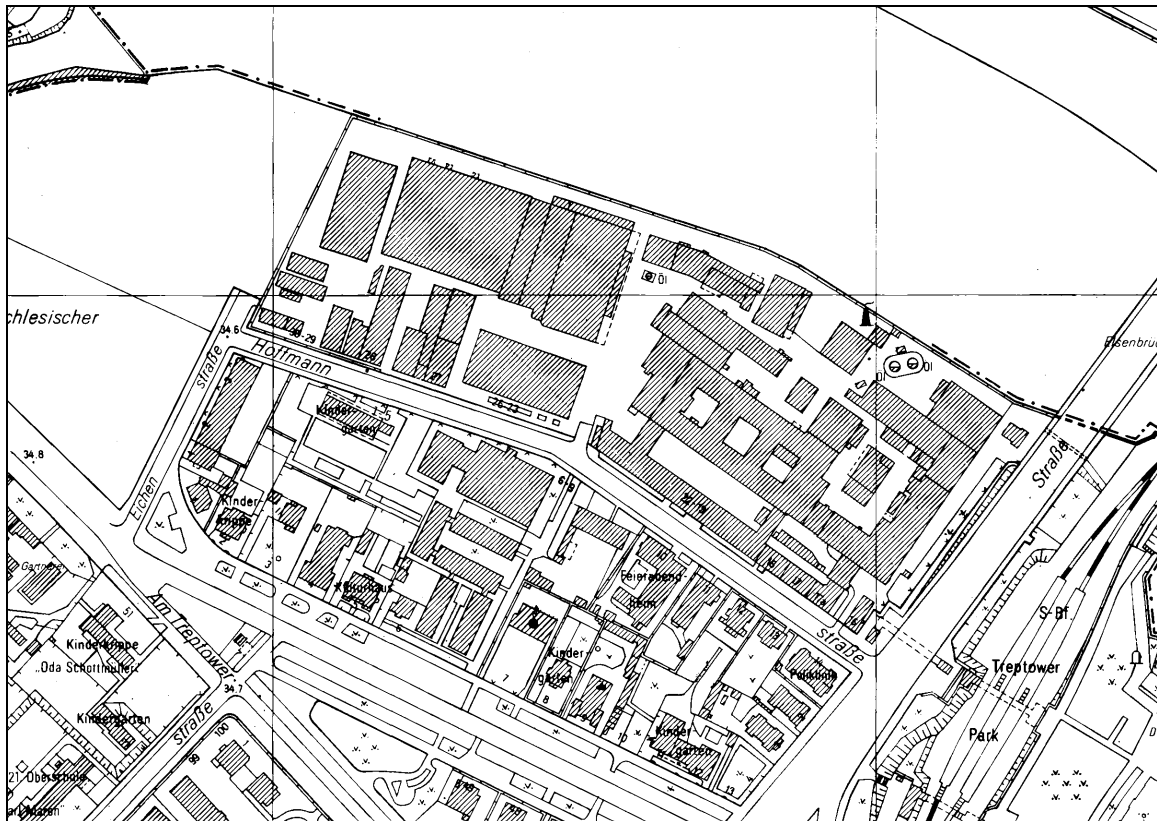


Abbildung:

Die Lage des Projektgebiets auf dem und am ehemaligen EAW-Standort im äußersten Nordwestteil des Bezirks Treptow. Zum hier untersuchten Gebiet gehört das engere Wettbewerbsgebiet (vgl. Text), also die beiden Blöcke nördlich und südlich der Hoffmannstraße zwischen Spree im Norden und Puschkinallee im Süden, Eisenstraße im Osten und Eichenstraße im Westen. Maßstab 1 : 5.000, Stand 1998.

Das Projekt „Treptowers“ wurde auf dem Gelände des ehemaligen „EAW“ in Treptow initiiert⁵⁵³, einem Elektroapparatewerk, das mit ca. 8.500 Arbeitsplätzen in Berlin und etwa 6.000 im Standort Treptow⁵⁵⁴ einen der bedeutendsten innerstädtischen Produktionsstandorte Ost-Berlins vor der Vereinigung darstellte⁵⁵⁵. Das Gelände liegt in unmittelbarer Nähe des S-Bahnhofs Treptower Park an der Ringbahn, eine

⁵⁵³ Das Werksgelände lag im wesentlichen zwischen der Hoffmannstraße und der Spree, einzelne Nebengebäude auch südlich der Hoffmannstraße in einem ansonsten villenprägten Block. Das hier untersuchte Projekt bezieht sich wie der zugehörige städtebauliche Wettbewerb auf den gesamten Bereich zwischen Puschkinallee und Spree, vgl. unten.

⁵⁵⁴ Das Kombinat Elektro-Apparate-Werke hatte in der DDR in 18 Betrieben etwa 32.000 Beschäftigte. Das EAW Treptow war der Stammbetrieb. (tageszeitung 15.03.1990, 08.02.1991 und 22.11.1996; Roland Ernst 1993a, S. 16)

⁵⁵⁵ Der Produktionsstandort war aus einer im I. Weltkrieg von dem Unternehmer Franz Stock erbauten „Maschinen- und Werkzeugfabrik“ hervorgegangen, einer im Jahre 1926 von der AEG übernommenen Rüstungsfabrik. Die AEG erweiterte die Produktionsanlagen 1927-1928 in der Hoffmannstraße durch einen Verwaltungsbau, 1938-39 um einen achtgeschossigen Hochbau an der Eisenstraße. Architekt der inzwischen denkmalgeschützten Bauten war der AEG-„Hausarchitekt“ Ernst Ziesel. Vgl. QT49.

Station südlich vom Kreuzungsbahnhof Ostkreuz, dem wichtigsten S-Bahnhof in ganz Berlin, an dem sich „Ringbahn“ und „Stadtbahn“ kreuzen, bevor sich die Trasse der Stadtbahn in mehrere Vorortlinien im Ostteil der Stadt aufspaltet. Im Norden grenzt das EAW-Grundstück direkt an die Spree, an deren gegenüberliegendem Ufer sich der Osthafen befindet⁵⁵⁶. Wenige Hundert Meter nordwestlich grenzt der Stadtbezirk Kreuzberg an. Treptow und Kreuzberg waren von der Grenze zwischen West- und Ost-Berlin und mithin von der Berliner Mauer getrennt.

Im Zuge der Sondierung erster Planungsziele für Umstrukturierungsbereiche im Ostteil der Stadt läßt der KOAI 1992 grundsätzliche Entwicklungsvorstellungen für den gesamten östlichen Spreeraum erarbeiten⁵⁵⁷, die wegen der Restitutionsbefangenheit großer Flächenanteile und der aufgrund des Investoreninteresses vermuteten Potentiale für einen größeren Bereich abgestimmt werden sollen (QT01). Die am nördlichen und südlichen Ufer gelegenen Flächen zwischen dem Stadtkern und dem Treptower Park sollen dabei „zu einem der herausragenden Gebiete der Erneuerung und Umgestaltung Berlins im Zusammenhang mit dem zu erwartenden Wachstumsschub“ werden, deren Investitionsstandorte „maßgeblich mit Cityergänzungsfunktionen zur Profilierung des neuen Berlin beitragen können“ (QT01, Anlage 3). Große Flächenpotentiale werden dabei insbesondere am S-Bahn-Ring gesehen. Die aus dem Charakter der jeweiligen Flächen abgeleiteten Umstrukturierungsvorstellungen gehen noch davon aus, daß das „Gebiet ... vorzugsweise für Gewerbenutzungen zur Verfügung stehen [wird] mit einer ausgewogenen Mischung zwischen produzierendem Gewerbe und produktionsnahen Dienstleistungen. Die Lage des Gebiets läßt ausreichende Spielräume, um auf unterschiedliche Bedarfssituationen im Zusammenhang mit der Privatisierung des Betriebs EAW reagieren zu können.“ (ebd.) Bereits im KOAI wird überdies das Ziel einer Begehrbarkeit des Spreeufers festgelegt, um „dem Anspruch dieses Bereichs ... als Erholungs- und Freizeitraum“ zu entsprechen. Die Gestaltung soll dabei abwechslungsreich und den örtlichen Bedingungen angepaßt sein.

Von der Vereinigung der beiden Teilstädte und dem ökonomischen Niedergang der DDR-Wirtschaft ist schließlich bald auch der EAW-Standort in Treptow betroffen. Mit dem Kauf des inzwischen deutlich verkleinerten Elektroapparatewerks von der Treuhand erwirbt der Heidelberger Developer Roland Ernst am 27.10.1992 neben dem Standort auch einige kleinere Grundstücke, die im südlich angrenzenden Block liegen, und einen weiteren Standort der EAW in Lichtenberg (tageszeitung 22.11.1996). Durch den Kaufvertrag besteht bereits eine grobe Vorstellung über die Verwertungsmöglichkeiten auf dem Grundstück⁵⁵⁸. Die Aufgabe des Produktionsstandorts Treptow ist von erheblichen Auseinandersetzungen um Arbeitsplatzabbau und eine mögliche Rettung eines traditionellen innerstädtischen Industriestandorts geprägt, doch schließt der neue Eigentümer sie schließlich mit der Verlagerung von wenigen Hundert verbliebenen Arbeitsplätzen an den Standort Lichtenberg ab⁵⁵⁹.

9.12 Der städtebauliche Wettbewerb und seine Folgen

9.121 DAS WETTBEWERBSVERFAHREN

Zur Bestimmung der städtebaulichen Gestalt führt die Roland Ernst Städtebau- und Projektentwicklungsgesellschaft mbH (RES) in Abstimmung mit dem Senat von Berlin und dem Bezirk Treptow ein einstufiges, anonymes und beschränktes Wettbewerbsverfahren für ein 13 ha großes Areal und sein Umfeld

⁵⁵⁶ Für die Lage an der Spree ist zusätzlich bedeutsam, daß diese flußaufwärts durch Parkanlagen und Wald Vorortcharakter hat („Landschaftsspree“), dagegen ab dem EAW-Gelände eine überwiegend dichte Uferbebauung aufweist („Stadtspree“). Diese Charakterisierung gilt allerdings für das gegenüberliegende Spreeufer nicht in gleicher Weise, wo die „Stadtspree“ bereits früher beginnt (vgl. die ehemaligen Industrieanlagen in Oberschönneweide oder die unmittelbar flußaufwärts vom EAW-Gelände gelegene Halbinsel Stralau, die lange Zeit teils industriell, teils vorstädtisch geprägt war).

⁵⁵⁷ Vgl. auch die Fallstudie zum Ostbahnhof-Umfeld.

⁵⁵⁸ In ihm wird von einer GFZ von 2,4 ausgegangen, wobei der Kaufpreis an die später tatsächlich realisierbare GFZ gekoppelt ist.

⁵⁵⁹ Die von Roland Ernst auf drei Jahre gegebene Arbeitsplatzgarantie für 850 Beschäftigte führt entgegen seiner anfänglichen Bekundungen nicht zum Erhalt eines erstzunehmenden industriellen Kerns. Bereits 1996 schrumpft die Belegschaft der EAW-Holding, deren größter Gesellschafter mit einem Anteil von 49 % Roland Ernst ist, auf 265 Mitarbeiter und ist von einer weiteren Reduzierung bedroht (Berliner Zeitung 22.03.1996).

(insgesamt ca. 30 ha) durch, das sich auf den gesamten Bereich zwischen der Spree und der Puschkinallee bezieht, also auch den südlich des EAW-Geländes gelegenen gemischtgenutzten Block einschließt.

In den Vorgesprächen fordert der Baustadtrat für den Bezirk Treptow die öffentliche Zugänglichkeit des Spreeufers, den Erhalt des Villencharakters an der Puschkinallee südlich des EAW-Geländes, den Erhalt der Klinkerfassade am Hauptgebäude in der Elsenstraße sowie den Erhalt der sozialen Infrastruktureinrichtungen südlich der Hoffmannstraße. Darüber hinaus mahnt er eine sozialverträgliche Lösung für die Mieter in den im (nördlichen) EAW-Block gelegenen Wohnhäusern Hoffmannstraße 17-18 an, da durch die Umstrukturierung die Zukunft der noch von Industriebauten umgebenen Altbauten ungewiß ist. (QT02)

In der Vorbereitung sind sich der Bezirk und die RES darüber einig, daß der nördliche, für eine gewerbliche Nutzung vorgesehene Teil des Geländes „mit einer verdichteten Bebauung beplant werden“ kann und an „der Elsenstraße ... eine städtebauliche Dominante entstehen“ soll. Im Wohnbereich westlich davon sollen bis zu acht Geschosse möglich sein, während zu den Villen an der Puschkinallee hin eine Absenkung vorgesehen ist. Die Bezirksvertreter und die RES einigen sich auf einen Umfang von 800-1.000 Wohneinheiten mit den zugehörigen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen (QT03).

Es handelt sich also um ein vom Eigentümer finanziertes und in eigener Regie durchgeführtes Verfahren. Zur Teilnahme werden zehn international bekannte Architekturbüros aufgefördert⁵⁶⁰. Im achtköpfigen Fachpreisgericht sind neben freiberuflichen Architekten mit Jürgen Dahlhaus und Hans Stimmann auch zwei Mitarbeiter der beiden relevanten Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umweltschutz bzw. Bau- und Wohnungswesen vertreten, während unter den sieben Sachpreisrichtern neben zwei Vertretern des Bezirksamts Treptow fünf Personen aus dem Umfeld des Auslobers sind⁵⁶¹.

Die Auslobung bezieht sich in ihren städtebaulichen Zielvorgaben auf das Räumliche Strukturkonzept der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (RSK), eine Vorstufe des in Erarbeitung befindlichen Flächennutzungsplans, das die Randbereiche der „Stadtspre“ und den Innenstadtrand am S-Bahn-Ring aufgrund seiner attraktiven Verkehrslage für Arbeitsplatzkonzentrationen als wichtige Entwicklungsräume mit Kerngebietscharakter ansieht. Sie weist auf das Ziel des Bezirks Treptow hin, auf dem EAW-Gelände eine gemischte Nutzung zu realisieren. Das Gebiet soll sich laut Auslobung „in den nächsten Jahren von einem Gewerbestandort zu einem großstädtischen Quartier mit angemessenen urbanen Qualitäten entwickeln“ (Roland Ernst 1993a, S. 17). Weiter setzt es ein „klassisches, für Berlin traditionelles, Erschließungssystem mit einer spannungsreichen Abfolge von Straßen und Plätzen“ als „Grundstruktur für angestrebte stadträumliche Qualität“ voraus (ebd.) und stellt die Lage an der Spree in den Mittelpunkt, entlang derer „eine städtische Uferlandschaft mit Promenaden, Uferwegen und Parks entstehen“ soll (ebd.). Das Potential der „Stadt am Wasser“ soll über neue Wohnquartiere, Arbeitsplätze und Erholungsräume sowie durch eine bessere Gestaltung und Zugänglichkeit der Ufer erschlossen werden, mit einer „der großstädtischen Situation entsprechende[n] Gestaltung“ (a. a. O., S. 18), aber auch einer Einbeziehung des Ufers in ein zukünftiges Wege- und Freiflächenkonzept. Die Auslobung legt in diesem Zusammenhang besonderen Wert auf eine „städtebaulich markante Ausprägung der Eingangssituation in die Innenstadt Berlins“ und eine „städtische Kante“ an der Spree, weist aber ebenfalls auf die Notwendigkeit einer Abstufung der baulichen Dichte als Übergang zur Umgebung des Gebiets hin (ebd.).

⁵⁶⁰ Die Spannweite reicht von eher als „investorenfreundlich“ bekannten Großbüros wie SOM bis zu kleineren und eher vor Ort bekannten Büros wie Gerhard Spangenberg. Die Teilnehmer im einzelnen waren: Jo Coenen (Maastricht/NL), Johannes Dragomir (München), Massimiliano Fuksas (Rom/Italien), von Gerkan, Marg und Partner (Hamburg), Hilmer und Sattler (München/Berlin), Georg Kieferle und Partner (Stuttgart/Berlin), Richard Rogers und Partner (London/UK), Skidmore, Owings, Merrill (London/UK), Gerhard Spangenberg (Berlin), Albert Speer und Partner (Frankfurt/Main)

⁵⁶¹ Fachpreisrichter: Josef Paul Kleihues, Vittorio Magnago Lampugnani, Jürgen Dahlhaus (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Abteilungsleiter), Prof. Jourdan, Thomas Sieverts, Hans Stimmann (Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, Senatsbaudirektor), Klaus Steffan (als Vertreter für Prof. Schneider-Wessling), Prof. Valentien

Sachpreisrichter: Herr Kuhn (als Vertreter für den Treptower Bezirksbürgermeister Brückner), Herr Schmitz (Treptower Bezirksstadtrat für Bauen und Wohnen), Herr Dreyer (Roland Ernst Städtebau), Herr Jörg (Roland Ernst), Herr Dr. Beretisch (als Vertreter von Herrn Dr. Wagner, ABB), Herr Dr. May (ABB), Roland Ernst

Neben diesen allgemeinen Aussagen wird in der Auslobung bereits ein konkretes Programm formuliert, das in Abstimmung mit dem Senat 60 % Dienstleistungsnutzung, 10 % Gewerbe (Kleingewerbe, Einzelhandel, Gastronomie) und 30 % Wohnen/Gemeinbedarf vorsieht. Zielvorstellung des Auslobers sind 200.000 m² BGF Dienstleistungen, 15.000 m² Kleingewerbe, 10.000 m² Einzelhandel/Gastronomie, 90.000 m² Wohnen und 10.000 m² Gemeinbedarfsflächen (a. a. O., S. 28). Für den ruhenden Verkehr sollen entsprechend der Stellplatzverordnung von 1990 900 Stellplätze für den Wohnbereich (1 Stellplatz pro Wohneinheit) und 2.000 Stellplätze für den gewerblichen Bereich (1 Stellplatz je 80 m² HNF Büro bzw. je 40 m² Verkaufsfläche) vorgesehen werden (a.a.O., S. 31). Dagegen formuliert die Auslobung keine quantitative Aussage zu Grün- und Freiflächen. Mit einer angestrebten GRZ von 0,6 im Wohnbereich soll ein stark verdichteter Stadtraum geschaffen werden, der aber durchaus ein gewisses Maß an Freiflächen aufweist.

Weitere präzise Planungsvorgaben sind der Erhalt von Klinkergebäuden aus der Zwischenkriegszeit an der Eisenstraße und der nördlichen Hoffmannstraße sowie der denkmalwerten Villengebäude auf den Grundstücken Hoffmannstraße 10-13, Eichenstraße 1 und Puschkinallee 26 sowie 28-30. Zu den Wohnbauten an der Hoffmannstraße 17-18 wird keine Aussage getroffen, und der sich hinter der straßenseitigen Bebauung im EAW-Gelände anschließende Gewerbeschoßbau aus der Zeit der Jahrhundertwende zur Disposition gestellt.

Bereits im Rückfragenkolloquium wird deutlich gemacht, daß die angestrebte Nutzungsmischung nicht in den Gebäuden, sondern im Quartier insgesamt hergestellt werden soll (QT04), was von den Teilnehmern in der Regel so umgesetzt wird. Die Wettbewerbsteilnehmerinnen halten sich im übrigen relativ eng an die gemachten Vorgaben. Teilweise werden die quantitativen Angaben aber gerade für die Büroflächen deutlich unterschritten⁵⁶² (Böhm/Glaab/Sandler 1993). Auf der Preisgerichtssitzung vom 23.06.1993 wird der Entwurf der Arbeitsgemeinschaft Gerhard Spangenberg, Hannes Fehse und Brigitte Steinkilberg einstimmig zum Wettbewerbssieger gekürt.

Der Entwurf baut auf einer Dreigliederung in einen durch Büros geprägten südöstlichen Teil an der Eisenbrücke, einen westlich davon gelegenen Wohnabschnitt und eine Randbebauung des südlichen Blocks an der Puschkinallee auf. Wohn- und Büroteil werden durch eine dreiecksförmige Grünfläche, die „Grüne Mitte“, getrennt. Diese entsteht durch die Orientierung der Bauten parallel bzw. senkrecht zum Verlauf des Spreeufers, das etwa in der Mitte des Geländes einen „Knick“ aufweist. Im Zentrum des südlichen Blocks wird ein „Spielanger“ als öffentliche Grünfläche vorgesehen, der über einen Grünzug mit der „Grünen Mitte“ verbunden ist. Um die Vorgaben der Auslobung hinsichtlich der Baumasse annähernd einhalten zu können, muß der Entwurf allerdings die Villenbebauung an der Puschkin-Allee durch eine dichte und mehrgeschossige Gebäudezeile ersetzen. Auffälliges Merkmal des Entwurfs ist die Akzentuierung des Standorts durch ein etwa 120 m hohes Bürohaus am Ostende des Spreeufers, an das sich nach Westen mehrere Bürogebäudezeilen anschließen, die wiederum weiter westlich von kleineren Punkthochhäusern abgelöst werden. Das südlich der Punkthochhäuser liegende Wohnquartier setzt sich im wesentlichen aus U-förmigen Blöcken zusammen.

⁵⁶² So liegen beispielsweise die Entwürfe von Spangenberg, von Gerkan und Dragomir um 170.000 m² BGF Büroflächen, während Überschreitungen bis zu etwa 220.000 m² von Kieferle oder Speer angeboten werden. Die Wohnflächenangebote variieren in einer ähnlichen Breite, nämlich von etwa 100.000 m² incl. Gemeinbedarf (Coenen, Fuksas) bis zu etwa 130.000 m² (von Gerkan).

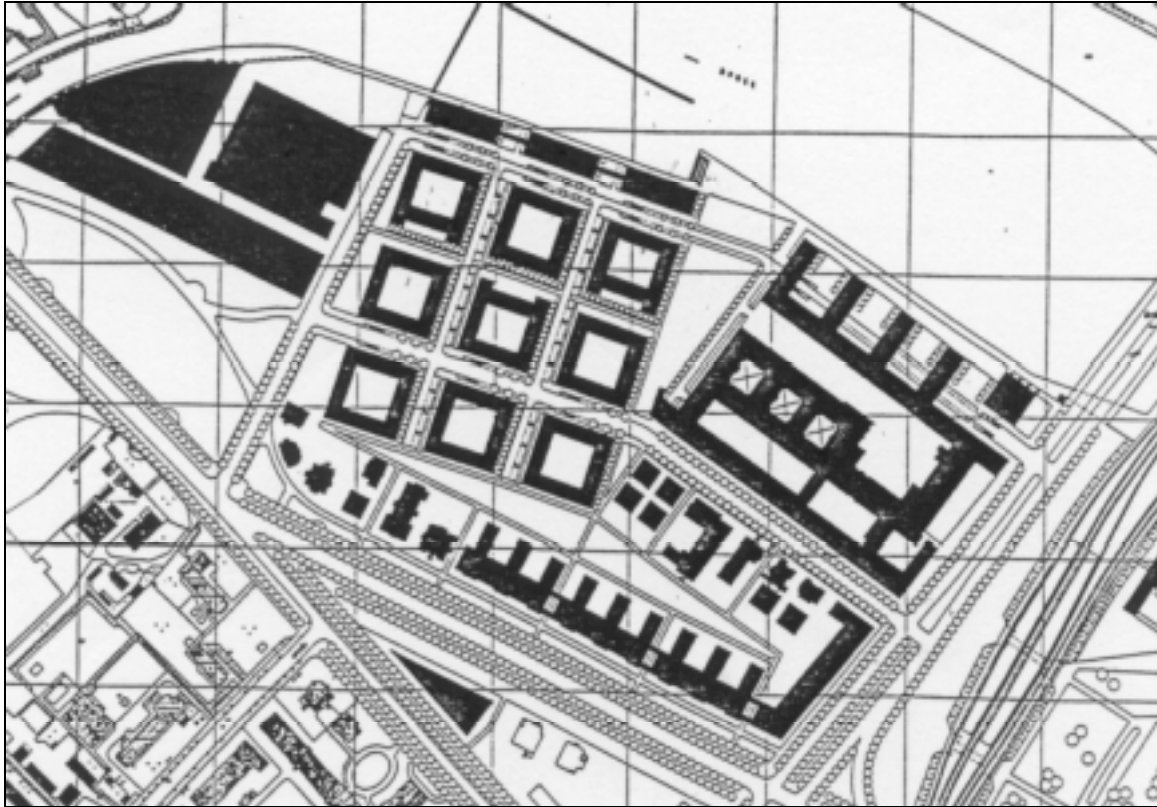


Abbildung:

Schwarzplan des Siegerentwurfs von Spangenberg, Fehse, Steinkilberg. Quelle: Roland Ernst 1993b, o. S.

Das Preisgericht begrüßt sowohl die Freiflächenkonzeption, wo ein „spannungsvoller Kontrast zum offenen Landschaftsraum des Treptower Parks“ an der Spree entsteht, als auch die Tatsache, daß „die Verfasser die erhaltenswerte Substanz im allgemeinen zwanglos in ihr Konzept integrieren“. Kritisiert wird dagegen, daß Wohnen am Wasser nicht stattfindet, sondern das Ufer durch aufgrund ihrer geringen Geschosßflächen wenig wirtschaftliche Bürohochhäuser verstellt wird. Weiter wird die erzielte Dichte an der von Villen geprägten Puschkinallee in ihrer Höhe als unangemessen hoch angesehen. (Roland Ernst 1993b)

Für die weitere Bearbeitung empfiehlt das Preisgericht, zur Verbesserung der Gesamterschließung eine Zufahrt von der Puschkin-Allee aus zu prüfen, die vorgesehene Bebauung entlang der Puschkin-Allee in ihrer Höhe zu reduzieren und offener auszugestalten sowie die Bürohochhäuser am westlichen Spreeufer für Wohnen zu nutzen und dafür im östlichen Teil die dadurch verlorene BGF durch höhere oder dichtere Bebauung zurückzugewinnen (a.a.O, S. 4 f).

Der Entwurf wird von den meisten Beteiligten positiv aufgenommen. Der Treptower Baustadtrat begrüßt die bauliche Abfolge an der Spree (G106), während insbesondere Senatsbaudirektor Stimmann in der strengen städtebaulichen Komposition seine Vorstellungen aufgrund der besonderen Charakteristik des Standorts offenbar trotz der Hochhausentwicklung weitestgehend verwirklicht sieht (G089). Auch die Stadtentwicklungsverwaltung hält die Komposition für plausibel, ohne bereits alle Detailprobleme lösen zu können (G110). Dagegen weisen die anderen Entwürfe offenbar eine Reihe von Mängeln auf, wie beispielsweise der Versuch von Hilmer/Sattler, die Baumasse in Einzelbaukörpern zu konzentrieren, oder der von Rogers, im Wasser stehende Hochhäuser zu realisieren. Die Abfolge der Bebauung am Spreeufer scheint für die Prämierung mit entscheidend gewesen zu sein, wenngleich einzelne andere Entwürfe wie der von Dragomir ebenfalls interessante, aber völlig anders ausgerichtete Uferkonzeptionen entwickelt haben (G067).

9.122 ERSTE ÜBERARBEITUNGEN

Aufgrund der Empfehlungen des Preisgerichts und der Ziele des Bezirks wird der Entwurf deutlich überarbeitet. Insbesondere die dichte geschlossene Bebauung entlang der Puschkinallee wird zurückgenommen (QT05). Wegen der Eigentumsverhältnisse im südlichen Block und des Erhalts der Stadtvillenstruktur sinkt die verfügbare Baufläche aus dem Wettbewerb für den Investor von 144.000 m² auf 108.060 m². In der Folge werden gemäß der Preisgerichtsempfehlung vorgesehene Baumassen in den nordöstlichen Bereich des Wettbewerbsgebiets verschoben. (QT06) Der Allianz-Versicherungskonzern, der in ganz Berlin nach einem Standort für die Konzentration seiner verstreuten Büros zu einer Regionalverwaltung für die neuen Bundesländer zusammenfassen will, kommt schließlich nach Prüfung der Erreichbarkeit für seine Mitarbeiterinnen mit der RES ins Gespräch und will sich an der Elsenstraße ansiedeln. Damit scheidet die zuvor noch beabsichtigte kleingewerbliche Nutzung aus, die die Allianz sich nicht in unmittelbarer Nachbarschaft vorstellen kann.

Während über die Reduzierung der Baumasse im Villenblock schnell Einigkeit erzielt wird, stemmt sich das Stadtplanungsamt gegen die sich abzeichnenden Überarbeitungsinhalte im Nordosten des Areals. Der denkmalwerte innenliegende Fabrikblock der EAW, der im Siegerentwurf von Spangenberg in das Neubaukonzept integriert worden ist, ist „für den Investor mit seiner sehr großen Gebäudetiefe nicht für die angestrebte Büronutzung brauchbar“ und fällt in der Überarbeitung weg. Überdies empfiehlt das Stadtplanungsamt einen Erhalt der Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 und „warnt in diesem Zusammenhang davor, die Komponenten des Wettbewerbsentwurfs, die zu seiner Prämierung beigetragen haben, also den umfangreichen Erhalt des Altbaus, auszuhöhlen.“ Weiter wendet es sich gegen die Festbeschreibung eines 30-geschossigen Hochhauses als Dominante (QT07, QT08)

9.13 Die planerische Konkretisierung der Wettbewerbsidee

9.131 DIE EINLEITUNG DES BEBAUUNGSPLANVERFAHRENS

Die Auftragsverhandlungen für die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens XV-30 beginnen im Sommer 1993. Den Auftrag durch das Stadtplanungsamt erhält nach längeren Verhandlungen die Freie Planungsgruppe Berlin (FPB), die einen der Entwurfsverfasser, Hannes Fehse, zu ihren Gesellschaftern zählt.

Bis zum Ende des Jahres 1993 wird der Aufstellungsbeschuß des Bezirksamtes Treptow vorbereitet. Darin werden die nördlich der sechsgeschossigen „Quartiere“ liegenden 15-geschossigen Doppeltürme im Westteil des Areals zu Wohngebäuden umgewidmet, da die Jury Kritik an der Isolierung der Wohnnutzung vom Wasser geübt hatte. Weiter sieht das Bezirksamt eine Mindestbreite des Uferstreifens von 20 m und eine Begrenzung der Höhe des Punkthochhauses an der Elsenbrücke gemäß der Anforderungen der Flugsicherheit auf 77 m vor. (QT09) Die FPB wendet sich gegen die Uferbreitenfestlegung auf 20 m: „Der Spreeuferweg soll in differenzierter Weise eine „städtische“ Ausprägung erhalten. Dazu gehört auch der Wechsel in den Profildimensionen der Weg- und Steg-Konzeption.“⁵⁶³ Darüber hinaus hält sie die Begrenzung der Höhe der Dominante an der Elsenstraße für falsch: „Um die städtebauliche Funktion als Dominante positiv erfüllen zu können, ist die proportionale Gestaltung des Hochhauses von entscheidender Bedeutung. Dazu bedarf es eines gewissen entwurflichen Spielraumes auch in der Höhe. ... Der beabsichtigte Hochhaustyp wird mit einer Anzahl von ca. 30 Geschossen entwickelt.“ Auch eine Umwidmung der Doppeltürme am westlichen Spreeufer zu Wohnhochhäusern sieht die FPB kritisch, da keine privat nutzbaren Grundstücke entstünden und wegen der auf dem Grundstück vorbeiführenden Uferpromenade lediglich „[k]leinere Stadtwohnungen (insbesondere ohne Kinderanteil) in den Obergeschossen ... wegen der Attraktivität der Lage und der Aussicht denkbar“ seien. (QT10) Die Einwände werden zunächst nicht berücksichtigt.

Der Aufstellungsbeschuß zum Bebauungsplan XV-30 (BA-Vorlage 174/93 vom 04.01.1994) folgt demnach im wesentlichen dem vorangegangenen Entwurf und formuliert als städtebauliches Ziel die Umsetzung des Wettbewerbssiegerentwurfs „für eine Neuordnung des gesamten Bereiches mit der Maßgabe,

⁵⁶³ Ein vorgelagerter Steg wird erforderlich, um in Abschnitten eine Begehbarkeit des Ufers zu sichern, an denen die Gebäude bis an die Uferkante heranreichen sollen.

Berlin, eine Stadt am Wasser, entsprechend des Ringstadtkonzeptes, als Stadtquartier an der Spree zu etablieren.“ Als Eckdaten werden über die oben erwähnten Festlegungen hinaus der Neubau von 1.000 Wohneinheiten, drei Kindertagesstätten mit je 100 Plätzen sowie eines öffentlichen Spielplatzes, die Anlage des „Grünen Dreiecks“, die Neugestaltung des Spreeufers mit öffentlicher Zugänglichkeit „bei großzügiger Wegegestaltung“, der Erhalt der vorhandenen sozialen Infrastruktur, die Errichtung eines Dienstleistungs- und Bürozentrums, eine GFZ von 2,1, ein Erhalt der Stadtvillen entlang der Eisenstraße und der Puschkinallee im südlichen Block und ein Erhalt der denkmalwerten Gebäude entlang der Eisenstraße und Hoffmannstraße formuliert (Klinkergebäude), während die innenliegende Geschloßfabrik und die Nachkriegsbebauung des EAW zugunsten der Neubebauung abgebrochen werden sollen. Der Erhalt der drei gründerzeitlichen Wohnhäuser Hoffmannstraße 17, 17A und 18 „soll im Rahmen von Planungsalternativen geprüft werden“. Im südlichen Block soll die bauliche Ergänzung der Stadtvillen „soweit möglich ... in Form einer offenen Bebauung sowie in Anpassung an die vorhandene Bauhöhe ... und unter Freihaltung des begrüneten rückwärtigen Bereiches (zu gleichen Teilen auf kommunalen und privaten Grundstücken) vorgenommen werden.“ (BA-Vorlage 174/93)

Bereits am 15.02.1994 wird der Aufstellungsbeschluß abgewandelt. Der GFZ-Richtwert von 2,1 soll sich nicht mehr auf die verdichteten Bereiche zum Spreeufer hin beziehen. Dies wird mit der „Zielstellung des städtebaulichen Wettbewerbs „Stadt am Wasser““ begründet, wodurch die GFZ bereits im Wettbewerbsentwurf höher gelegen habe. Am westlichen Gebietsrand des EAW-Geländes wird als Puffer zur benachbarten, eher gewerblich geprägten Nutzung ein Streifen von Wohn- zu Büro- und Verwaltungsnutzung umgewidmet. (BA-Vorlage 24/94)

Als erste Vorbescheidsanträge für Einzelbauvorhaben im nordwestlichen Teil des Gebiets eintreffen, vertritt die Senatsbauverwaltung die Einschätzung, daß die „Einordnung zweier 15-geschossiger Turmhochhäuser im nordwestlichen Randbereich ... zu einer völligen Veränderung des städtebaulichen Ortsbildes führen“ wird. Eine ähnliche Position zeichnet sich auch für den Bereich des Dienstleistungskomplexes im Osten des Areals ab, so daß für die gesamte Entwicklung weiterhin die Herstellung von Baurecht über das Bebauungsplanverfahren verfolgt wird. (QT11, QT12)

9.132 DIE FRÜHZEITIGE BÜRGERBETEILIGUNG

Auf einer öffentlichen Erörterungsveranstaltung im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung stellen der Baustadtrat, die Stadtplanungsamtsleiterin, die Entwurfsverfasser sowie ein Vertreter des Eigentümers vor etwa 50 interessierten Bürgern das Projekt und den Bebauungsplanvorentwurf vor. Die Diskussion über das städtebauliche Konzept spitzt sich schnell auf die drei Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 zu. Die Mieterinnen beklagen, daß der Zustand schlecht sei und sie sich vom Vermieter unter Druck gesetzt fühlten. Baustadtrat Schmitz entgegnet, ein Erhalt der Häuser werde geprüft; im Gegensatz zu den Vermutungen der Mieter sei ein Abriß noch keineswegs beschlossen. Überdies seien die Mieter durch ihre Verträge vor dem schnellen Abriß geschützt. Der Vertreter der Investorin sichert zwar Instandsetzungen zu, will sich aber mit den Mietern auf einen Abriß einigen, und begründet dies u. a. mit der geringen Eignung des Standorts Hoffmannstraße/Eisenstraße für Wohnen nach dem Bau einer geplanten Autobahn parallel zur Eisenstraße.

Die weiteren Kritikpunkte an der Planung finden sich sämtlich in den schriftlichen Kommentaren der Bürger im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung wieder. Sie beziehen sich u. a. auf die bauliche Dichte und die Höhe entlang der Spree, die Nutzungszuweisung mit „zuviel Büros und zu wenig Lebensfreude“ bzw. Erholungseinrichtungen, die öffentliche Zugänglichkeit der Spreeufer und ihre Dimensionierung, die Eignung des Baugrunds für die geplanten Maßnahmen und die Vermutung, daß hier keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern lediglich bestehende aus anderen Stadtteilen zusammengezogen würden. (QT13)

Während einige der Stellungnahmen aus rechtlichen Gründen nicht Gegenstand des Bebauungsplanverfahrens sind, werden die Einwände gegen die Höhe und Dichte von der FPB teilweise anerkannt. In der Auswertung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung vom 19.05.1994 wird darauf hingewiesen, daß die Verdichtung im Nordosten Resultat der Wettbewerbsüberarbeitung ist, aber inzwischen durch die erneute Herausnahme eines der vier zehngeschossigen Baukörper im Nordosten des Areals aus dem Entwurf wieder teilweise zurückgenommen worden ist. Den „signifikanten Wechsel von Landschaftsspreet zu

Stadtsprees“, den Bürger kritisieren, charakterisiert die FPB dagegen als „konzeptionell gewünscht“. Die Beeinträchtigung des Luftaustauschs zwischen den Kaltluftentstehungsgebieten und der Innenstadt durch die Gebäudehöhen konterkariert das Gutachterbüro durch die Bemerkung, die Hochhäuser im Uferbereich stünden „nicht quer zum, sondern im Verlauf der stadtklimatischen Strömungen und stellen insofern keine Barriere dar.“ Auf die Anregung, einen sechsgeschossigen Industriebau Hoffmannstraße 23-26 aus dem Jahre 1978 zu erhalten, wird entgegnet, im „Planungskonzept, Wohnen und Dienstleistungen als standortgerechte Nutzungsmischung unterzubringen, besteht keine Möglichkeit der Wiederverwendung dieses Gebäudetyps.“

9.133 DIE ABSTIMMUNG ÜBER DIE GRÜN- UND FREIFLÄCHEN

Auch im Rahmen der parallel laufenden Beteiligung der Fachämter und der Trägerbeteiligung zeichnen sich abweichende Positionen ab. Während erwartungsgemäß eine ganze Reihe von beteiligten Behörden von der Planung nicht tangiert sind oder keine Einwände vorbringen, äußern u. a. die in der Wettbewerbsjury beteiligten Senatsverwaltungen und die bezirklichen Ämter eigene Vorstellungen.

In bezug auf Dichte und Höhe der Neubebauung plädiert das Stadtplanungsamt für eine Reduzierung im Dienstleistungsbereich. Das Naturschutz- und Grünflächenamt macht sich gegen eine weitere Verdichtung des Villenbereichs stark (Dokumentation Trägerbeteiligung). Beiden Positionen wird teilweise entsprochen, indem die Bebauung um einen zehngeschossigen Büroriegel reduziert (s. o.) und das Maß der Nutzung im Villenbereich durch GRZ und Höhenfestsetzung geregelt werden soll.

In der Auseinandersetzung um die Ufergestaltung wird deutlich, daß die Bereichsplaner der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz die aus dem Flächennutzungsplanverfahren stammende Ufergrünzugs-Darstellung als „Qualitätsmerkmal“ ansehen und nicht auf einem bestimmten Breitemaß bestehen (QT14). Dagegen fordern die für Boden und Gewässer zuständige Abteilung IV und das bezirkliche Naturschutz- und Grünflächenamt eine Breite des Streifens von weiterhin mindestens 20 m (QT15, QT16). Der Konzeption einer Steganlage, die vom Investor und der FPB im Rahmen der Uferkonzeption angeboten wird und eine zusätzliche Verbreiterung bringen soll, stimmt letzteres aufgrund einer negativen Einschätzung der Realisierbarkeit nicht zu (G060). Die Abteilung SenStadtUm IV weist auf die Aussagen des Landschaftsprogramms hin und begründet ihre ablehnende Haltung gegenüber der Uferkonzeption damit, daß das „Funktionieren des Uferwanderweges für Fußgänger und Radfahrer im westlichen Teil des Plangebietes in Form von 3 m breiten Arkaden unter den Hochhäusern und einen 5 m breiten, in die Spree auskragenden Steg ... bei der gleichzeitig im Erdgeschoß vorgesehenen Nutzung mit Restaurants und Gaststätten ... nicht gegeben [scheint].“⁵⁶⁴ Nicht zuletzt fordert die Abteilung einen wesentlich größeren Versickerungsflächenanteil, da sowohl der Dienstleistungskomplex als auch das Wohnquartier durch die Tiefgaragenunterbauung fast vollständig versiegelt sind. (QT17)

Die öffentliche Freiflächenversorgung durch den Anger und das „Grüne Dreieck“ wird durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz mit 1,05 ha statt 1,5 ha gemäß dem Richtwert für wohnungsnahes Grün von 6 m²/EW als zu gering bemessen erachtet. „Da es sich bei der Teilfläche an der Spree um ein Wohngebiet mit sehr hoher baulicher Dichte ... handelt und Wohnungen teilweise in Hochhäusern geplant sind, ist die Qualität des Wohnumfeldes und der sozialen Infrastruktur von besonderer Bedeutung.“ (QT15) Das NGA Treptow weist überdies darauf hin, daß wegen der „Unterversorgung“ im Bereich die in der Umgebung existierenden Parks nicht angerechnet und eine öffentlicher Netztospielplatzfläche von 1 m²/EW nachgewiesen werden sollten (QT18).

In mehreren Ämterrunden versucht die FPB, die strittigen Punkte des Entwurfs zu klären. Schnell stellen die Akteure Einigkeit über die differenzierte Ufergestaltung her. Die Forderung nach einer Breite von 20 m bleibt „Einzelposition“. Im Bereich zwischen dem Bürozentrum und der Spree wird ein Minimum von 5 m Uferstreifen festgelegt. Die Bilanzierung der vorgesehenen öffentlichen Grünflächen führt einschließlich dem „Grünen Anger“ zu einem Wert von 14.000 m² und reicht damit sehr nahe an die geforderten 1,5 ha

⁵⁶⁴ Die Stellungnahme bietet zwei Alternativen an, nämlich erstens einen Verzicht auf die unmittelbar hinter den an der Wasserkante liegenden Hochhäusern verlaufende Erschließungsstraße mit Stellplätzen zugunsten einer Südverschiebung der Hochhäuser, zweitens einen deutlich breiteren vorgelagerten Steg.

heran, so daß unter Hinweis auf einen möglichen zusätzlichen Grünstreifen auf Privatgelände (Uferstreifen vor dem Dienstleistungszentrum) keine deutliche Gegenposition mehr auftaucht. (QT19)

Im Bereich der Doppeltürme hatte der Wettbewerbsentwurf den nördlichen Gebäudeabschluß mit der Wasserkante vorgeschlagen. Die Begehbarkeit des Ufers sollte in diesem Bereich über einen vorgelagerten Steg und eine Arkadierung der Türme bzw. ihrer flachen Verbindungsbauten hergestellt werden. Gegen die Idee einer eingeschossigen, 3 m breiten Arkade spricht sich Stimmann wegen der geringen Gesamtbreite „vehement“ aus und unterstützt damit die Position der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (QT20). Da ein Zurücktreten der Türme die Grundstruktur des Preisträgerentwurfs verändern würde, stellt angesichts zu erwartender Spaziergängerinnen und gastronomischer Bereiche im Freien eine großzügigere Arkadierung mit einer Führung der Radfahrer südlich der Doppeltürme eine mögliche Alternative dar. Um für eine vertikale Raumbildung der Arkade zu sorgen, fordert Stimmann eine Arkadierung über zwei Geschosse. (QT21) Die RES ist schließlich bereit zur Erweiterung (QT22).

Die landschaftsplanerisch-gärtnerische Gestaltung der Freiflächen ist im nördlichen Block neu zu definieren, während der Südblock seine Freiraumqualität im wesentlichen aus dem Erhalt der bestehenden Gärten schöpft. Die wesentlichen Gestaltungsbereiche sind das „Grüne Dreieck“, die Uferzone vor dem Dienstleistungskomplex und die Höfe mit ihrer allerdings weniger öffentlichen Erlebbarkeit.

Für das grüne Dreieck schlagen die Freiraumplaner Baumarten vor, die mit dem jeweiligen Charakter der Umgebung korrespondieren sollen. Hierzu zählen eine Rahmung mit Säuleneichen, als „architektonische Bäume“ Vermittler zwischen den Baukörpern des Dienstleistungskomplexes, den Wohnbauten und der Rasenfläche, sowie Trauerweiden („ein Baum, der zum Wasser gehört“) und Pyramiden-Pappeln („ein typischer Baum der industriellen Stadtlandschaft“) im Uferbereich, der durch eine Mauer von den Hochbauten des Dienstleistungskomplexes abgegrenzt wird, hinter der sich die über das Geländenniveau hinausragenden Tiefgaragen befinden. Die Bepflanzung erziele u. a. durch den Verzicht auf Sträucher eine verbindende Wirkung von Wasser und Gebäuden und lasse „die Spree in den Dienstleistungskomplex eindringen“. Die Wiesenfläche am Grünen Dreieck soll als großzügiger Treffpunkt nicht stärker bepflanzt werden. (QT23)

9.134 DIE ABSTIMMUNG ÜBER DAS ANGEBOT AN SOZIALER INFRASTRUKTUR

Die für das Gebiet anvisierten 1.000 Wohneinheiten können nicht ausreichend mit Schulplätzen versorgt werden, wenn man üblichen Bedarfsgrößen folgt. Im Gebiet selbst besteht keine Möglichkeit, eine Schule zu errichten. Die am westlichen Rand des Bezirks im ehemaligen Mauerstreifen geplante dreizügige Grundschule (Bebauungsplan XV-12) kann den Bedarf decken, doch ist das Gelände u. U. nicht verfügbar, so daß sich ein Fehlbedarf aus 280 Wohneinheiten abzeichnet. Mehrfach erinnern die bezirkliche Schulverwaltung und einzelne Bürger im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens an dieses Defizit. (BA-Vorlage 174/93, QT24) Ähnlich äußert sich der Bezirk Kreuzberg, dessen Schulen bereits in einiger Entfernung liegen und der selbst ein Defizit an Schulplätzen aufweist. (QT25)

Die festgelegte Struktur des Wettbewerbsentwurfs läßt allerdings keine Realisierung einer Schule im Gebiet zu. Mit der schrittweisen Reduzierung der zu geplanten Zahl von Wohneinheiten senkt der Bezirk die Anzahl der zu errichtenden Kindergartenplätze ab, so daß schließlich die an der Puschkinallee gelegenen Kita-Standorte auch nach der Umstrukturierung des Geländes als ausreichend erscheinen und ein zunächst vorgesehener zusätzlicher Standort an der südlichen Hoffmannstraße für andere soziale und kulturelle Zwecke zur Verfügung steht (QT26). Die Versorgung mit Schulplätzen wird schließlich dennoch über den Standort im Bereich des Plans XV-12 nachgewiesen (Auslegungsbegründung, S. 46) und stellt somit die Unterstützung des Bezirksamts für den Wettbewerbsentwurf nicht in Frage.

9.135 DIE FESTLEGUNG DER HÖHEN UND GESCHOßZAHLEN IM NEUORDNUNGSBEREICH

Der Wettbewerbsentwurf geht von einem komplexen Beziehungsgeflecht der verschiedenen Höhen zu einander aus. Die Differenziertheit der Nutzungen und des Charakters der Teilgebiete macht äußerst differenzierte Höhen erforderlich. Dabei überprägt er den Block an der Puschkinallee noch deutlich, während an der Eisenstraße fünf Geschosse vorgesehen sind. Im nördlichen EAW-Block erreicht die Dominante 26 Geschosse, während die Doppeltürme an der Spree 15 Geschosse aufweisen. Südlich angren-

zend liegen zehngeschossige Bürobauten bzw. sechsgeschossige Wohnblöcke, die in der Regel an einer Seite auf zwei Geschosse abgesenkt sind⁵⁶⁵. (Böhm/Glaab/Sandler 1993)

In der ersten Überarbeitung, die von der Jury gefordert wird, wird bereits auf die hohe Verdichtung im Südblock verzichtet. Eine Orientierung an der Bestandsstruktur, die bis zu drei- und viergeschossige Gebäude aufweist, setzt sich schnell durch (s. u.). Im Nordblock bleibt die endgültige Höhenfestlegung zunächst bis zur Konkretisierung einzelner Bauvorhaben offen, für die Baurecht hergestellt werden soll. Auf die Forderung von einzelnen Bürgern, die Höhe zurückzunehmen, wird nicht eingegangen.

Der Bezirksamtsbeschuß der Bürgerbeteiligung zur Vorlage 91/94 vom 12.07.1994 nennt nach Genehmigung durch die Flugsicherung als Höhe des Punkthochhauses wieder analog zum Wettbewerbsergebnis 110 m. Waren in der Bürgerbeteiligung Einwände gegen die Doppeltürme noch gutachterlich damit zurückgewiesen worden, daß die stadtklimatisch maßgebliche Luftströmung entlang der Spree verlaufe und daher nicht beeinträchtigt werde (s. o.), formuliert der B-Plan-Begründungsentwurf zur Trägerbeteiligung, die senkrecht zur Spree angeordneten Zeilen im Allianz-Bereich ermöglichten wegen ihrer Anordnung „eine Luftströmung von der kühleren Spree in die Villenstruktur und ergänzen das Hochhaus Ziesels an der Eisenstraße mit einer ähnlichen Gebäudedimension.“ Einwände gegen die Höhenentwicklung auf dem EAW-Gelände aus stadtklimatischer Sicht werden also zurückgewiesen. (TÖB-Begründung, S. 23)

Bei der weiteren Entwurfsbearbeitung des Punkthochhauses stellt sich heraus, daß die Unterbringung der Haustechnik unvorhergesehene Flächen beansprucht. Aus einer Vergrößerung der Geschoßhöhe im Turmkopf (Ausbildung eines vollen Technikgeschosses), der Ausbildung einer erhöhten Eingangshalle und durch die Aufnahme der Geschoßhöhen des anschließenden Altbaus, mit dem das Hochhaus inzwischen baulich verbunden werden soll, ergibt sich eine Erhöhung von 110 m auf 124 m. Um das im Wettbewerb dargestellte Höhenverhältnis zu den übrigen Gebäuden zu wahren, schlagen Architekt und Bauungsplaner eine Erhöhung der Doppeltürme um je zwei Geschosse vor. Die Senatsverwaltungen wie auch der Bezirk Treptow lehnen dies allerdings unter Berufung darauf ab, daß die Abstände an den Doppeltürmen bereits so stark unterschritten seien, daß keine weitere Überschreitung des Ermessensspielraums im Baugenehmigungsverfahren möglich sei (vgl. unten), und daß die gegebene Begründung eine Veränderung nicht rechtfertige. Lediglich die Zulässigkeit technischer Anlagen über einer Traufhöhe von 53 m wird auf den Doppeltürmen noch in Aussicht gestellt. (QT27-T29)

Die Baubeschreibung der RES sieht schließlich eine 30-geschossige Dominante mit Dachgeschoß und „Skypergola“ sowie zwei Untergeschossen vor. Die Höhe leite sich nach dem Architektenentwurf aus der Berliner Traufhöhe über die Anwendung des „Goldenen Schnitts“ ab, denn das Hochhaus besteht aus drei unterschiedlichen, übereinander gestaffelten Abschnitten von sechs, neun bzw. fünfzehn Geschossen, die „Maßsprünge“ im Verhältnis von 2:3:5 realisieren. Die Abschnitte sind konstruktiv und gestalterisch bedingt⁵⁶⁶. Dabei stehen das 15. OG und das Dachgeschoß der Technik zur Verfügung.

Auch die Karrees im Westteil des Areals werden zum Gegenstand von Diskussionen über die Höhenentwicklung. Die Umwidmung der Blöcke an der Eichenstraße zu Büroflächen führt wegen der von den östlich angrenzenden Wohngebäuden abweichenden Geschoßhöhen⁵⁶⁷ zu unterschiedlichen Gebäudehöhen, im Widerspruch zum gestalterischen Anspruch des Wettbewerbserwurfs, der von städtebaulich gleichartigen Karrees ausgeht. Eine Reduzierung von sechs auf fünf Geschosse wird erwogen, doch vom Investor nicht mitgetragen. Sein Gegenvorschlag einer Reduzierung der Geschoßhöhen stößt bei Spangenberg nicht auf Gegenliebe. Schließlich einigt man sich zwischen vier Varianten auf ein zweites Staffelgeschoß. (QT30-T32)

⁵⁶⁵ Von den Entwurfsverfassern wird später die differenzierte Höhenstaffelung als Intention des Wettbewerbserwurfs dargestellt, wobei das Verhältnis der Höhen Hochhaus/Büroriegel/Doppeltürme wie 30:10:15 sei. Ob das Verhältnis selbst Teil der Wettbewerbsidee war, kann nicht nachvollzogen werden (QT22).

⁵⁶⁶ Von unten nach oben wird die Gebäudefassade weniger massiv. Der für einen unten stehenden Betrachter entscheidende untere Teil des Gebäudes ist überdies stärker gegliedert, während die oberen Geschosse, die nicht mehr differenziert wahrgenommen werden, auch äußerst zurückhaltend gestaltet sind.

⁵⁶⁷ Die Wohngebäude sollen eine Geschoßhöhe von 2,85 m, die Bürogebäude eine von 3,6 m aufweisen.

Bei der Detailplanung für die Wohnblöcke versucht der beauftragte Entwurfsarchitekt, die Abstufung des obersten Geschosses nur auf die Außenseite der Blöcke zu beschränken, um die Nutzfläche des Geschosses zu vergrößern und eine sinnvoller nutzbare Geschoßtiefe von 9 m zu erzielen. Er hält nach innen eine Befreiung von der Abstandsflächenregelung für denkbar, was die FPB im Hinblick auf die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse nicht für durchsetzbar hält. (QT33, QT34) Der Unterbringung eines Staffelgeschosses auf dem zweigeschossigen Teil der Wohnblöcke widerspricht die FPB von Anfang an, nicht zuletzt aufgrund der geringen Abstände und der Nähe zur jeweils gegenüberliegenden Straßenseite. Dagegen hält das Architekturbüro drei Geschosse nicht nur wegen der erhöhten BGF für adäquat, sondern auch aus „architektonisch-gestalterischen Aspekten ...“, da 3 Geschosse ... mit dem Hauptbaukörper des Karrees besser korrespondieren und sich harmonischer in das Ensemble einfügen“. (QT35, QT36) Die Entwurfsarchitekten können sich schließlich in den Wohnblöcken durchsetzen.

9.136 DIE SICHERSTELLUNG „GESUNDER WOHNVERHÄLTNISSE“ UND DIE ABSTANDSFLÄCHENPROBLEMATIK

Während im Dienstleistungskomplex bei einer Kerngebietsfestsetzung die Abstandsflächen kaum eine Rolle im Verfahren spielen, bringt die anvisierte Wohnnutzung der Doppeltürme im westlichen Teil des Projekts mit ihren südlich angrenzenden Wohnblöcken erhebliche Abstandsprobleme mit sich⁵⁶⁸. Sie sind Anlaß einer intensiven Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, die Widerspruchsbehörde im Baugenehmigungsverfahren ist⁵⁶⁹.

Der Wettbewerbsentwurf zielt hier auf eine gering dimensionierte Geschoßfläche der Türme ab, so daß bei einer Breite der Südfassade von bis zu 16 m jeweils das „Schmalseitenprivileg“ der Bauordnung analog Anwendung finden kann⁵⁷⁰. Es stellt sich allerdings in der Entwurfsplanung heraus, daß ein Geschoßgrundriß von 14 m x 18 m auf Investorenmenseite als unwirtschaftlich erachtet wird. Der Entwurf, den das Architekturbüro Kieferle aufbauend auf dem Preisträgerentwurf für den westlichen Zwillingsturm zunächst erarbeitet hat, geht von einem 18 m x 18 m breiten Grundriß des Hochhauspaares im Kerngebiet aus. Als weitere Veränderung gegenüber der zurückhaltenden Quaderform lagert er jeweils ein 4,6 m breites Treppenhaus auf der Außenseite an, so daß die räumliche Wirkung verändert wird. Im Rahmen der Erörterung des Entwurfs bei der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen betonen sowohl Spangenberg als auch Senatsbaudirektor Stimmann, daß die städtebaulich klare Typologie des Preisträgerentwurfs nicht verlassen werden dürfe und eine einheitliche Gestaltung der Turmpaare zu garantieren sei. Darüber hinaus wird von der Baugenehmigungsabteilung II auf die Verschärfung der Abstandsflächenproblematik hingewiesen, da mit dem Wegfall des Schmalseitenprivilegs eine planerische Festsetzung des Entwurfs im angrenzenden allgemeinen Wohngebiet bedenklich erscheint. Nach Überarbeitung des Architekten wird das neue Format von 16 m x 18 m angeboten, doch die außenliegenden Treppenhäuser sollen weiter Grundrißprobleme vermeiden. Stimmann erneuert im Gegensatz zur FPB seine Kritik an den architektonisch betonten Treppenkernen. (QT21, QT37, QT38)

Um die Genehmigungsfähigkeit über das Schmalseitenprivileg herzustellen, diskutieren die Senats- und Investorenvertreterinnen die Veränderung von Grundrissen dahingehend, daß in den unteren Geschossen keine Aufenthaltsräume nach Westen oder Osten, wo jeweils ein weiterer Hochhausturm unmittelbar gegenüber liegt, angeordnet werden dürften. In den südlich angrenzenden Wohnblöcken müßte eine Ausrichtung von Aufenthaltsräumen nach Norden zu den Doppeltürmen ebenso ausgeschlossen werden. Es stellt sich heraus, daß diese Forderungen erfüllbar sind, doch erscheint die Vermarktungsfähigkeit im freifinanzierten Wohnungsbau noch ungewiß. (QT39) Schließlich setzt sich der Entwurfsarchitekt mit den außenliegenden Treppenhäusern durch und überprägt damit den Wettbewerbsentwurf zusätzlich zu überkragenden Zierdächern.

⁵⁶⁸ Die Abstandsflächen sinken im Bereich der Doppeltürme auf etwa $\frac{1}{4}$ H ab, liegen also bei lediglich einem Viertel der nach Bauordnung im Regelfall geforderten Werte.

⁵⁶⁹ Zwar läßt das Planungsrecht eine Unterschreitung von in der Bauordnung geforderten Abstandflächen durch Festsetzung im Bebauungsplan zu, doch verlangen grundsätzliche Anforderungen an gesundes Wohnen usw. gewisse Mindestabstände. Deren Ausmaß liegt im Einzelfall allerdings nicht absolut fest. Vgl. auch Anhang E 1.26 zu den Rechtsgrundlagen.

⁵⁷⁰ Vgl. Teil E, Rechtsgrundlagen.

9.137 DIE AUSGESTALTUNG DER TIEFGARAGEN UND DER STELLPLÄTZE

Bereits im Rahmen der Prüfung von Vorbescheidsanträgen macht die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen deutlich, daß sie Rampen für die Einfahrt in Tiefgaragen im öffentlichen und privaten Straßenraum nicht akzeptiert. Diese Position wird insbesondere gegen die westlich zum „grünen Dreieck“ hin beabsichtigte Tiefgarageneinfahrt des Dienstleistungskomplexes vorgebracht, um den angrenzenden Freiraum nicht zu beeinträchtigen. Die RES begründet deren Notwendigkeit mit den Sicherheitsforderungen der Allianz, die eine getrennte Andienung der Miet- und der eigengenutzten Bereiche für erforderlich hält und letztlich Resultat des Wegfalls einer im Wettbewerb dargestellten Querschließung zwischen dem Wohngebiet und dem Dienstleistungsbereich ist. Die Senatsverwaltung kann sich höchstens mit einer möglichst kurzen ebenerdigen Besucher- und Personalzufahrt ohne Beeinträchtigung des grünen Dreiecks einverstanden erklären. Auch die zwischen den Wohnblöcken gelegenen, parallel zu den Hauswänden ausgerichteten Rampen widersprechen dem Anspruch nach Gestaltungsqualität, so daß Einfahrten im Bereich der Blockrandbebauung zu bevorzugen seien. (QT11, QT22, QT40)

Schließlich genehmigt das Bezirksamt am Ende Juli 1995 bezugnehmend auf den Bauantrag von Ende November 1994 1.035 Wageneinstellplätze im Bereich des Dienstleistungskomplexes, davon 524 im 1. UG, 499 im 2. UG und 12 im Hofbereich. Eine Uferverbreiterung vor dem grünen Dreieck und den Twintowers wird durch Veränderung der Uferlinie um einige Meter erreicht.

9.138 DIE NACHVERDICHTUNG DES SÜDBLOCKS

Während das sehr stringente Konzept des Wettbewerbssiegers den ehemals industriell genutzten Nordblock weitgehend neu definiert, stellt sich die Aufgabe der angemessenen Nachverdichtung des Villenbereichs im Südblock nach Ablehnung der im Wettbewerb vorgeschlagenen massiven Verdichtung als unerwartet komplex heraus⁵⁷¹. Zwar wird versucht, über relativ klare Festsetzungen im Bebauungsplan eine übersichtliche Regelung herzustellen, doch sind auch im Einzelfall Abstimmungen über grundstücksbezogene Vorhaben erforderlich. Früh stellt sich das Stadtplanungsamt gegen die Fortsetzung der Wohnkarrees südlich der Hoffmannstraße und legt Varianten vor, die eine weniger massierte Bebauung des Villenblocks mit einer Auflösung der Karreeform im Blockinnenbereich vorschlagen. (QT41) Damit wird deutlich, daß neben einer angemessenen Verdichtung des Villenblocks auch eine sinnvolle Verknüpfung der beiden unterschiedlichen Bebauungstypologien Villen- und Karreestruktur zu finden ist.

Der Ensemblecharakter eines Großteils des Blocks mit einigen Einzeldenkmalen legt eine Baukörperfestsetzung des Bestands nahe. Für eine Festsetzung von Baufenstern sprechen aber vorhersehbare Anbauvorhaben bei Umnutzungen oder veränderten Nutzungsanforderungen. Angesichts der sich im Nachgang der Vereinigung der Stadthälften vollziehenden Rückübertragungsverfahren und verändernden Betriebskonzepten für die einzelnen Einrichtungen setzt sich schließlich eine Festsetzung durch, die den Charakter der offenen Villenbebauung über enge Baufenster zu erhalten versucht und dabei vor allem straßenbegleitend die ansatzweise bestehende Fluchtlinie über Baugrenzen stärkt, während im Blockinnenbereich großzügigere Bauflächen für Anbauten angeboten werden. (QT42) Die Gebäudehöhen werden mit Ausnahme von Akzentuierungen an Eckgebäuden auf 12 m begrenzt (BA-Vorlage 91/94).

Auf dem Grundstück Puschkinallee 6, das größere Nachverdichtungspotentiale aufweist und von Anfang an als möglicher Ersatzstandort für die Bewohner aus den Häusern Hoffmannstraße 17-18 vorgesehen ist, wird im Herbst 1994 eine Nachverdichtung durch die RES konkret vorbereitet. Dabei werden eine Villa im südwestlichen Teil des Grundstücks erhalten. Der erste Entwurf sieht eine U-förmige Anlage vor, die sich nach Westen öffnet und die Altbauvilla miteinbezieht. Da er durch seine Massivität nicht mit dem Villencharakter des Bestandes vereinbar scheint, wird alternativ eine Ergänzung um eine Villa im Bereich hinter dem Altbau und eine verkleinerte U-förmige Anlage östlich davon erwogen. Im März 1995 wird angesichts der aufwendigen Tiefgaragenanlage mit hoher unterirdischer Versiegelung, einer gewerblichen Nutzung in einem Teil des Neubaus, einer Verschiebung der Baufelder und der vorgesehenen

⁵⁷¹ Die Verlegung eines kleinen Umspannwerks der BEWAG, die das Planungsverfahren über Monate beschäftigt, soll hier nur erwähnt werden, da sie letztlich ohne wesentliche Bedeutung für die Entscheidungsfindung ist. Die Suche nach einem alternativen Standort stellt sich als schwierig heraus und tangiert zeitweise die Planung auf den Kindertagesstätengrundstücken.

Flachdachlösung eine Abstimmung mit dem Bezirk erforderlich. Im Resultat wird eine weitere Überarbeitung vorgelegt, die schließlich die Baumasse in vier Einzelbaukörper auflöst. Da das Vorhaben nicht den beabsichtigten Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht, der zwei überbaubare Flächen vorsieht, die sich an den alten Parzellen Puschkinallee 6 und 6a orientieren, wird die FPB eingeschaltet, die das Vorhaben befürwortet, da es mit den Intentionen des Bebauungsplans konform geht. Die Verschiebung der überbaubaren Flächen wird als ohne Einfluß auf die beabsichtigte städtebauliche Figur angesehen, und eine Genehmigung nach § 34 BauGB erfolgt schließlich. (QT43-T45)

9.139 DIE AUSEINANDERSETZUNG ÜBER DEN DENKMALSCHUTZ

Bereits Ende 1992 nimmt die RES Kontakt mit dem zuständigen Denkmalpfleger bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz auf. Unstrittig ist zunächst die Denkmaleigenschaft des Gebäudes Hoffmannstraße 11. Erst für Anfang 1993 wird eine Aussage zur beabsichtigten Unterschutzstellung von Gebäuden im EAW-Gelände anvisiert. (QT46)

Ende des Jahres 1993 teilt die Behörde mit, daß das Eintragungsverfahren betrieben wird und der Denkmalwert der Fabrikanlage neben der geschichtlichen Bedeutung auch auf der künstlerischen Bedeutung und der Bedeutung für das Stadtbild beruhe. Der Denkmalschutz beziehe sich damit auch auf Bauten, die „in einem unlöslichen Zusammenhang“ mit den Ziesel-Bauten stehen, also ebenfalls auf die „ehemalige Maschinenfabrik von Franz Stock mit den Erweiterungen von Ziesel (1914-17 und 1926-27) und die Wohnhäuser von 1913 an der Hoffmannstraße. Die Maschinenfabrik ... steht in einem untrennbaren und aufeinander abgestimmten organischen Zusammenhang mit den späteren AEG-Bauten und ist mitentscheidend für das Bild der Anlage zu Spree hin. Die Wohnhäuser sind von städtebaulicher Bedeutung, weil sie die Fabrikbauten an die Bebauungsstruktur der Umgebung anpassen.“ (QT47)

Mit der Erteilung einer Abrißgenehmigung für die Maschinenfabrik vor ihrer Eintragung als Baudenkmal kann diese nicht mehr gehalten werden. Darauf wird eine Eintragung von der Denkmalpflege für das Gebäude nicht weiter betrieben. (QT48) Auch ein Verzicht auf die Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 zeichnet sich bei einer Neubebauung der Ecke in Anlehnung an die Struktur der Vorgängerbauten ab (QT49)

Der Bescheid der Denkmalpflegebehörde ergeht erst deutlich nach dem Abschluß des Wettbewerbsverfahrens, nämlich am 21.07.1994. Er bewertet die vorhandene Bebauung als Baudenkmale und bezieht sich auf die ehemalige Maschinenfabrik (1914-1917), Erweiterungsbauten (1926-27), das Verwaltungsgebäude in der Hoffmannstraße (1927/28, 1930, Architekt Ernst Ziesel), die Wohnhäuser in der Hoffmannstraße (1913) sowie das Hochhaus in der Elsenstraße / Ecke Hoffmannstraße (1938/39, Architekt Ernst Ziesel). Die EAW Berlin GmbH in Liquidation klagt am 15.08.1994 gegen den Verwaltungsakt (QT50). Daraufhin treten die Beteiligten in Verhandlungen über den Erhalt einzelner baulicher Anlagen ein.

Ende 1994 stellt der mit der Umbauplanung für die Ziesel-Bauten beauftragte Architekt Reichel seine Entwürfe vor, die mit der Denkmalpflege, der RES und Spangenberg erörtert werden. Dabei äußert der Denkmalpfleger Bedenken gegenüber der Materialwahl bei den Fensterprofilen (Stahl anstelle von Holz) und kritisiert die zusätzliche Durchfahrt im Gebäude an der Hoffmannstraße, die über drei Fensterachsen reichen soll. In beiden Fällen besteht ein Konflikt zu den Nutzerwünschen⁵⁷², doch Kompromißlösungen zeichnen sich ab⁵⁷³. (QT51, QT52)

Weniger leicht auflösbar ist dagegen ein Konflikt, der sich auf die Nachnutzung des ehemaligen EAW-Kultursaals bezieht. Im 7. und 8. Obergeschoß des Zieselbaus an der Elsenstraße war durch Bombenschäden im II. Weltkrieg in der DDR-Zeit die Möglichkeit entstanden, einen Kultursaal in der Höhe zweier Geschosse zu errichten, der im „stalinistischen“ Stil der frühen 1950er Jahre ausgestaltet wurde. Wegen seiner geschichtlichen Bedeutung als Zeugnis für die sozialistische Ideologie, den Werktätigen auch nach Feierabend Freizeitangebote zu machen, wird er als denkmalwert erachtet (QT48). Die Allianz als künfti-

⁵⁷² Fensterprofile aus Metall sind wartungsärmer als aus Holz; bei Gegenverkehr und mit einem Fußgängerstreifen kann die Durchfahrt kaum schmaler werden.

⁵⁷³ Fensterprofile in Holz; Durchfahrt nur über zwei Achsen mit separatem Fußgängerzugang.

ge Nutzerin des Gebäudes beabsichtigt, den Saal zu einem Casino umbauen zu lassen, was den Abbruch der Wand- und Deckenverkleidungen aus den 1950er Jahren erfordert, um die eigenen Raumkonzeptionen für einen Speisebereich realisieren zu können. Durch „die Umnutzung des „Kultursaals“ als Casino wird nach Ansicht des Architekten der Charakter des Saales so maßgeblich verändert, daß bei Erhalt die Wände und Decken als gestalterisch unverständliches Fragment wirken würden.“ (QT51) „Zum einen steht die Nutzungsabsicht als Casino mit Cafeteria und Großküche im Widerspruch zu der vorhandenen Großsaal- und Bühnennutzung (Fragmentwirkung), zum anderen ist der notwendige technische Ausbau in der gegebenen Konstruktion nicht möglich, ohne diese nachhaltig zu stören.“ (QT52)

Der Umbau sieht weiterhin eine deutliche Veränderung der Treppenhäuser vor, die von der Denkmalpflege ebenfalls nicht akzeptiert wird. Hintergrund ist die Verlegung von technischen Einrichtungen und die damit veränderten Geschoßoberkanten, die einen Anschluß an die alten Stufen ausschließen. Im Rahmen des Umbaus werden vor allem die Wandfliesen und das Geländer als erhaltenswert eingeschätzt.

Die Einigung bzgl. der Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18, die die städtebaulich wichtige Vermittlung zwischen den Zieselschen Gebäuden (Flachbau in der Hoffmannstraße, Hochhaus an der Eisenstraße) bilden, aber als Einzelgebäude unbedeutend sind und für den künftigen Allianz-Komplex Erschließungsprobleme bedingen⁵⁷⁴, sieht vor, die Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 abzurechen und durch ein städtebaulich verträgliches Bürogebäude zu ersetzen, das die Geschoßhöhe, Blockrandbebauung, Staffelung der Baukörper und Fassadenausbildung aufnimmt. (QT52)

Die Denkmalschutzbehörde beharrt zunächst weiter auf der Erhaltung der Decken- und Wandverkleidung im ehemaligen Kultursaal und dem Erhalt der Treppenhausdetails. Eine Drohung der Allianz, sich vom Projekt zurückzuziehen, führt zunächst nicht zu einer Annäherung (QT53). Nach weiteren Gesprächen verzichtet die Denkmalpflege wegen der genannten Schwierigkeiten dennoch notgedrungen auf den Erhalt des Festsaaes, wenn diese wenigstens dokumentiert werden: „Dabei bleibt uns durchaus bewußt, daß mit den gestalteten Details dieser Innenräume ganz wesentliche Teile der historischen Identität dieser Baulichkeiten verloren geht und ein gutes Stück der geschichtlichen Aussagefähigkeit modernem Zeitgeschmack geopfert wird.“ (QT54)

Bis zum Ende des Jahres werden die Inhalte des städtebaulichen Vertragsentwurfs von Seiten der Denkmalpflege weiter konkretisiert. Schließlich wird auch der Verlust der Treppenhäuser bei Dokumentation hingenommen. Der von Spangenberg entworfene Ersatzbau anstelle der Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 soll zunächst eine erkerartige Reminiszenz an die Vorgängerbauten aufweisen (QT55, QT56), die von der Eigentümerin aufgrund der Nutzungsflexibilität im Gebäude abgelehnt wird. Der Neubau wird als Übergang zu den Nachbarbauten mit eigenständiger Farbigkeit ausgebildet (QT57).

9.14 Veränderte Rahmenbedingungen und Anpassungen im Verfahren

9.141 EIN ERSTES FEEDBACK DER ÖFFENTLICHKEIT IN DER 1. AUSLEGUNG

Anfang 1995 findet die öffentliche Auslegung des inzwischen behördenintern weitgehend abgestimmten Bebauungsplanentwurfs statt. Obwohl Chancen auf gravierende Veränderungen des Konzepts kaum mehr bestehen, nehmen einige Bürger die Gelegenheit zu äußerst differenzierten Stellungnahmen wahr. Die Anzahl der Stellungnahmen steigt sogar gegenüber der frühzeitigen Bürgerbeteiligung. Erneut werden - teilweise von den gleichen Personen - die generellen Einwände gegen Hochhäuser mit den bekannten Gründen und gegen die Dichte des Konzeptes geäußert. Nichtsdestoweniger beziehen sich die Äußerungen durchaus präzise auf die Konkretisierungen im Verfahren zur Gestaltung des Uferwegs, der Freiflächenausstattung und zum Abriß der Wohngebäude Hoffmannstraße 17-18⁵⁷⁵.

Soweit erkennbar, spielen die Stellungnahmen im weiteren Verfahren keine wesentliche Rolle. Auch wenn sie sich durch ihre Individualität und intensive Auseinandersetzung mit den kritischen Punkten des

⁵⁷⁴ Die Allianz benötigt eine zusätzliche Einfahrt, die am einfachsten im Bereich der drei Wohnhäuser bei deren Abriß realisiert werden kann.

⁵⁷⁵ Eine Stellungnahme bringt die unterschiedliche Sichtweise auf den Punkt, und soll daher unten im Zusammenhang mit der Position der Verfahrenspromotoren näher analysiert werden (QTF1).

Verfahrens auszeichnen, bringen sie doch keine vorher unbekannte Sichtweise ein. Ihre Argumente werden daher im weiteren Verlauf mit den gleichen Gegenargumenten wie in der behördeninternen Abstimmung beantwortet.

9.142 EIN PARKHAUS AN DER HOFFMANNSTRAÙE?

Um die erwarteten Kosten für die Errichtung von Tiefgaragenanlagen an den Wohnkarrees und Wohntürmen nördlich der Hoffmannstraße zu verringern, erwägt die RES Ende 1995 den Erwerb der unmittelbar gegenüberliegenden Grundstücke südlich der Hoffmannstraße vom Land Berlin, um dort Stellplätze im mittleren Karree in Form eines Parkhauses zu konzentrieren. Die RES schlägt dazu eine Kita auf dem Dach, Einzelhandel im Erdgeschoß und eine Abtreppe zum „Grünen Anger“ vor. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen lehnt die Vorschläge mit der Begründung ab, die Wageneinstellplätze müßten den Wohnquartieren zugeordnet bleiben. Eine Kostenreduzierung sei höchstens durch eine Absenkung der Stellplatzzahl denkbar. Auch die Kita auf dem Dach wird abgelehnt, u. a. auch, um eine hierfür erwogene Traufhöhenabweichung nach oben zu vermeiden, die die Einheitlichkeit an der Hoffmannstraße durchbrechen würde. Der Bezirk teilt die Position der Senatsverwaltung. (QT58) Trotz der ablehnenden Haltung der Verwaltung versucht die RES weiter, ein Parkhaus südlich der Hoffmannstraße zu realisieren. Spangenberg wird mit der Planung beauftragt und legt im Sommer 1996 im Bezirk einen Entwurf vor, worauf von bezirklicher Seite Alternativen eingefordert werden. (QT59)

Das Parkhaus wird schließlich im Entwurf vom Herbst 1996 an die nordwestliche Ecke des Villenblocks verlegt und soll dort auf Kerngebietsfläche mit einer Geschoßfläche von etwa 11.000 m² und Einzelhandelsflächen im Erdgeschoß errichtet werden. Auf diese Weise sollen „Defizite im Stellplatzangebot innerhalb des Bebauungskonzeptes vermieden und eine generelle Verbesserung der vorhandenen komplizierten Situation beim ruhenden Verkehr dieses Gebiets erreicht“ werden (QT60). Der Entwurf, der mit Ziegelmauerwerk eine Anpassung an die Denkmale und in der Höhe an die übrigen Neubauten erzielt, wird Grundlage der 2. Auslegung des Plans.

9.143 DIE ANPASSUNG AN DIE GEÄNDERTE NACHFRAGE, DIE 2. AUSLEGUNG UND DIE TEILREALISIERUNG DES BAUVORHABENS

Während die Planreife für den Dienstleistungsbereich bereits am 08.03.1995 erreicht werden kann, beschließt die BVV wegen der umfangreichen Abstimmungen für die nördlich der Hoffmannstraße gelegenen Wohnkarrees erst am 02.07.1996 die Planreife (BVV-Drs. VI 81/95, VI 79/96). Mit der Genehmigung der ersten Bauabschnitte ist die Weiterentwicklung des Bebauungsplanentwurfs keineswegs abgeschlossen. Im Hinterbereich der Grundstücke im Villenblock sollen niedrigere Villen zugelassen werden, die dem Bestandscharakter des Blocks besser als mögliche Entwicklungen in Baufeldern entsprechen. Die Planung der sozialen Infrastruktur wird auf Betreiben der RES an den sich verändernden Bedarf und an die Eigentumssituation angepaßt.

Darüber hinaus verzichtet die RES auf ein Wohnkarree im Zentrum der Anlage (und damit auf etwa 90-100 WE), das damit als öffentliche Grünfläche festgesetzt werden und den ursprünglich im Villenblock vorgesehenen Spielplatz aufnehmen soll. Dagegen fallen Flächen im Bereich des „Grünen Angers“ im Villenblock, deren Erwerb sich als unrealistisch herausstellt, wieder aus der Grünflächenfestsetzung heraus⁵⁷⁶ und werden dem Allgemeinen Wohngebiet zugeschlagen. Im Bereich der Eisenstraße vollzieht der Entwurf die veränderte Planung der Allianz nach, die anstatt von Stellplätzen eine großzügig dimensionierte Vorfahrt in Höhe des 1. Obergeschosses des Zieselbaus vorsieht. (QT61, QT62)

Die vielfältigen Änderungen münden mit dem Beschluß des Bezirksamts vom 22.07.1997 in eine 2. Auslegung, die im Zeitraum vom 18.08. bis 17.09.1997 stattfindet. Aufgrund der Auslegung selbst werden kaum Änderungen vorgenommen.

Vor Beginn der Baumaßnahmen sind umfangreiche Abbruch- und Altlastensanierungsmaßnahmen erforderlich, deren Finanzierung detailliert im Kaufvertrag der RES geregelt ist. Danach trägt - grob vereinfacht - die Treuhänderin als Verkäuferin die Abbruchkosten, während die Altlastensanierung lediglich zu einem

⁵⁷⁶ Hierzu zählen z.B. Puschkinallee 3, 4, 7, Hoffmannstraße 1-5, Eichenstraße 2.

gewissen Teil von der Käuferin übernommen wird (QT63, S. 27 ff). Nach Grundsteinlegung am 19.05.1995 wird am 13.03.1997 für den neuen Verwaltungssitz der Allianz-Versicherung Richtfest gefeiert (Berliner Zeitung 20.05.1995, 14.03.1997), nachdem bereits um einige Monate vorauslaufend der westliche Rand des Areals an der Eichenstraße bebaut worden ist. Zum Zeitpunkt dieser Untersuchung ist der Block nördlich der Hoffmannstraße bis auf die den Wohnkarrees vorgelagerten Wohnhochhäuser fertiggestellt, während die weitere Entwicklung südlich der Hoffmannstraße noch ungewiß ist. Der Bebauungsplan ist bisher nicht festgesetzt worden.



Das Treptowers-Gelände (02/2001). Abbildungen von links oben nach rechts unten:

Villenviertel Puschkinallee mit Wohnneubauten im Vordergrund, zur Botschaft umgenutzte Altbau-Villa, Blick auf den „Grünen Anger“, Blick über das freigehaltene Karree im Wohnbereich auf die fertiggestellten Bürobauten und Twintowers, Blick auf das „Grüne Dreieck“ mit rechts angrenzenden Bürohausriegeln, Ersatzbau Hoffmannstraße 17-18, Uferbereich Twintowers mit Uferweg, Uferbereich Allianz-Komplex, Blick über die Hoffmannstraße auf den Allianz-Komplex, Blick über „An den Treptowers“ auf die Ziesel-Bauten der Allianz.



9.2 Akteure und Ziele

9.21 Planende Verwaltung

9.211 VORBEMERKUNG ZUR ZUSTÄNDIGKEIT

Die Umstrukturierung des EAW-Geländes bewegt zwar die Stadtöffentlichkeit im Rahmen des Niedergangs der DDR-Industrie und dem damit verbundenen Verlust von Arbeitsplätzen für zahlreiche Monate,

doch die planerischen Entscheidungen für eine Nachnutzung werden maßgeblich durch den Prozeß des Eigentümerwechsels bestimmt. Da der neue Eigentümer auch in Eigenregie das Wettbewerbsverfahren einleitet, werden die Senatsverwaltungen im wesentlichen im Rahmen der Wettbewerbsvorbereitung und -durchführung sowie später weitgehend auf Initiative des Eigentümers einbezogen. Der bezirkliche Baustadtrat sieht das Projekt früh als Chance zur eigenen Profilierung und ist deshalb stark darauf bedacht, es in Eigenregie und ohne zu starke Einwirkungen des Senats zu genehmigen. Damit kommt dem Bezirk die Schlüsselrolle auf Seiten der Verwaltung zu. Die kritische Haltung des Stadtplanungsamts ist ausschlaggebend dafür, daß der Baustadtrat das Projekt zur „Chefsache“ macht und das Stadtplanungsamt damit keine zentrale Bedeutung im Prozeß hat. Formal liegt ein kleiner Teil des Projektgebiets auf Friedrichshainer Territorium. Der Bezirk Friedrichshain greift in den Planungsprozeß aber kaum ein und soll daher hier vernachlässigt werden.

9.212 BEZIRKSSTADTRAT

Genese der Ziele: Der Bezirksstadtrat ist von Anfang an in die Umstrukturierung einbezogen und formuliert bereits früh Grundanforderungen. Interessant sind an ihnen die Zugänglichmachung des Ufers und die Forderung einer sozialverträglichen Lösung für die Mieter der Gebäude Hoffmannstraße 17-18, die über als planerischen Grundkonsens anzusehende Forderungen hinausgehen - wenngleich sich das Ziel einer Durchwegung innerstädtischer Uferbereiche gesamtstädtisch immer mehr etabliert. Die weiteren Ziele repräsentieren eine lokal geprägte Interessenlage, die auf eine Bewahrung der Identität vor Ort (Erhalt der Villenstruktur an der Puschkinallee, Erhalt der Klinkerfassade an der Elsenstraße) und die lokale Bedarfsdeckung (Erhalt der sozialen Infrastruktur im südlichen Block) ausgerichtet ist, sich darüber hinaus aber im Rahmen einer Umstrukturierung des straßenabgewandten Teils des EAW-Blocks einer erheblichen Verdichtung nicht verweigert, sondern diese im Rahmen der Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt⁵⁷⁷. Überdies wird die Schaffung einer städtebaulichen Dominante und selbst die für den Standort erhebliche Verdichtung im Wohnbereich nördlich der Hoffmannstraße (800-1.000 Wohneinheiten mit einer Höhen von bis zu acht Geschossen) befürwortet. (QT02, QT64)

Verfolgung der Ziele: Die Ziele des Baustadtrats, die mit „Attraktivitätssteigerung durch verdichtende Tertiärisierung“ und mit „Bewahrung und Weiterentwicklung der relevanten Infrastruktur“ umschrieben werden können, werden von Dr. Schmitz im Rahmen des Wettbewerbsverfahrens und der nachfolgenden Planungsschritte konsequent verfolgt. Dabei setzt er sich für planerische Lösungen ein, die die Attraktivitätssteigerung möglichst prägnant städtebaulich auszudrücken scheinen und wird zum Mitverfechter des späteren Wettbewerbssiegerentwurfs, der mit seinem Hochhausturm an der Elsenstraße und der Twin-Tower-Gruppe an der Spree die Ausbildung einer *Skyline* verspricht. Die unterzubringenden Nutzungen spielen dabei zunächst keine größere Rolle. Die Bewahrung von Einrichtungen im Südblock wird zum Gegenstand vertraglicher Verhandlungen mit dem Investor, während der Erhalt der Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 nur so lange als Faustpfand unterstützt wird, bis der Investor angemessene Ersatzwohnungen bereitstellt, die Gebäude dann aber zügig der vorgetragenen Notwendigkeit einer zusätzlichen Einfahrt geopfert werden, sich also wiederum der Attraktivitätssteigerung unterzuordnen haben⁵⁷⁸. Für die Bewahrung setzt sich Schmitz bei bedeutenden Eckpfeilern der Qualität im Bestand ein (Infrastruktur, Klinkerfassade). Gestützt auf eine Mehrheit der SPD und der CDU in der BVV Treptow werden dagegen die Qualitätsstandards bei Neuentwicklungen - also räumlich im Umstrukturierungsbereich im Nordblock - den beteiligten Architekten und Freiraumplanerinnen weitgehend überlassen. Auch wenn die grundsätzlichen Positionen Schaffung einer Durchwegung, Bereitstellung von öffentlichen Grünanlagen für neugebaute Wohnungen und Schaffung einer prägnanten städtebaulichen Dominante formuliert werden, greift der Baustadtrat in die Sicherstellung von an anderer Stelle (BVV-Fraktion der Bündnisgrünen,

⁵⁷⁷ Hierfür spricht auch die genehmigungsrechtliche Unterstützung, die von Bezirksbürgermeister Brückner und Baustadtrat Schmitz in Aussicht gestellt wird (vgl. QT02).

⁵⁷⁸ Die städtebaulichen Vertragsverhandlungen sind zentral für die Vorgehensweise des Baustadtrats. Er sieht sich selbst als einen Vorreiter in diesem Bereich, der erst mit der Änderung der planungsrechtlichen Voraussetzungen 1993 langsam an Bedeutung gewinnt.

Bürgerbeteiligung) formulierten Qualitätsansprüchen im Detail⁵⁷⁹ kaum ein und wendet sich sogar gegen diese, wenn sie die Entwicklung zu behindern bzw. verzögern drohen⁵⁸⁰.

Weiterentwicklung im Prozeß: Von den beiden Oberzielen geht der Baustadtrat nicht ab, verändert aber durchaus seine Detailziele entsprechend dem vorliegenden Sachstand, um eine Durchsetzung der Oberziele möglichst weitgehend zu erreichen. Ohne konkrete Vorstellungen über die genauere Ausgestaltung der städtebaulichen Komposition und insbesondere die Höhenentwicklung steigt er in den Wettbewerb ein, wird dann angesichts der eigenen Begeisterung für die von Spangenberg angebotene *Skyline* am Spreeufer zum Verfechter des Entwurfs und ist an deren Durchsetzung beteiligt, als Begrenzungen der Gebäudehöhe durch die Flugsicherung Tempelhof kein Hindernis mehr sind. Dies wird insbesondere im Bebauungsplanänderungsbeschluß 91/94 deutlich, der einige Festlegungen des Aufstellungsbeschlusses zurücknimmt und sich wieder stärker an die Position der Entwurfsverfasser annähert. Entsprechend sind die Aufgabe der Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 sowie das Nichteingreifen in Entwurfspräzisierungen wie die Aufgabe des denkmalwerten Industriebaus im Blockinnern als Einsatz für die Investorenziele einzuschätzen, solange die formulierten Grundanforderungen des Bezirks erfüllt werden. Im Detail werden die von Entwurfsarchitekten und dem Planungsbüro FPB formulierten Ziele mit durchgesetzt.

Durchsetzungsgrad: Mit der Ansiedlung der Allianz-Regionalzentrale erreicht Schmitz sein Ziel der Attraktivitätssteigerung im ökonomischen Sinne so weit als unter den Rahmenbedingungen möglich. Mit dem Bau der Dienstleistungsgebäude werden die Voraussetzungen für eine Schaffung von weiteren Arbeitsplätzen geschaffen. Auch wenn es sich bei den Arbeitsplätzen der Allianz zu einem beträchtlichen Teil um verlagerte und nicht um neu geschaffene handelt, gelingt es Schmitz, die Umstrukturierung des Areals als Erfolg zu verbuchen, zumal der Leerstand der nicht von der Allianz genutzten Büroflächen der allgemeinen wirtschaftlichen Situation in Berlin zugerechnet wird. Dagegen bleibt die Wohnqualität im westlichen Bereich trotz des Verzichts auf ein Karree durch den Investor umstritten und die städtebauliche Komposition angesichts der bruchstückhaften Realisierung ein Torso (Berliner Zeitung 10.06.1997, tageszeitung 10.12.1998). Die erhebliche Verdichtung im Büroflächenbereich auf Kosten der Freiflächenversorgung entspricht zwar dem Ziel des Baustadtrats, doch muß dieses angesichts der mäßigen Vermarktung im nordwestlichen Teil des Areals auf seine Tragfähigkeit kritisch hinterfragt werden. Zwar gelingt es dem Baustadtrat, die Widerstände gegen Teile des Projekts aus den Reihen der BVV, des Bezirksamts und der Bürger zu überwinden und eine Investition in dreistelliger Millionenhöhe maßgeblich zu fördern, doch wird erst mittelfristig zu beurteilen sein, ob der gewählte Weg einer massiven Verdichtung, gestützt durch die durchaus positive ökologische Bilanz im Eingriffs-Ausgleichs-Gutachten⁵⁸¹, die Potentiale des Standorts adäquat aktiviert oder ob Chancen des Umstrukturierungsprozesses vergeben wurden. Vergleicht man das Projekt mit dem Spree-Bogen oder mit dem Ring-Center, zeigt sich anhand der Herstellung einer Untertunnelung der breiten Brückenanlagen an der Spree zum Treptower Park, die vom Investor finanziert wird, die Durchsetzungsfähigkeit des Baustadtrats, der das Instrument des städtebaulichen Vertrags offensiv einsetzt, allerdings mit dem Treptowers-Projekt auch eine wesentlich größere Baumasse genehmigt als in den beiden anderen Projekten.

9.213 STADTPLANUNGSAMT

Genese der Ziele: Die vom Stadtplanungsamt formulierten Ziele gehen zwar in die bezirkliche Position ein, doch weichen sie von diesen zugunsten einer stärker „behutsamen“ und am Bestand orientierten Lösung ab. Auch das Stadtplanungsamt beurteilt den EAW-Standort insbesondere angesichts des wirt-

⁵⁷⁹ Quantitatives Angebot an Grünflächen gemäß Versorgungsrichtwerten, Breite des Ufergrünzugs, Differenzierung der Hochhausfassade.

⁵⁸⁰ Verringerung der Wohndichte im Übergang zum Villenbereich Puschkinallee auf Vorschlag des Stadtplanungsamts.

⁵⁸¹ Letztlich ist die Verbesserung der ökologischen Situation der katastrophalen Ausgangslage zuzuschreiben: Eine beinahe vollständige Versiegelung des EAW-Grundstücks mit erheblichen Altlasten wurde durch das Projekt überführt in ein zwar hochverdichtetes, aber dennoch über - auch öffentlich nutzbare - Freiflächen verfügendes neues altlastensaniertes Quartier. Eine stärkere Verbesserung wäre grundsätzlich möglich gewesen. Ob der aktuelle oder ein anderer Investor dafür noch zu gewinnen gewesen wären, kann nur schwer abgeschätzt werden. Hier ist jedoch eine Grundsatzfrage nach dem Stellenwert eines Arbeitsplatzstandorts in der Stadt zu stellen, die von Politikern und Investoren anders beantwortet wird als von Bürgern im Beteiligungsverfahren.

schaftlichen Niedergangs im Kombinat als umstrukturierungsbedürftig (G060). Die städtebaulichen Ziele werden allerdings stärker aus dem Standort selbst und weniger aus seinem Verhältnis zum Umfeld oder gar zur Gesamtstadt heraus entwickelt. Dementsprechend befürwortet das Amt zwar die Schaffung einer städtebaulichen Dominante, versteht darunter jedoch die Betonung der Eingangssituation an der Hoffmannstraße und weniger die Markierung des Standorts in der städtischen Silhouette an der Spree (G084). Die Position des Amts ist stärker an dem Übergang zur südlich angrenzenden Villenstruktur orientiert. Damit vertritt es eine geringere Dichte als im Wettbewerb vorgesehen. Die vorgesehene Höhenentwicklung wird ebenfalls nicht befürwortet. Im Südblock selbst spricht sich das Amt für eine moderatere und aufgelockerte Ergänzungsbebauung an der Hoffmannstraße aus, um den Charakter der Villen nicht zu stark zu überprägen. Die Vorhaltung der Grünflächen im Blockinnenbereich wird als nicht realistisch angesehen. Die Positionen des Amts werden jedoch weitgehend reaktiv konkretisiert, da mit der Wettbewerbsvorbereitung durch den Investor, den Details des Kaufvertrags und dem Interesse des Baustadtrats sowie der Mehrheitsfraktionen in der BVV an einer starken Verdichtung die Initiative von der Investorenseite ausgeht und eine intensive Beteiligung des Amts im Wettbewerbsverfahren und selbst danach nicht stattfindet.

Verfolgung der Ziele: Das Stadtplanungsamt entwickelt Alternativen für die Bebauung des Wohnbereichs im Nordwesten, die eine geringere Verdichtung zum Ziel haben, bleibt allerdings lange Zeit mit dem Verweis auf den Wettbewerbssiegerentwurf unberücksichtigt. Erst als die Vermarktbarkeit der Wohnungen in Frage gestellt ist, geht der Investor auf verringerte Dichtevorstellungen ein und nähert sich den Vorschlägen des Amts teilweise an. Im Übergangsbereich zur westlich angrenzenden gewerblich genutzten Fläche vertritt das Amt die Einrichtung einer Pufferzone, die mit der Umwidmung der ersten Gebäudereihe an der Eichenstraße zu Büroflächen realisiert wird. In bezug auf die Grünflächenversorgung ist die Position im Amt weniger einheitlich, so daß angesichts der zwischen dem Naturschutz- und Grünflächenamt und den Senatsverwaltungen sowie dem Investor ausgetragenen Kontroverse um den Ufergrünzug weniger vehement Position bezogen wird. Im Südblock versucht das Amt eine Sicherung der privaten Gartenbereiche bei gleichzeitiger Einräumung kleinteiliger Ergänzungsbauten am Bestand. Diese Position wird Konsens, da sich die Herstellung einer öffentlichen Grünfläche im Blockinnern nicht durchsetzen läßt. Obwohl das Amt weniger verdichtete Vorstellungen auch für den Bürokomplex hat, gelingt es ihm dort kaum, auf den Entwurfsprozeß Einfluß zu nehmen.

Weiterentwicklung im Prozeß: Da das Stadtplanungsamt mit seinen Dichtevorstellungen lange Zeit kaum berücksichtigt wird, bleibt es bei seinen Positionen, ohne diese stark weiterzuentwickeln. Lediglich für die Neubauten im Südblock findet eine Annäherung statt, so daß die vom Amt zunächst vertretene Alternative mit offener Bebauung in den Bebauungsplan wenigstens teilweise übernommen wird.

Durchsetzungsgrad: Mit der Wettbewerbsentscheidung und ihrer Durchsetzung über Baustadtrat und Planungsbüro bleiben die Dichtevorstellungen des Stadtplanungsamts und seine kompositorischen Ziele weitgehend unberücksichtigt. Mit den Vermarktungsproblemen im Wohnbereich nähert der Investor sich schließlich im Lauf des Planungsprozesses selbst an die Vorstellungen des Planungsamts an, ohne auf die wesentlichen Merkmale des Entwurfs im Bebauungsplanverfahren zu verzichten. Mit der Reduzierung des Bauvolumens und Problemen beim Grundstückserwerb südlich der Hoffmannstraße durch den Investor setzt sich hier also indirekt das Stadtplanungsamt teilweise durch, während es praktisch keinen Einfluß auf den Bürokomplex der Allianz nehmen kann. Damit ist das grundlegende Ziel des Amts, die Verträglichkeit des Übergangs zur Bestandsbebauung, wohl weitgehend erreicht.

9.214 SENATSVERWALTUNG FÜR BAUEN, WOHNEN UND VERKEHR

Genese der Ziele: Die Senatsverwaltung ist zunächst in der Vorbereitung des Wettbewerbs beteiligt. Dort werden die grundsätzlichen Dichtevorstellungen und die Nutzungsverteilung festgelegt. Die Festlegung eines Wohnanteils von etwa 30 % orientiert sich an der von Senatsbaudirektor Stimmann ausgegebenen Maxime von 20 % Wohnanteil in der Friedrichstadt, die zugunsten des Wohnens in den Nebenzentren etwas variiert wird. Dabei wird der Standort weiterhin vorrangig als Arbeitsort angesehen, was seinen Niederschlag in sämtlichen gutachterlichen Arbeiten und Planwerken findet und wohl aus der enormen Bedeutung des Standorts hinsichtlich der Arbeitsplatzzahl vor der Vereinigung resultiert. Mit dem Spangenberg-Entwurf setzen sich die städtebaulich-kompositorischen Vorstellungen von Stimmann vollständig durch (G089), der für einen hochverdichteten Entwurf mit „städtischer“ Ausprägung der Freiräume und

insbesondere der Uferkante, eine an der städtebaulichen Moderne orientierte Formensprache und eine rationalistische Gruppierung von blockrandbebauten Wohnquartieren plädiert. Alternative, innerhalb der Senatsverwaltung befürwortete planerische Ansätze, die von einer großzügigeren Ausbildung des Uferbereichs ausgehen, bleiben unberücksichtigt (G067). Die Notwendigkeit eines weiteren gravierenden Eingriffs in das Planverfahren ist damit nicht gegeben, so daß das Projekt angesichts des persönlichen Arbeitsschwerpunkts Stimmanns in der Friedrichstadt und der starken Haltung des Treptower Baustadtrats weitgehend in der Regie des Bezirks verbleibt und weitergehende Ziele der Senatsverwaltung kaum formuliert werden müssen.

Verfolgung der Ziele: Die weitere Beteiligung der Senatsverwaltung dient damit vorwiegend der Sicherstellung der bauordnungsrechtlichen Genehmigungsfähigkeit, die an den Twin-Towers aufgrund von Abstandsflächenunterschreitungen problematisch wird. Im Rahmen der Abstimmungsgespräche im Vorfeld der Trägerbeteiligung versuchen Stimmann und seine Abteilungsleiterin Luther, die von ihnen vertretenen städtebaulichen Qualitätsanforderungen durchzusetzen, stoßen dabei aber auf Widerstände, da sie selbst im Verfahren weder federführend sind noch angesichts der Befürwortung des Projekts durch Dr. Schmitz als wesentliche Genehmigungshürde angesehen werden. In der Abstimmung machen sie Detailziele geltend, die auf die Stringenz der städtebaulichen Komposition und die Nutzbarkeit der Freiräume abstellen (außenliegende Treppenhäuser, Tiefgaragenrampenanordnung).

Weiterentwicklung im Prozeß: Stimmann und Luther bleiben den städtebaulichen Grundaussagen des Wettbewerbsentwurfs treu, die im Grundsatz auch nicht in Frage gestellt werden. Durch die Detaillierung des Konzepts in der Realisierungsphase sind sie gezwungen, ausgearbeitete Lösungen der Entwurfsarchitekten auf ihre Verträglichkeit mit dem Ursprungsentwurf hin zu prüfen und dabei die eigenen Oberziele auszudifferenzieren. Dies trifft zu auf die Forderung nach großzügigen, vertikal ausgerichteten Arkaden im Bereich der Twin Towers, die Geschossigkeit der Wohnquartiere, die Problematik der Treppenhäuser, die Tiefgaragenrampen und die Gestaltung der Grünbereiche. Praktisch nicht thematisiert werden dagegen die Gebäudefassaden und die Nutzungszuordnungen.

Durchsetzungsgrad: Mit dem Siegerentwurf erreicht Stimmann eine weitgehende Durchsetzung seiner städtebaulichen Ziele, nicht nur im Hinblick auf die Komposition, sondern auch auf die Interpretation des Standorts als einen „städtischen“, zu verdichtenden, der im Gegensatz zum „landschaftlich“ geprägten Bereich um den Treptower Park östlich des EAW-Grundstücks steht. In der entwurflichen Ausarbeitung gelingt es der Senatsverwaltung wegen ihrer peripheren Rolle im Verfahren dann jedoch nur eingeschränkt, ihre Gestaltungsvorstellungen umzusetzen. Das Einverständnis zwischen dem auf Realisierung bedachten Baustadtrat und dem Investor übergeht die Forderungen teilweise dort, wo sie vom Baustadtrat nicht mitgetragen werden, führt ansonsten aber zu Kompromißlösungen.

9.215 SENATSVRWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE

Genese der Ziele: Auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist in die Vorbereitung des Wettbewerbs einbezogen. Ihre Ziele resultieren aus dem Flächennutzungsplanungsprozeß, der die öffentliche Durchwegung des Ufers fordert und dem Standort eine hohe Dichte im Rahmen des „Ringstadt-Konzepts“ zubilligt, die allerdings nicht in die Nähe der City-Bereiche kommt. Der Referatsleiter Dahlhaus, der in der Wettbewerbsjury als Fachgutachter teilnimmt, stimmt ebenfalls für den Siegerentwurf, der sich durch die hohe Verdichtung am Wasser mit potentiell hoher Wohnqualität auszeichnet. In der weiteren Überarbeitung des Entwurfs thematisiert die Stadtentwicklungsverwaltung die Forderung nach einem Erhalt der Dichte trotz Reduzierung im Südblock nicht (G110). Die städtebauliche Beurteilung des Wettbewerbsentwurfs läßt eine detaillierte Klärung aller Einzelfragen noch nicht zu. Im weiteren Verfahren wird für die Stadtentwicklungsverwaltung vor allem die Frage des Denkmalschutzes und der Grünflächenversorgung relevant. Die Ziele entstehen in der Auseinandersetzung zwischen den beteiligten Abteilungen, der für die Trägerbeteiligung im Bebauungsplanverfahren verantwortlichen Abteilung für Stadtplanung (VII) und denen für Landschaftsentwicklung und Freiraumplanung (III), Gewässerschutz und Wasserwirtschaft (IV) und Denkmalpflege, als das Verfahren einen hinreichenden Detaillierungsgrad erreicht hat. Dabei vertreten die Fachabteilungen jeweils eine aus ihrem Schutzauftrag abgeleitete „Maximalposition“, die sich erst in der Auseinandersetzung mit den anderen Akteuren und der eigenen Abteilung für Stadtplanung bzw. der politischen Spitze des Hauses verändert.

Verfolgung der Ziele: Demnach kann nicht von einer eindeutigen Position der Stadtentwicklungsverwaltung gesprochen werden, die nach außen geschlossen vertreten würde. Während die Denkmalschutzbehörde wegen ihres Rechtsstatus abgekoppelt vom Bebauungsplanverfahren in Abstimmungen mit dem Investor eintritt, bringen die Abteilungen III und IV ihre Forderung nach einem 20 m breiten Uferstreifen mit unverändertem Verlauf der Uferkante im Bebauungsplanverfahren ein, scheitern dort jedoch bereits an der Einigung der Abteilung VII und der politischen Spitze der Stadtentwicklungsverwaltung mit der FPB. Die Abteilung VII verfolgt die von ihr selbst nur halbherzig unterstützten Ziele nicht nachhaltig. Die Denkmalschützer formulieren ihren Schutzanspruch zwar unabhängig, sind aber wegen der Bedeutung des Bauvorhabens und dessen grundsätzlicher Unterstützung durch die politische Spitze zu einer Einigung mit dem Investor gezwungen. Die aufgestellten Forderungen nach einem Erhalt auch von Baustrukturen im Gebäudeinnern scheitern schnell an technischen Zwängen und an dem Gestaltungswillen der Allianz. Damit wird deutlich, daß die Fachabteilungen im Verfahren einer doppelten Marginalisierung unterliegen, da einerseits die Stadtentwicklungsverwaltung nicht Herrin des Bebauungsplanverfahrens ist und andererseits innerhalb des Hauses die Stadtplanerinnen der Abteilung VII das Stellungnahmeverfahren koordinieren. Doch gelingt es ihnen überdies nicht, die Sinnhaftigkeit ihrer gegen den scheinbaren stadtplanerischen Konsens von Stimmann über die Entwurfsarchitekten bis zur eigenen Abteilung VII gerichtete Position zu vermitteln.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Einzelpositionen der Fachabteilungen entwickeln sich nicht weiter, sondern werden durch Vorgesetztenentscheidung aufgelöst. Dagegen ist die Denkmalschutzbehörde unter dem Druck des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrags zur Entwicklung einer Kompromißlinie gezwungen, die über den breiten fachpolitischen Konsens eines Erhalts der Ziesel-Fassaden hinaus lediglich eine Dokumentation der rückgebauten Treppenhäuser und des Kultursaals erreicht.

Durchsetzungsgrad: Damit muß im Detail von einem geringen Durchsetzungsgrad der Stadtentwicklungsverwaltung gesprochen werden. Zwar setzt sich mit dem Siegerentwurf eine städtebauliche Lösung durch, die auch von den Vertreterinnen der Abteilung VII gestützt wird, doch entsteht über die Auswahl des Entwurfs kein grundsätzlicher Konflikt mit anderen Verwaltungseinheiten. Die in der Senatsverwaltung vereinten Abteilungen, die schützerische und damit potentiell entwicklungshemmende Belange vertreten, können ihre Interessen allesamt gegen den Druck von Allianz und Roland Ernst sowie die bezirkliche Unterstützung des Projekts kaum durchsetzen. Lediglich im Hinblick auf die Altlastensanierung durch den Investor und die Anwendung der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung setzen sich ureigene Ziele der Stadtentwicklungsverwaltung durch.

9.216 WEITERE FACHVERWALTUNGEN UND EINRICHTUNGEN

Die weiteren Fachverwaltungen, die im Planungsverfahren eine Rolle spielen, setzen sich im Verfahren gegen die FPB und den Baustadtrat nicht durch. Die potentiellen Konflikte werden teilweise in Kompromisse oder Qualitätsstandards aufgelöst (Genehmigung einer größeren Gebäudehöhe bei Vermeidung von Beeinträchtigungen des Luftverkehrs), teils durch veränderte Fachplanungen gegenstandslos (Standort eines BEWAG-Umspannwerks).

9.22 Politische Gremien

9.221 VORBEMERKUNG

Die bereits erwähnte Konstellation, die eine Durchsetzung des Projekts im Bezirk möglich macht, hat zur Folge, daß das Abgeordnetenhaus im Verfahren praktisch nicht in Erscheinung tritt. Nichtsdestoweniger ist die starke Rolle des Baustadtrats Schmitz nicht ohne die Treptower Mitglieder im Abgeordnetenhaus denkbar, die ebenfalls eine stark entwicklungsfördernde Haltung vertreten und dem Stadtrat Entscheidungsspielräume sogar gegen Senatsverwaltungen sichern (G096).

9.222 BVV

Genese der Ziele: In der BVV Treptow kann der Baustadtrat auf eine Mehrheit aus SPD und CDU zählen, die die Entwicklung auf dem EAW-Gelände unterstützt. Dagegen steht die PDS weniger eindeutig hinter dem Projekt, und die Fraktion der Bündnisgrünen stellt im Rahmen der Umstrukturierung weitergehende Qualitätsanforderungen auf, die sich vor allem gegen die hohe Verdichtung und auf eine bessere Ausstat-

tung mit sozialen Infrastruktureinrichtungen und Grünflächen richten. Weiterhin macht sich die Fraktion für einen Erhalt der Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 stark. Diese Ziele sind Ausdruck eines schwerpunktmäßigen Einsatzes für ein lebenswertes Wohnumfeld, während die entwicklungsbezogene Unterstützung der Investitionsmaßnahme durch CDU und SPD einen wirtschafts- und arbeitsplatzbezogenen Schwerpunkt ausdrückt.

Verfolgung der Ziele: Angesichts des zeitaufwendigen und komplizierten Planungsverfahrens ist die BVV-Mehrheit gewillt, die vom Bezirksamt vorgelegten Ziele mitzutragen und eine schnelle Realisierung in den Vordergrund zu stellen. Die weitergehenden Qualitätsansprüche, die von den Bündnisgrünen ins Spiel gebracht werden, bleiben unverstanden und werden als Behinderung aufgefaßt (G047). Damit gelingt es, die von der FPB im Planungsverfahren vertretenen Entwurfsziele ohne größere Abstriche durchzusetzen. Erst als der Investor selbst von seinen Dichtevorstellungen nach unten abgeht, ist es möglich, die Grünflächenversorgung im Sinne der Bündnisgrünen zu verbessern. Dabei findet die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, die die Forderungen der Bündnisgrünen als Nachbesserung des Entwurfs begreifen würde, nicht statt.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die Ziele der BVV entwickeln sich pragmatisch mit den Realisierungsanforderungen weiter. Sie ordnen sich dem Oberziel einer schnellen Realisierung unter und legen dabei den einmal gefundenen Konsens des Wettbewerbsentwurfs zugrunde.

Durchsetzungsgrad: Von einer Durchsetzung von Zielen der BVV kann im engeren Sinne nicht gesprochen werden. Die gemeinsame Haltung von CDU, SPD und Baustadtrat sichert die Realisierung des Projekts gegen Widerstände von außen ab und verschafft dem Planungsbüro weitgehend freie Hand bei der Umsetzung der von den Investoren vertretenen Planungsziele. Die Oppositionsfraktion der Bündnisgrünen kann ihre Anliegen nicht als „Qualifizierung der Planung“ kommunizieren, nicht zuletzt deshalb, weil der Wettbewerbsentwurf eine breite Zustimmung gefunden hat und seine innere formale Logik unter Veränderungen verwässert zu werden droht. Nichtsdestoweniger gelingt es, die im Konsens der Verwaltung und der Politik formulierten Ziele Uferdurchwegung, Sicherung eines gewissen Wohnanteils, ökologische Aufwertung und Altlastensanierung sowie Wiedergewinnung des Standorts als bedeutenden Arbeitsort mit den Investoren und den Architekten - wenn auch in umstrittener Form - durchzusetzen.

9.23 Investoren

Neben der Roland Ernst Städtebau tauchen zwar mit der Walterbau und der Allianz weitere Investoren bzw. Bauherren auf, doch soll im folgenden das Agieren der RES im Vordergrund stehen und bisweilen die Bedeutung der Allianz ergänzend beleuchtet werden.

9.231 GENESE DER ZIELE

Die Entscheidung von Roland Ernst, den niedergehenden EAW-Konzern von der Treuhand zu erwerben, muß sicherlich im Zusammenhang mit dem Entwicklungspotential des Treptower Stammsitzes gesehen werden. Die Lage am S-Bahn-Ring und damit an einem potentiellen Verdichtungsstandort im Rahmen des Ring-Konzeptes, überdies in der Nähe des Ostkreuzes und unmittelbar an der Spree, verleiht dem Grundstück Schlüsselcharakter. Eine Tertiärisierung ist von Anfang an angestrebt worden, so daß die medienwirksamen Auseinandersetzungen um eine mögliche Rettung des Konzerns und seiner Arbeitsplätze zumindest zum Zeitpunkt des Grundstücksverkaufs keine reale Bedeutung für die Zukunft des Areals mehr haben⁵⁸². Mit dem Kaufvertrag ist eine Vereinbarung über die Abhängigkeit des Kaufpreises von der schließlich im Planungsverfahren festgelegten baulichen Ausnutzung getroffen worden, die eine wirtschaftliche Verwertung für den Investor ermöglicht (G020)⁵⁸³.

⁵⁸² Nichtsdestoweniger schlagen sie sich in der Forderung nach einem zehnpromzentigen Anteil an Kleingewerbe in der Wettbewerbsauslobung nieder, verlieren mit dem Auftreten der Allianz dann aber endgültig an Bedeutung.

⁵⁸³ Darüber hinaus werden detaillierte vertragliche Abmachungen über die Abbruchkosten und die Kosten der Altlastensanierung getroffen, die bei ausuferndem Aufwand weitgehend vom Verkäufer getragen bzw. vom Kaufpreis abgezogen werden.

Mit der Federführung im städtebaulichen Wettbewerb bleibt der RES eine starke Einflußnahmemöglichkeit erhalten. Dies drückt sich schließlich nicht zuletzt in der klaren Trennung des Wohnquartiers vom Büroquartier aus, die in der Auslobung gefordert wird, eine getrennte Vermarktung ermöglicht und im Gegensatz zu den in der City angewandten geschoßweisen Mischungsansätzen steht. Darüber hinaus werden bereits in der Auslobung präzise Angaben für die Aufteilung der Büro- und Wohneinheiten gemacht, die aber ohne größere Bedeutung für die städtebauliche Lösung sind.

9.232 VERFOLGUNG DER ZIELE

Trotz der Vereinbarungen im Kaufvertrag wird von der RES mit Nachdruck die Realisierung der in der Auslobung angestrebten Dichtevorstellungen verfolgt. Dies schlägt sich in der erfolgreich durchgesetzten Forderung nieder, die in der Wettbewerbsüberarbeitung im Südblock verlorene BGF im Büroquartier aufzusatteln. Weiter wird versucht, über die Erhöhung der Geschoßzahl im Büroquartier wie im Wohnbereich BGF zu gewinnen bzw. vermarktungsfähige Einheiten zu schaffen. Obwohl dafür Begründungen aus der Logik des städtebaulichen Entwurfs gesucht werden, scheitern diese „Nachverdichtungsversuche“ weitgehend.

Die Dichtepolitik der RES wird auf der anderen Seite ergänzt durch Kooperationsbereitschaft in den Gegenständen der städtebaulichen Verträge. Dies reicht von der Erfüllung weitreichender baulicher Aufgaben (Durchführung der Altlastensanierung und der Erschließungsmaßnahmen), die allerdings von Anfang an für den Investor absehbar waren und teilweise nicht von ihm finanziert werden oder mit in die Ermittlung des Kaufpreises eingegangen sind, bis zur Finanzierung von Planungsmaßnahmen (Bebauungsplanverfahren), der Errichtung von Ersatzwohnungen für die abgebrochenen Gebäude Hoffmannstraße 17-18 und echten Deals (Finanzierung der Uferwegunterführung an der Eisenbrücke für die Umbenennung der anliegenden Straße in „An den Treptowers“). Damit wird ein Klima der Zusammenarbeit zumindest zwischen Investor, Baustadtrat und Planungsbüro erzielt, das die gemeinsam an einer zügigen Entwicklung des Grundstücks interessierten Akteure an einem Strang ziehen läßt.

9.233 WEITERENTWICKLUNG IM PROZEß

Mit dem Eintritt der Allianz in diesen Akteurszusammenhang und der weiteren Detaillierung der Entwürfe und Nutzungsprogramme verändert sich die Konstellation. Die klaren Gestaltungsvorstellungen, die die Allianz einbringt (Kultursaal), und die Forderung nach hoher Nutzungsflexibilität (Zufahrten, Neubau Hoffmannstraße 17-18) werden über die RES, die FPB und die Entwurfsarchitekten zwar transportiert, sind aber kaum verhandelbar. Die Ziele sind im Einzelfall Resultat von Repräsentationsvorstellungen (Vorfahrt vor der denkmalgeschützten Klinkerfassade, Kantine/Kultursaal), von technischen und Erschließungsnotwendigkeiten (Treppenhäuser, Rampen, Zufahrten) oder von Vermarktungserfordernissen (hohe Flexibilität und davon abgeleitete Fassadengestaltung). Aus dem Gebäudeinnern entwickelte Anforderungen beginnen, städtebaulich wirksam zu werden und den öffentlichen Raum mitzubestimmen, während die Diskussion um die bauliche Dichte an Bedeutung verliert.

Dagegen verändern sich die Ziele für das Wohnquartier weiterhin grundsätzlich, da die Vermarktungschancen als gering eingeschätzt werden. Steht anfangs noch eine möglichst hohe Ausnutzung im Vordergrund, beginnt die RES zu realisieren, daß die Wohnqualität u. U. nicht ausreicht, um die Gebäude freifinanziert zu vermieten oder zu veräußern. Wegen der Prägnanz des Gesamtentwurfs und zur Sicherung der langfristigen Nutzungsmöglichkeiten wird auf den Bau der Twin-Towers nie öffentlich verzichtet, während ihre Realisierung aussteht. Dagegen geht der Verzicht auf ein Wohnkarree zugunsten einer Grünfläche in den Bebauungsplan ein⁵⁸⁴. Der Versuch, südlich der Hoffmannstraße ein Parkhaus zu realisieren, spiegelt die Probleme wider, die der Entwurf wegen seiner hohen Dichte hinsichtlich der Vermarktung vor allem im Bereich der Twin-Towers aufweist. Der Investor lotet Wege aus, die die gestalterische „Stringenz“ des Siegerentwurfs beeinträchtigen, aber seine Kernaussage (Nebeneinander von Wohnhochhäusern und Karrees) weiterhin transportieren. Als diese nicht zuletzt an der Senatsbauverwal-

⁵⁸⁴ Die Reduzierung der Baumasse im Neubaubereich südlich der Hoffmannstraße kann hier nicht gleichgewichtig betrachtet werden, da die Grundstücke vom Investor nicht gleichzeitig mit den anderen Flächen erworben werden und mithin eine andere Verhandlungssituation vorliegt.

tung scheitern, die eine enge räumliche Nähe von Wohneinheiten und Stellplätzen fordert, wird die Realisierung verschoben.

9.234 DURCHSETZUNGSGRAD

Der Investor kann einen großen Teil seiner Ziele umsetzen, da er einerseits auf die Forderungen des Bezirks eingeht und andererseits im Nachgang zum nach außen eindeutigen Wettbewerbsergebnis in den Schlüsselpersonen des Planungsverfahrens starke Unterstützer hat. Widerstände erwachsen in Details, die teilweise durch Druck überwunden werden können. Die Überarbeitung des Wettbewerbsergebnisses weist bis zu einem gewissen Zeitpunkt Spielräume auf, die der Investor für die Unterbringung von Baumassen und damit die Sicherstellung der angestrebten BGF ausnutzt. Im Bebauungsplanverfahren haben sich diese Spielräume weitgehend auf Anpassungen im Detail reduziert, so daß BGF-Erhöpfungsversuche mit dem Planungsstand und der Logik des städtebaulichen Entwurfs abgewehrt werden. Die Abwandlung der Wohnquartiere und die Aussetzung der Realisierung der Twin-Towers zeigt die starke Stellung des Investors, der zwar über städtebauliche Verträge stark in die Altlastensanierung und Erschließung eingebunden wird, aber eine Umsetzung des Entwurfs nur anfangs mit zeitlichem Nachdruck betreibt, als die prominenten Büroflächen für die Allianz erstellt werden. Auch im Detail kann sich der Investor in weiten Teilen durchsetzen, sofern nicht die Logik des Entwurfs und die unmittelbare Wohnqualität der zu errichtenden Gebäude betroffen ist.

9.24 Berater

9.241 GUTACHTER

An dieser Stelle soll die Vielzahl von gutachterlich tätigen Akteuren nur gestreift werden, da eine zentrale Bedeutung für den Planungsprozeß nicht gegeben ist (Fachgutachter im Bebauungsplanverfahren) bzw. der Beitrag zur Entscheidungsfindung nur auf spekulativer Basis ermittelt werden kann (Bsp. Fachpreisrichter in der Wettbewerbsjury). Dagegen kommt dem beauftragten Planungsbüro FPB mit der Steuerung des Bebauungsplanverfahrens eine so zentrale Rolle in der Entscheidungsfindung zu, daß es hier im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen soll. Die Ziele des Architekten Spangenberg werden an dieser Stelle insoweit mitbehandelt, als sie den Wettbewerbsentwurf betreffen. Lediglich seine Bearbeitung von Gebäudeentwürfen im späteren Realisierungsprozeß wird unten getrennt behandelt.

Genese der Ziele: Die Ziele der FPB entstehen wegen der Beteiligung von Hannes Fehse am Wettbewerbssiegerteam bereits in der Auseinandersetzung mit der Auslobung und der Erarbeitung des Wettbewerbsergebnisses. Sie sind stark städtebaulich-kompositorischer Natur und gehen von einer in Berlin bislang unkonventionellen Anordnung der Baumassen aus. Zumindest in Teilen sind sie Resultat einer stark positiven Einschätzung der Berliner Entwicklungsperspektiven und werden im Entscheidungs- und Realisierungsprozeß zum Teil relativiert⁵⁸⁵. Der Entwurf ist hinsichtlich seiner Quantitäten stark orientiert an den Wettbewerbsvorgaben. Er geht von einem weitgehenden Erhalt denkmalwerter Substanz aus und zeigt an verschiedenen Stellen deutlich, daß er nicht vorrangig aus immobilienwirtschaftlichen Erwägungen heraus entwickelt worden ist. So wird auch das historische Industriegeschoßgebäude im Blockinnern erhalten und integriert, und die Grundrisse der „Twin-Towers“ leiten sich aus den Maßen der umliegenden Gebäude ab, ohne deren Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Neben formalen Grundprinzipien, die den Entwurf leiten und seine Höhenentwicklung begründen (Goldener Schnitt als Verhältnis der verschiedenen Höhen), kommt im Wettbewerbsergebnis das Prinzip der „Leichtigkeit“ von Turmbauten zum Einsatz (zunehmende Transparenz und Leichtigkeit der Fassaden mit zunehmender Höhe). Doch nicht nur die Höhen stehen durch ihre Proportionen in einem formalen Zusammenhang, auch die Twin-Towers zeichnen sich dadurch aus, daß ihre Form beinahe einem vertikal angeordneten Karree entspricht (U-förmige Wohnkarrees, deren Kantenlänge mit der Höhe der Twin-Towers übereinstimmt usw.). Damit stehen zumindest die Gebäude nördlich der Hoffmannstraße in einer so starken formalen Beziehung, daß einerseits die maximale Höhe des Turmhauses nach oben begrenzt ist (über den Goldenen Schnitt aus der Berliner Traufhöhe abgeleitet) und sich bereits kleinere Änderungen in der städtebaulichen Struktur schnell gegen die innere Logik des Entwurfs richten. Die Gebäude sind insgesamt nach „rationalen“ Prin-

⁵⁸⁵ Der Siegerentwurf unterschreitet allerdings die in der Auslobung geforderte BGF und dokumentiert mit der Verdichtung des Südblocks, daß die Baumasse nicht verträglich unterzubringen sei (G119).

zipien angeordnet, variieren Punkthaus, Zeile und Block in freier Anlehnung an die städtebauliche Moderne und bauen auf der Dominanz klarer „Kuben“ und dem rechten Winkel auf. Im Gegensatz zu den Industriebauten im EAW-Komplex berücksichtigt die Verdichtung an der Puschkinallee kaum die Bestandsstruktur, sondern überprägt sie erheblich, was sich höchstens aus der Notwendigkeit, Baumassen aus der Wettbewerbsauslobung unterzubringen, ableiten läßt, ansonsten dem Prinzip des „städtischen Charakters“ folgt, das dem Entwurf ebenfalls zugrunde liegt. Aus diesem Prinzip wird - neben der vorgegebenen Verdichtung im Büroflächenbereich mit markanter städtebaulicher Dominante - auch das Verhältnis zur Spree (Hochhäuser am Fluß, die sich die Qualität der Wasserlage zunutze machen, Heranrücken der Bauten nahe ans Wasser mit daraus resultierender „steinerner“ Ausprägung des Uferwegs), der Wohnhaustyp (verdichteter Geschoßbau mit Korridorstraßen orientiert an der Berliner Traufhöhe), die Zuordnung der Gebäude zueinander (Hochhaus neben Wohnkarree mit Zwischenraum in einfacher Straßenbreite) und das Angebot an Freiflächen (öffentliche Freiflächen als nutzbare öffentliche Räume, nicht als extensive Parks oder Erholungsräume) abgeleitet. Die Freiflächen des Entwurfs schaffen räumliche Vernetzungen, so daß Wegeverbindungen in die in der Umgebung liegenden Parks ermöglicht werden. Weiterhin zielen sie auf die Staffelung einer Vielfalt öffentlicher Raumtypen ab. Die Aufeinanderfolge von Enge und Tiefe, Linearität und Flächigkeit versucht - so weit es das Flächenangebot zuläßt - die Schaffung „spannungsvoller Raumfolgen“. Dagegen spielen Versorgungsgesichtspunkte praktisch keine Rolle.

Mit diesem - sicherlich ergänzungsfähigen - Gerüst städtebaulicher Prinzipien, die das Zielsystem der Entwurfsverfasser ausdrücken, geht die FPB nach der Entwurfsüberarbeitung, die die oben bereits mehrfach erwähnten Modifikationen an der Puschkinallee und im Büroflächenbereich mit sich bringen, in die eigentliche Planungsphase des Bebauungsplanverfahrens. Dort tritt neben die städtebaulichen Ziele die schnelle Realisierung, so daß der jetzt als Verfahrensbetreuer auftretende Entwurfsverfasser eine Synthese aus sich wandelnden und differenzierenden Anforderungen der verschiedenen Akteure und insbesondere des Investors sowie den eigenen Entwurfsprinzipien versuchen muß.

Verfolgung der Ziele: Diese Synthese berücksichtigt weiterentwickelte Anforderungen des Investors (und der Verwaltung) zügig, die nicht im Widerspruch zu den Entwurfsprinzipien stehen, wendet sich aber gegen städtebauliche Abwandlungen, sofern sie dem Grundgedanken des Entwurfs widersprechen⁵⁸⁶. Im Beteiligungsverfahren von außen auftretende Gegenpositionen werden mit Unterstützung des Baustadtrats „abgewehrt“, sofern sie sich gegen die Logik des Entwurfs richten und nicht aus Genehmigungshindernissen, sondern lediglich aus anderen städtebaulichen Vorstellungen, insbesondere weniger „städtischen“ und stärker an abstrakten Versorgungsrichtwerten orientierten, abgeleitet sind sowie die schnelle Realisierung gefährden. Dabei sucht die FPB Bündnispartner in den anderen Verwaltungen, die selbst verwandte städtebauliche Prinzipien vertreten⁵⁸⁷. Im Abwägungsprozeß wird auf die breite Zustimmung zum Siegerentwurf verwiesen und die Berechtigung späterer Abweichungen davon in Frage gestellt.

Weiterentwicklung im Prozeß: Die FPB vertritt die Entwurfsprinzipien konsequent und geht lediglich von ihnen ab, wo die Realisierbarkeit gefährdet ist. So muß sie sich einer Veränderung der Grundrisse der Twin-Towers beugen, doch gelingt es mit der Senatsbauverwaltung, den Abstand zu den Wohnkarrees durch geschoßweise Nutzungsfestlegung beizubehalten. Die Aufgabe eines Wohnkarrees ist vom Investor initiiert, die Auflösung der Karrees südlich der Hoffmannstraße mehrfachen Umplanungen und dem veränderten Stellenwert der grünen Innenbereiche des Südblocks geschuldet (Scheitern der Idee einer öffentlichen Grünfläche). Diese Änderungen nimmt die FPB hin, da eine Realisierung des Entwurfs hier nicht erzwungen werden kann.

Durchsetzungsgrad: In Zusammenarbeit mit dem Baustadtrat und dem Investor ist der Durchsetzungsgrad hoch. Gerade Gegenpositionen im Bebauungsplanverfahren können weitgehend durch frühe Abstimmungen der Beteiligten aufgeweicht oder zurückgewiesen werden. Die Ernsthaftigkeit der Allianz und der Verkauf eines Teilgrundstücks an die Walter-Bau tragen dazu bei, daß weite Teile der Büroflächen

⁵⁸⁶ Einsatz der FPB für eine durchgehende Zunahme der Gebäudehöhe / Widerstand gegen ein drittes Geschoß in den „Querbalken“ der Wohnkarrees / teilweise Verschiebung der Büronutzungen von den Twin-Towers an die Eichenstraße usw.

⁵⁸⁷ Bsp. Vielfalt der Ufergestaltung statt Einhaltung einer großen Mindestbreite durch die Flächennutzungsplaner der Stadtentwicklungsverwaltung.

schnell realisiert werden, während der Entwurf im Wohnungsbaubereich an exogenen Realisierungshindernissen zu erodieren droht. Veränderungen gegenüber dem städtebaulichen Entwurf durch die Entwurfsarchitekten sind größtenteils im Rahmen der Umsetzung von der städtebaulichen Idee zum ausführungsfähigen Projekt selbstverständlich (Fassadengestaltung, Erschließungsdetails, Freiflächengestaltung), so daß die FPB hier kaum eigene Ziele thematisiert.

9.242 ENTWURFSARCHITEKTEN

Die Realisierung des städtebaulichen Entwurfs wurde mehreren Architektenteams übertragen. Diese bringen ihre Ziele an einzelnen Details ein, doch kann nicht von einem eigenständigen Zielsystem gesprochen werden, das unabhängig von dem bereits behandelten Wettbewerbsentwurf existiert. Im folgenden sollen daher nur punktuell auf die wichtigsten Aspekte Erwähnung finden, bei denen die Entwurfsarchitekten eine Rolle spielen.

Punkthochhaus (Spangenberg): Bei der Realisierung des Punkthochhauses kommen die Ideen Spangenberg zur Ausführung, die bereits im Modell zum Wettbewerb angedeutet wurden. Die vertikale Dreigliederung der Fassade weist im unteren Teil größere Steinanteile auf, um die „Schwere“ auszudrücken. Die Gesamtwirkung des Gebäudes wird von einer äußerst zurückhaltenden Fassadendifferenzierung bestimmt, die auf die Entfernung kaum noch wahrnehmbar ist. Damit hat der Baukörper beinahe die Wirkung eines schlichten, dunklen Hochhauses aus den 1970er Jahren. Die Gestaltung der Fassade wird jedoch im Planungsprozeß praktisch nicht mehr thematisiert, so daß die Interpretation des Wettbewerbsentwurfs hier wohl Spangenberg überlassen bleibt. Die Höhe des Gebäudes entspricht schließlich dem Wettbewerbsergebnis, doch wird die Wirkung vom nachträglich aufgesetzten Allianz-Schriftzug beeinflusst, der zunächst eine beachtliche Größe aufweist, auf die der Entwurfsarchitekt keinen Einfluß hat, aber gegen die er sich auch nicht sträubt⁵⁸⁸ (G046).

Umbau Ziesel-Bauten (Reichel/Staudt): Der Umbau wird lediglich im Rahmen der Auseinandersetzungen mit der Denkmalpflege thematisiert. Dabei ist es die Allianz, die letztlich den Kultursaal nicht erhalten will, während die Entwurfsarchitekten immerhin zur Rettung der Fenster aus der Altbausubstanz beitragen. Die Veränderung der Treppenhäuser als Folge der technischen Ausstattung des Umbaus ist wohl eine fast unvermeidliche Folge der Umrüstung des Gebäudes auf moderne Standards und damit eine Entscheidung, die nicht dem eigentlichen Zielsystem der Entwurfsarchitekten zugerechnet werden kann.

Eckgebäude (Spangenberg): Das Eckgebäude wird von Spangenberg in Anlehnung an die Vorgängerbauten in seiner Fassade gegliedert, die Farbe in Abstimmung zu den angrenzenden Klinkerbauten gewählt. Die Flexibilitätsforderungen der Investoren lassen schließlich die erkerartige Gliederung nicht zu. Ein Einfluß hierauf besteht nicht, doch handelt es sich eher um ein Detail, das auch Spangenberg nicht zwangsläufig so ausführen muß und das ohnehin von der Denkmalpflege nicht so positiv aufgenommen wird, wie es Spangenberg erwartet hatte.

Büroriegel (Schweger und Partner): Die Büroriegel werden zwar in ihrer Gestaltung des oberen Teils und damit in ihrer Interpretation des Wettbewerbsergebnisses unterschiedlich bewertet, doch findet eine Thematisierung im Planungsprozeß praktisch nicht statt. Die hohe Dichte resultiert aus den unter Berücksichtigung der Investorenwünsche weiterentwickelten Anforderungen. Inwiefern das Architekturbüro für die einzelnen städtebaulichen Details unmittelbar verantwortlich ist, kann angesichts der Tatsache, das es auch über den Standort Treptowers hinaus intensiv mit den Investoren zusammenarbeitet, von außen nur schwer nachvollzogen werden.

Twin-Towers (Kieferle und Partner): Die Twin-Towers weisen im Wettbewerb noch kaum wirtschaftliche Grundrisse auf. Die Entwurfsarchitekten versuchen, diese durch Veränderung des Zuschnitts und die Treppenhäuser zu verändern, stoßen damit und mit Details im Dachbereich aber auf den Widerstand der Senatsbauverwaltung, die die Entwurfsidee aus dem Wettbewerb weitestgehend erhalten möchte. Die Ziele der Architekten setzen sich teilweise durch.

⁵⁸⁸ Schließlich ersetzt die Allianz ihren Schriftzug im Rahmen der Umsetzung ihres neuen *corporate designs* durch einen wesentlich kleineren, der von den Proportionen her besser zum Gebäude paßt.

Wohnkarrees (Wöhrle/JSK): Die Wohnkarrees werden vor allem im Hinblick auf ihre Staffelgeschosse und die zweigeschossigen „Querbalken“ thematisiert, als die Investoren eine höhere Wirtschaftlichkeit erreichen wollen. Die Fassadengestaltung spielt dagegen kaum eine Rolle, ist aber weder besonders innovativ, noch weicht sie stärker von der Wettbewerbsidee ab.

9.25 Öffentlichkeit

9.251 BEWOHNER, NACHBARN, BÜRGER

Hauptakteursgruppen: Die Haltung der Bürger kann nur anhand der einzelnen Bebauungsplanverfahrensschritte ansatzweise eingeschätzt werden, da keine formierte Initiative o. ä. den Planungsprozeß von Seiten der Betroffenen oder Nachbarn begleitet hat. Bei den im Verfahren geäußerten Bürgermeinungen sind im wesentlichen drei Gruppen zu unterscheiden⁵⁸⁹: Die erste Gruppe besteht vorwiegend aus den Bewohnern der Häuser Hoffmannstraße 17-18, die eine Verdrängung im Rahmen der Umstrukturierung fürchten, die zweite aus engagierten Bürgern in Treptow und aus anderen Stadtteilen, die teilweise aus dem Umfeld der Bündnisgrünen oder dem Spektrum von Bürgerinitiativen stammen und sich für stärker wohnbezogene und durchgrünte Stadtentwicklungsprozesse stark machen, die dritte aus interessierten Bürgern aus der Nachbarschaft, die den Umstrukturierungsprozeß als Hoffnung für den Bezirk begreifen und latent wohlwollend begleiten, ohne sich stärker in die Details einzumischen.

Bewohner Hoffmannstraße 17-18: Die Bewohner der Hoffmannstraße 17-18 sind sensibilisiert durch Versuche der RES, die Gebäude zu entmieten, und lehnen einen Abriß ihrer Gebäude aus Furcht vor dem Verlust ihrer Wohnung bzw. erhöhten Mieten ab. Sie stellen einen Großteil der beteiligten Bürger, die in der ersten Erörterungsveranstaltung ihrem Unmut gegenüber dem Projekt „Luft machen“ und versuchen, dem Baustadtrat eine Bestandsgarantie für ihre Wohnungen „abzutrotzen“. Als Gründe für ihre Ablehnung wird weiter die Befürchtung angeführt, in kleinere Wohnungen umziehen zu müssen. Die Ziele der Bewohner entwickeln sich im Verlauf des Verfahrens weiter. Einige von ihnen ziehen freiwillig um, andere nehmen das Angebot der RES wahr, in neu errichtete Wohneinheiten an der Puschkinallee zu günstigen Konditionen einzuziehen. Auf diese Weise erstirbt der Widerstand der Bewohner schnell, die anfangs noch eine Mietervertretung gründen wollen. Obwohl die Mieter und die an der Entwicklung beteiligten Akteure eine unterschiedliche Einschätzung über die Eignung des Standorts für Wohnen äußern, kann der Abriß schließlich problemlos vollzogen werden. Damit setzen sich die Mieter zwar mit ihren Zielen nicht durch, erreichen aber zumindest die Schaffung angemessenen Ersatzwohnraums.

„Engagierte Bürger“: Eine ganze Reihe von Einzelpersonen verfolgt das Planungsverfahren von Anfang an und wendet sich aufbauend auf ökologischen Argumenten, einer grundsätzlichen Ablehnung von Hochhausbebauung und dem Ziel der Schaffung lebenswerter „Kiez“-Umgebungen gegen den hohen Büroflächenanteil, die Gebäudehöhen und die geringe Grünflächenversorgung. Insbesondere wird von dieser Gruppe der Uferbereich mit einem „Landschaftsraum“ assoziiert. Sie setzt sich in teilweise präzisen und sachlich fundierten Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren (und in Einzelfällen in der Presse) mit dem Projekt auseinander, vermag aber die federführenden Akteure nicht zu überzeugen und keine politische Breitenwirkung zu erzielen. Der geschlossenen Argumentationsweise der Befürworter wird an den Kritikpunkten zwar eine qualitätsbewußte Gegenposition entgegengestellt, die sich aber nicht weiterentwickelt und nicht durchsetzen kann, da sie über keinerlei Ressourcen oder Instrumente hierzu verfügt.

„Interessierte Bürger“: Die vereinzelt Stellungnahmen aus der dritten Gruppe gehen entweder nur auf Einzelaspekte ein, die als Anregungen im Verfahren begriffen werden können und für die Abwägung keine Bedeutung entfalten, oder sie drücken ihre Zustimmung zur Entwicklung aus. Eine Realisierung der verstreuten Einzelanregungen findet wohl auch deshalb nicht statt, weil sie das Potential der Verwässerung des Siegerentwurfs und das einer Verzögerung des Verfahrens in sich bergen. Da sie keine geschlossene Position zur Gesamtlösung entwickeln, kommen sie zum Zeitpunkt des Beteiligungsverfahrens zu spät, da sie sich gegen eine bereits stark gereifte Entwurfslösung richten.

⁵⁸⁹ Die vom Niedergang der EAW betroffenen Arbeitnehmer sollen hier nicht betrachtet werden, da der Umstrukturierungsprozeß bereits von einer vorwiegend tertiären Nachnutzung ausgeht und der Tertiärisierungsprozeß auf dem Grundstück nicht als ursächlich für den dramatischen Abbau der Belegschaft angesehen werden kann.

9.252 FACHÖFFENTLICHKEIT

Die Fachöffentlichkeit nimmt am Planungsprozeß an den Treptowers praktisch nicht teil. Das Projekt liegt nicht in der City, deren Entwicklung von der Fachöffentlichkeit intensiv verfolgt wird. Mit dem Erhalt der Zieselbauten ist überdies die Wirkung im von der städtischen Öffentlichkeit frequentierten Raum annähernd erhalten, während die Kulisse an der Spree mit ihrer vergleichsweise markanten Hochhausbebauung wohl aufgrund mehrerer Faktoren hingenommen oder gar begrüßt wird. Hierzu dürften die eindrucksvolle Komposition, der Standort am S-Bahn-Ring und die geringe Beeinträchtigung der Umgebung durch die Hochhäuser bzw. umgekehrt sogar die zeichenhafte Funktion des Punkthochhauses beitragen. Eine Mobilisierung der Fachöffentlichkeit für eine Hochhausdebatte oder gar eine Diskussion über Architekturvorstellungen scheint völlig ausgeschlossen, obwohl das Projekt ob seiner Größe eine durchaus beachtliche Wirkung im Stadtbild entfaltet.

9.3 Konflikte und ihre Bewältigung

9.31 Konflikte

9.311 STÄDTEBAULICHE KOMPOSITION

Entstehung: Durch den städtebaulichen Wettbewerb und sein eindeutiges Ergebnis scheint ein Konflikt gar nicht auszubrechen. Dennoch gibt es abweichende Positionen, die aufgrund der Dynamik des Verfahrens nicht in der Lage sind, Eingang in die Debatte zu finden⁵⁹⁰, und solche, die sich kritisch mit dem Ergebnis auseinandersetzen. Unter den ersteren ist lediglich der Konflikt zwischen Verfahrenspromotoren und Stadtplanungsamt um die Anordnung und den Stellenwert des städtebaulichen Akzents aufgrund der eigenständigen städtebaulichen Position des Stadtplanungsamts explizit. Die nachträgliche Kritik am städtebaulichen Ergebnis ist Resultat des üblichen Informationsgefälles, das Kritikerinnen insbesondere aus der Fachöffentlichkeit erst hinterher die Gelegenheit zur detaillierten Auseinandersetzung gibt, teilweise aber auch von einer Ablehnung anderer städtebaulicher Merkmale des Siegerentwurfs zeugt.

Austragung: Die innerhalb des Bezirksamts schwelende Meinungsverschiedenheit wird vom Stadtplanungsamt informell eingebracht, ohne Einfluß auf die Wettbewerbsentscheidung zu haben. In den Überarbeitungsstufen des Ergebnisses fließt die Kritik an der Verdichtung im Allianz-Bereich ein. Danach ergreift das Stadtplanungsamt in der Konkretisierung des Bebauungsplanentwurfs zu mehreren Zeitpunkten konkret mit Alternativen ein, doch die Behandlung des Projekts als „Chefsache“ des Baustadtrats hält den Entwurfsarchitekten den Rücken frei. Externe Kritik verhallt ungehört.

Bewältigung: Die Alternativen werden nur dann ernsthaft in Ansätzen berücksichtigt, wenn veränderte Rahmenbedingungen ohnehin zu einer Änderung der Entwürfe zwingen. Dies ist durch eigentumsrechtliche Probleme im Villenblock und durch die Intervention der Senatsbauverwaltung bei den Twin-Towers der Fall. Eine Annäherung der unterschiedlichen Positionen aufgrund eines Einigungsprozesses findet dagegen nicht statt.

9.312 NUTZUNGSART

Entstehung: Zahlreiche Detailkonflikte um die Nutzungsart entstehen angesichts der Ausdifferenzierung des Konzepts und seiner Anpassung an die realen Bedingungen. Diese beschäftigen den Prozeß der Trägerbeteiligung. Eine grundsätzliche Kritik an der Nutzungsart des Projekts wird - ähnlich der gegenüber der städtebaulichen Komposition - erst nach Entscheidung des Wettbewerbs durch Bürgerinnen und Oppositionspolitiker in der BVV wirklich vernehmbar. Dagegen werden die Nutzungsänderungen an der Westseite und bei der Aufgabe anvisierter kleingewerblicher Nutzungen im Konsens umgesetzt.

Austragung: Im Rahmen der Bürgerbeteiligung gelingt es, grundsätzliche Ablehnung des Nutzungsmixes unter Verweis auf die strategische Lage des Grundstücks, seine traditionelle Rolle als Arbeitsplatzstandort und nicht zuletzt auf die Eindeutigkeit des Wettbewerbsergebnisses zurückzuweisen und in der Ab-

⁵⁹⁰ Sie finden sich insbesondere innerhalb der beiden maßgeblichen Senatsverwaltungen in der Wettbewerbsvorbereitung (G067, G074).

wägung dem forcierten Konzept unterzuordnen. In der BVV ist die breite Mehrheit aus CDU und SPD sowie Teilen der PDS angesichts der hohen Investitionssumme nicht bereit, eine potentiell verfahrensverzögernde Veränderung des Konzepts hinzunehmen.

Bewältigung: Somit erfolgt keinerlei Annäherung der unterschiedlichen Positionen. Die Federführung im Verfahren und die eindeutige Positionierung sowohl der Senatsverwaltungen als auch des Bezirksstadtrats und der Investorin erlauben eine einfache Zurückweisung der abweichenden Ideen. In der BVV stärkt, wie in anderen untersuchten Projekten auch, die Mehrheit der BVV das Bezirksamt, da es sich eine differenzierte Weiterentwicklung von Einzelprojekten von ihrem Selbstverständnis her nicht als ihre Aufgabe begreift und angesichts des Fehlens offensichtlicher Verfahrensmängel oder Konflikte beispielsweise zum umgebenden Bestand eine Verzögerung des Verfahrens und eine Behinderung der Arbeit der Exekutive scheut.

9.313 HÖHE

Entstehung: Ähnlich wie die städtebauliche Komposition insgesamt wird auch die Höhe durch den Wettbewerb scheinbar endgültig festgezurr. Im Bezirk ist sie allerdings umstritten. Insbesondere stoßen die Höhe des Turmhauses, aber auch die Twin-Towers als Wohntürme auf Kritik, doch angesichts der starken Unterstützung des Siegerentwurfs entwickelt sich Unsicherheit ob der Höhe des Turmhauses vorwiegend durch die ungeklärte Position der Flugsicherung⁵⁹¹. Die später deutlich werdende Kritik aus Teilen der Bevölkerung und der politischen Opposition wird im Zusammenhang mit den oben erwähnten Kritikpunkten verhandelt.

Austragung: Die formal offene Entscheidung für eine Gebäudehöhe bewirkt keine Auseinandersetzung um die „richtige“ oder „verträgliche“ Höhe. Der Prozeß ist darauf ausgerichtet, zu eruieren, ob rechtliche Durchsetzungshindernisse für das Wettbewerbsergebnis bestehen. Dagegen werden die abweichenden Haltungen im Bebauungsplanverfahren durch Verweis auf das Wettbewerbsergebnis in der Abwägung „weggewogen“, da sie aufgrund der vergleichsweise geringen Auswirkungen des Hochhauses in seiner Lage fern von Wohnbebauung, an einer stark befahrenen Verkehrsstrasse und mit der Spree im Verschattungsbereich kaum eine rechtliche Bedrohung des Verfahrens darstellen⁵⁹². Die Durchsetzungshindernisse an den Twin-Towers werden gar nicht durch eine Auseinandersetzung über die Höhe aufgelöst, da mit den Genehmigungsaufgaben der Senatsbauverwaltung ein Ausweg im Rahmen der vorgesehenen städtebaulichen Komposition besteht. Einen Sonderfall stellt der Bebauungsvorschlag an der Puschkinallee dar, der bereits durch die Jury kritisiert worden ist und im Konsens überarbeitet wird.

Bewältigung: Auf „kleiner Flamme schwelende“ Meinungsverschiedenheiten über die Höhe werden durch Rückgriff auf die ursprüngliche Wettbewerbslösung und damit ohne Kompromiß überwunden, als rechtliche Hindernisse ausgeräumt sind. Dafür ist die gemeinsame Haltung des Entwurfssiegerteams, des Baustadtrats und der „Mehrheitsfraktionen“ in der BVV ausschlaggebend. Insbesondere der Wille des Baustadtrats, den von ihm als vielversprechend angesehenen Entwurf zu realisieren, läßt dessen Infragestellung bei einem einmütigen Juryspruch nicht zu. Die Auflösung der Realisierungsprobleme an den Twin-Towers zeigen den Willen der Beteiligten zu einem Festhalten am Wettbewerbsergebnis, schöpfen aber dafür den rechtlichen Auslegungsspielraum voll aus.⁵⁹³

⁵⁹¹ Dies wird zumindest von mehreren Akteuren so bestätigt und erscheint angesichts der Unterstützung des Projekts mit dem hohen Punkthochhaus durch Baustadtrat Schmitz plausibel (G106). Inwiefern sich durch die zeitweise Reduzierung der Höhe im Verfahren eine gewisse Bereitschaft zur Durchsetzung eines Punkthochhauses erreichen ließ, kann nicht ermittelt werden.

⁵⁹² Eine Überlegung, der Landschaftsparkscharakter des Treptower Parks sei durch das weithin sichtbare Gebäude beeinträchtigt, bzw. eine Annäherung an die Höhe eines Gebäudes über die Wirkung auf die Nutzer von Stadträumen, ist im Prozeß nicht nachweisbar.

⁵⁹³ Interessant ist, daß die FPB im Bebauungsplanverfahren teilweise versucht, Veränderungen der Gebäudehöhe in beiden Richtungen zu widerstehen und die Höhenverhältnisse zu wahren. Dies spricht ebenso wie die Begrenzung der Höhe nach oben für ein städtebauliches Qualitätsverständnis, das stark abstrakt-gestalterisch geprägt ist.

9.314 VERSORGUNGSGRAD

Entstehung: Die Diskussion um die Versorgung des entstehenden Stadtteils hat zwei Facetten, zum einen die Versorgung mit sozialer Infrastruktur und zum anderen die Freiflächenversorgung. Dagegen bleibt die Ausstattung mit Einzelhandelseinrichtungen lange Zeit nachgeordnetes Thema. Daß überhaupt „lebensqualitätsbezogene“ Standards an das Gebiet angelegt werden, ist auf seine Größe zurückzuführen, die es als „kleinen Stadtteil“ erscheinen läßt, der durch die Öffnung des ehemaligen Werksgeländes entsteht. Der Konsens über diese Rückgewinnung von Raum für die öffentliche Nutzung kann aber eher als Teil der sich ändernden Flächenansprüche im Rahmen der Tertiärisierung angesehen werden. Eine zweite Grundvoraussetzung für das Aufkommen einer Debatte um Versorgungsstandards ist die bezirkliche Herangehensweise, die detaillierte lokale Anforderungen auch an Standorte von gesamtstädtischer Bedeutung anlegt, aber dabei mit den im Wettbewerb aufgrund von formalen Kriterien ausgewählten Entwurfsprinzipien in Konflikt gerät. Der wesentliche Faktor ist allerdings der relativ hohe geforderte Wohnanteil auf dem ehemaligen Werksgelände und im Bestand südlich davon, der die Operationalisierung von Versorgungsstandards überhaupt erst möglich macht und im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Definition eines Flächenprogramms für Bürostandorte auch als politische Aufgabe erachtet. Die ausschlaggebende Konstellation für das Zutreten des Konflikts geht schließlich von dem unterschiedlichen Stellenwert aus, der der Versorgungsproblematik von den Akteurinnen zugemessen wird. Während die Entwurfsverfasser auf der einen Seite über die Komposition von Baumassen den neuen Stadtteil definieren und die Versorgung in diesem kompositorischen Zusammenhang und als nachgeordnete Problematik behandeln, stellt die Versorgung beispielsweise für die Bündnisgrünen und einige Bewohnerinnen eine zentrale Bewertungskategorie der Stadtentwicklungspolitik aus der Perspektive des Wohnumfelds und seiner Lebensqualität dar⁵⁹⁴. Der Baustadtrat macht sich die beiden Positionen moderierend zueigen und muß die beiden sich offenbar widersprechenden Ziele „schnelle Realisierung“ und „gute Nahversorgung“ optimieren.

Austragung: Der Konflikt wird im Rahmen der Beteiligungsverfahren der Bebauungsplanerarbeitung verhandelt. Im Vorlauf legt der Baustadtrat jedoch Wert auf einen Erhalt der bestehenden sozialen Infrastruktur im Wettbewerbsgebiet und versucht, diese vertraglich zu sichern. Während die Forderungen der politischen Opposition und der Bürger unter Verweis auf die Wettbewerbsentscheidung nur geringe Wirkung entfalten, ziehen sich die federführenden Akteure auf die Einlösung der grundsätzlichen Ziele (Grünflächenvernetzung, Einrichtung eines Parks für die Wohnsiedlung, Vorhaltung von Kindertagesstätten) zurück und setzen damit die anzulegenden Standards anders („Richtwerte“ vs. „urbane Stadt“). Der Verweis auf diese Einlösung und die „urbane Interpretation“ des Standorts sowie die Diskreditierung der Richtwertmethode als starr und unangepaßt an die örtlichen Verhältnisse dient der Legitimierung der eigenen Vorgehensweise.

Bewältigung: Während sich die Frage nach den Kindertagesstättenplätzen durch die Verringerung des Wohnungsneubau-Umfangs weitgehend von selbst erledigt, bleibt für eine stärkere Auseinandersetzung über die Schulversorgung ohnehin kein Spielraum im Rahmen des Planungsverfahrens. Die Freiflächenentwicklung wird zunächst ohne Kompromiß im Abwägungsprozeß argumentativ bewältigt. Erst die veränderten Rahmenbedingungen (kein Erwerb der Freiflächen im Südblock, geringe Attraktivität der Neubauwohnungen) führt zu einer nachträglichen Verbesserung der Freiflächensituation auf Initiative des Investors, während die Normierung des Verfahrens durch den jeweiligen internen Einigungsstand bei den Baumassen zwischen den Verwaltungen und dem Investor von den federführenden Akteurinnen im Bebauungsplanverfahren nicht verlassen wird.

9.315 FREIFLÄCHENGESTALTUNG

Entstehung: Die Gestaltung der Freiflächen als architektonische Aufgabe wird in ihrer über den Wettbewerbshintergrund hinausgehenden Detaillierung zum Thema und kollidiert dort mit den gestaltungsunabhängigen Anforderungen, die von dafür verantwortlichen Akteuren der öffentlichen Hand eingebracht

⁵⁹⁴ Dies gilt teilweise, aber nicht durchgehend, auch für Stadtplanungs- sowie Naturschutz- und Grünflächenamt. Die Bereitschaft, aufgrund der in der näheren Umgebung vorhandenen größeren Parkanlagen auf eine Einhaltung von „Richtwerten“ zu pochen, steht dort nicht durchweg im Mittelpunkt des Engagements. So ist das Stadtplanungsamt stärker an einer Erhaltung des Villencharakters im Südblock und der Schaffung eines verträglichen Übergangs zum Bestand geprägt.

werden. Gestalterisch wirksam werden sie insbesondere dann, wenn die Senatsbauverwaltung Standards für die Qualität der Freiflächen formuliert (Tiefgarageneinfahrten, Geländemodellierung im grünen Dreieck). Die kollidierenden unterschiedlichen Ziele spiegeln erneut die Grundkonflikte zwischen „urbaner“ und „bilanzorientierter“ Flächengestaltung (Uferweg), zwischen individuell-gestalterischer Aussage und Normierung auf einen „städtischen“ Kanon (Geländemodellierung) und zwischen verwertungsorientierten „Sachzwängen“ und öffentlichen Ansprüchen an die Freiraumqualität (Tiefgarageneinfahrten).

Austragung: Aufgrund der Verhandlungsmacht der einzelnen Akteurinnen im Beteiligungsverfahren können die Konflikte nicht verbal-abwägend gelöst werden. Während bei der Gestaltung des Uferwegs anfangs auf bezirklicher Ebene eine Lösung offengehalten und der Anspruch an die Breite abstrakt formuliert wird, bringt die Detaillierung des Entwurfs dessen schnelle Aufgabe in Abstimmung mit dem Baustadtrat. Dagegen sind die externen Widerstände nicht auf diese Weise auflösbar. Die anberaumten Abstimmungsrunden marginalisieren die Vertreter der bilanzorientierten Flächengestaltung durch Verständigung der Vertreterinnen urbaner Ansätze, die auch auf Senatsebene federführend sind bzw. sich bei hierarchischer Koordination Gehör verschaffen. Im Falle der Auseinandersetzung mit der Senatsbaudirektion gelingt es dieser aufgrund ihrer peripheren Rolle im Akteursgeflecht nur durch eine Mischung aus Überzeugung und impliziter Drohung, ihre Ansprüche geltend zu machen.

Bewältigung: Die Konflikte erfordern zwar eine Auseinandersetzung mit der Gegenposition, doch bringt die Verständigung auf eine herrschende Interpretation des Grünvernetzungskonzepts im FNP die Möglichkeit, bilanzorientierte Ansätze durch den Verweis auf die Qualität der Vielfalt in der Gestaltung zu überwinden. Kompromisse müssen praktisch nicht geschlossen werden, außer wenn funktionale Mindeststandards unterschritten werden (Arkadenlösung Twin-Towers). Aufgrund der Verfahrensdynamik und der Problematik, die in deren Verzögerung durch Einwände in der Trägerbeteiligung liegt, erhält die Entwurfsplanung einen Spielraum zur Verletzung geäußerter Ansprüche, der zumindest teilweise eigenen Positionen zur Durchsetzung verhilft.

9.316 DENKMALSCHUTZ

Entstehung: Angesichts des Vorhandenseins denkmalwerter Substanz ist zumindest die Thematisierung des Denkmalschutzes auf dem Grundstück selbstverständlich. Daß daraus ein Konflikt entsteht, überrascht angesichts der völligen Umstrukturierung des Grundstücks und des vor der Vereinigung eher geringen und in der ersten Hälfte der 1990er Jahre immer noch begrenzten Stellenwerts von Industriedenkmalen in der Stadtentwicklungspolitik nicht. Interessant ist dagegen die Art und Weise, wie auf dem Grundstück trotz der identifikationsstiftenden und attraktivitätssteigernden Wirkung, die auch der Investor in den Baudenkmalen erkennt und nutzt, der Denkmalschutz zum Konflikt wird. Die Voraussetzungen hierfür liegen zunächst in der Prozeßdynamik, die den Wettbewerb auf lediglich vagen denkmalpflegerischen Einschätzungen aufbaut. Die Einigung auf einen weitgehenden Erhalt der Denkmale im Siegerentwurf wird in der Überarbeitung eingeschränkt, in der konkretere Nutzungsanforderungen an die Gebäude formuliert werden. Im weiteren Verfahren stellt der „Kultursaal“ sicher einen Sonderfall dar, in dem denkmalpflegerische und stadtentwicklungspolitische Interpretation des Stellenwerts von Bestandsgebäuden aufeinanderprallen und die Denkmalpflege die theoretische Rolle, die ihr durch die Einvernehmensregelung des Denkmalschutzgesetzes in der Baugenehmigungspraxis zukommt, gegenüber einer stadtentwicklungspolitischen Gesamtbetrachtung nicht ausspielen kann.

Austragung: Im Falle des Industriegebäudes im Blockinnenbereich erlangen die nutzungsspezifischen Anforderungen Übergewicht. Die Bedeutung des Gebäudes kann von der Denkmalpflege nicht schnell genug klar gemacht werden, doch ist sie den übrigen Akteurinnen aufgrund der für Berlin anerkannteren Rolle architektonischer Innovation gerade in den 1920er und frühen 1930er Jahren sowie der geringen Verankerung des Gebäudes im Stadtbild im Vergleich zu den Ziesel-Bauten auch wesentlich schwerer vermittelbar. Der Versuch, zwischen der Denkmalpflege und dem Investor bezüglich der Zieselbauten eine vertragliche Regelung herzustellen, deutet auf eine Auseinandersetzung der Verhandlungspositionen untereinander hin. Der schrittweise Rückzug der Denkmalpflege drückt ihre schwache Stellung gegenüber Gestaltungsvorstellungen und technischen Erfordernissen der dreistelligen Millionen-Investition aus. Dabei fixiert sich die Auseinandersetzung zwar eng auf die Investoren- und die Denkmalpflege-seite, doch muß die politische Einordnung in die Kompetenzen des Stadtentwicklungssenators als entscheidend für den Handlungsspielraum der Denkmalpflege angesehen werden.

Bewältigung: Der Abriß des Industriegebäudes ist das Ergebnis einer Einigung gegen die Denkmalpflege, doch ein Kompromiß ist in bezug auf den Erhalt des Gebäudes auch nicht möglich. Im Erhalt der Zieselbauten nehmen die Entscheidungsträger ihre denkmalpflegerische Verantwortung wahr und erreichen damit für die Gesamtentwicklung einen gerade für ihre denkmalpflegerische Lesart, die stärker als die der Denkmalschutzbehörde von der städtebaulichen Wirkung geprägt ist, vertretbaren Kompromiß. Der Investor kann durch die Zustimmung zu einer Dokumentation der verlorengehenden Ausstattungsdetails seine Kooperationsbereitschaft bekunden und räumt der Denkmalpflege einen Teilerfolg ein.

9.317 NEBENKONFLIKTE

Die Auseinandersetzungen um die Stellplätze, die Gestaltung des zeitweise geplanten Parkhauses und die Grundstücksnutzungen im Südblock verlieren teilweise durch die veränderten Rahmenbedingungen an Schärfe. Damit stellen sie eine weitgehend sachbezogene Suche nach optimalen Standortalternativen dar, die allerdings aufgrund der Zersplitterung der Akteursstruktur unerwartete Abstimmungszeit erfordern und das Verfahren vorübergehend belasten. Lediglich die Stellplatzfrage bei den Twin-Towers stellt sich als eine Attraktivitätsbarriere dar, die zur Verzögerung ihrer Realisierung mit beigetragen haben mag. Dabei ist die Verhandlungsposition der Senatsbauverwaltung eindeutig (enge räumliche Zuordnung von Wohneinheiten und Stellplätzen). Die Schwierigkeit, diese Forderung zu erfüllen, verweist auf die geringe Vereinbarkeit der Dichtevorstellungen des Wettbewerbsentwurfs mit der inzwischen rein privatwirtschaftlich zu realisierenden Nutzungsabsicht „Wohnen“ und zeigt damit eine „visionäre“ Komponente des Entwurfs, der noch in Zeiten von Boomerwartungen für Berlin entstanden ist, während die Realisierung des offenbar das ebenfalls am Markt schwer zu plazierenden Turmhochhauses schon allein durch seine Bedeutung als Werbeträger und Identifikationsmerkmal für die Allianz garantiert gewesen zu sein scheint⁵⁹⁵.

9.32 Bündnisse und Gegnerschaften

9.321 BÜNDNISSE

In der Entwicklung des EAW-Geländes sind zwei Stufen einer Bündnisbildung zu konstatieren. Die Verwertung des Grundstücks selbst erfordert ein Einverständnis der maßgeblichen Senatsverwaltungen, der Treuhand, des Investors und des Bezirksamts, das durch das Ringstadtkonzept und die entwicklungsoffene Haltung des Baustadtrats, aber auch durch die negative städtebauliche Konnotation, die dem Gelände als Industriestandort innewohnt, gesichert ist (G060). Damit steht die Umstrukturierung des Standorts praktisch von keiner Seite in Frage, während der Weg dieser Umstrukturierung durch das Bündnis bestimmt wird, das die Inhalte des Kaufvertrags und den Ablauf des Wettbewerbsverfahrens erarbeitet bzw. sanktioniert.

Die zweite Stufe erfolgt erst nach dem Abschluß des Wettbewerbsverfahrens. Die bezirkliche Durchführung des Bebauungsplanverfahrens schließt die beiden Senatsverwaltungen aus dem Bündnis aus⁵⁹⁶. Dagegen wird mit der FPB und ihrem Entwurfsverfasser ein engagierter Verfechter der Entwurfsinhalte im Verfahren ins Boot geholt, der diese auch gegen die Einwände des Senats im Detaillierungsprozeß verteidigt. Die enge Zusammenarbeit zwischen dem Bautstadtrat und dem Investor wird durch städtebaulichen Vertrag auf eine solide Grundlage gestellt, resultiert im Alltagsgeschäft der Schaffung von Planungsrecht und dem Genehmigungsverfahren aber aus dem gemeinsamen Ziel, das Projekt möglichst schnell umzusetzen. Die erforderlichen Voraussetzungen dazu sind auf Seiten des Baustadtrats durch seinen starken Rückhalt in der BVV gegeben. Interessanterweise zählen außer dem Stadtplanungsamt und den „Oppositionsfraktionen“ in der BVV auch die Entwurfsarchitekten nicht zum Bündnis. Spangenberg's Tätigkeit selbst wird vom Investor auf einen geringen Teil des Projekts reduziert. Auch in bezug auf die ihm übertragenen Aufgaben ist sein Handlungsspielraum beschränkt⁵⁹⁷. Die übrigen Architekten kön-

⁵⁹⁵ Dadurch soll aber nicht ausgedrückt werden soll, daß die Marktchancen des Gebäudes auch in Zukunft schlecht sein müssen.

⁵⁹⁶ Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel „Akteure und Ziele“.

⁵⁹⁷ Dies läßt sich an seiner angeblichen Ausladung vom Richtfest, am ersten im Hinblick auf die Gesamtwirkung des Hochhauses äußerst großen Allianz-Schriftzug und an der Fassade des Ersatzbaus Hoffmannstraße 17-18

nen zwar entwerfliche Sachzwänge definieren und in den Abstimmungsprozeß einspeisen, doch ist ihre Rolle in den Verhandlungen gegenüber der RES und der Allianz wohl eher gering.

9.322 INDIFFERENTE VERHÄLTNISSE

Die Abgrenzung zwischen indifferenten Verhältnissen und Gegnerschaften ist schwierig und uneindeutig, da kaum eine Akteurin die grundsätzliche Entwicklung des Standorts ablehnt, aber über den Weg durchaus stark unterschiedliche Auffassungen existieren. Im folgenden sollen daher diejenigen Akteure als Gegner identifiziert werden, deren Kritik sich gegen die Merkmale des Projekts insgesamt richtet, während die lediglich im Rahmen von Abstimmungsverfahren zu einer gemeinsamen Lösung gezwungenen Akteure als indifferent klassifiziert werden.

Demnach ist die Senatsbauverwaltung im indifferenten Lager anzusiedeln. Sie trägt zur Findung von genehmigungsfähigen Detaillösungen bei, äußert aber andererseits präzise Qualitätsansprüche, die den Entwurfsprozeß bisweilen über Monate am Rande beschäftigen. Analog ist die Planungsabteilung der Stadtentwicklungsverwaltung einzuschätzen, in der zwar abweichende Positionen zum Projekt anzutreffen sind, die sich aber in der Trägerbeteiligung auf die Seite der Entwerferinnen schlägt und zur Überwindung von Widerständen beiträgt. Eine Sonderrolle spielt die Denkmalschutzbehörde, die zwar als Gegner des Investors auftritt, aber wegen ihrer institutionellen Stellung und der angestrebten vertraglichen Regelung auf eine Konsensfindung zusteuert.

Im Bezirk ist wiederum die PDS-Fraktion der BVV als indifferent anzusehen, die das Projekt nicht behindert, aber auch nicht als Machtressource des Baustadtrats anzusehen ist. Ähnliches gilt für die Ämter und selbst das Stadtplanungsamt, das die Aufwertung des Standorts befürwortet, aber dennoch unter den Gegnerinnen behandelt werden soll.

9.323 GEGNER

Die wesentlichen Gegner des Projekts sind unter den Bürgern zu finden, die ihre Kritik in den verschiedenen Stufen des Beteiligungsverfahrens zum Ausdruck bringen. Während die Bewohnerinnen der später abgerissenen Wohngebäude in der Hoffmannstraße im Planungsprozeß befriedet werden, bleiben Einzelkritiker teilweise aus dem alternativen Spektrum zurück, die sich wohl aufgrund der engen Beziehung des Standorts zur auf Landesebene bekämpften Autobahntrasse überhaupt stärker in das Verfahren einmischen.

Weiterhin nimmt auch die Fraktion der Bündnisgrünen in der BVV gegen das Projekt in seiner Stoßrichtung Stellung und stellt sich an die Spitze der Bewegung für eine stärkere Berücksichtigung der Versorgungswerte. Die differenzierte Kritik wird ergänzt durch die Ablehnung der baulichen Dichte vor allem in Teilbereichen, so daß das Projekt an mehreren Stellen als veränderungsbedürftig angesehen wird. Ähnlich ist die Position des Stadtplanungsamts, das verschiedene Alternativen entwickelt und damit seine Ablehnung des konkreten Projekts aus städtebaulichen Gründen bekundet, dabei aber in Details eine andere Position als die Bündnisgrünen einnimmt.

Die Akteurinnen, die sich weiterhin gegen das Projekt stellen, kommen aus dem Bereich der Freiraumplaner der öffentlichen Verwaltung. Weitere Kritikpunkte anderer Akteure im Detail können nicht als geschlossene Position zum Projekt angesehen werden.

Während die indifferenten Akteure im Verfahren pragmatisch eingebunden werden und damit das Projekt nicht aufhalten, gelingt es den Gegnerinnen nicht, ihre Kritik in ein eigenes Bündnis zu bündeln. Die Kritik bleibt isoliert und punktuell. Lediglich im direkten Kontakt der Bündnisgrünen mit dem Baustadtrat findet sie ein gewisses Echo (G073), während sich die übrigen politischen Befürworter und Verfahrensbeteiligten die Kritik durch Verweis auf die Stimmigkeit des Entwurfs und die Notwendigkeit der Investition beantworten, das Stadtplanungsamt institutionell ohne Einfluß bleibt und der Developer einerseits vertrag-

ablesen, aber durchaus auch daran, daß Spangenberg nur einen bescheidenen Teil des Bauauftrags erhält (Berliner Zeitung 14.03.1997, G046).

lich gebunden starke Anstrengungen zur Aufwertung unternimmt (Altlastensanierung, Ersatzwohnungen), andererseits die Investorin mit ihren nicht verhandelbaren Positionen im Hintergrund bleibt.

9.33 Ausgewählte Argumentationslinien

9.331 BETEILIGUNG IM BEBAUUNGSPLANVERFAHREN

Insbesondere die erste öffentliche Auslegung im Planverfahren bringt eine Reihe qualifizierter Stellungnahmen von Bürgern, wenngleich diese für die Größe des Vorhabens nur von geringer Zahl sind. Die Stellungnahmen sind individuell formuliert und nicht auffällig von einer Beschränkung auf Anwohnerinneninteressen gekennzeichnet. Wohl drücken sie eine andere Perspektive für den Standort aus als die der Promotoren des Projekts. Eine ausgewählte Stellungnahme bringt die Gegenposition besonders klar vor und soll daher hier auf ihre Argumentationsweise hin untersucht werden. Die hier kaum untersuchte Kritik an der realisierten Dichte spielt in den Stellungnahmen eine bedeutende Rolle, wird aber argumentativ kaum über die oben bereits behandelten Aspekte hinaus thematisiert.

Position zum Uferweg: Die Stellungnahme kritisiert die geringe Breite des Uferwegs und die Auffassung von der „Stadt am Wasser“, die sich aus dem Planungsstand ableiten läßt. Sie versucht, die ursprünglichen Ziele des Bezirks systematisch mit den erreichten Festsetzungsentwürfen zu vergleichen:

„Ausdrückliches Ziel des Bezirks ... war es, entlang der Spree eine Uferlandschaft mit Promenaden, Uferwegen und Parks entstehen zu lassen. ... Berlin [sollte] als ‚Stadt am Wasser‘ das vorhandene Potential nutzen. Geblieben ist ... ein schmaler Uferweg, gesichert durch öffentliches Gehrecht, im westlichen Teil sogar nur als Durchgang unter Arkaden, 4 m breit, wovon wohl auch noch die Pfeilerstärken abzuziehen wären. Dafür beruft man sich auf das Preisgericht im Wettbewerbsverfahren, das angeblich besonders die Baukante auf der Uferlinie empfohlen habe. ... [Die Planverfasser] versuchen [nun] ..., den Uferstreifen auf Kosten der Spree mit einem sogenannten ‚Uferkai‘, bis zu 25 m breit, zu verbreitern. Zunächst mal ist das ein Widerspruch in sich: denn damit stehen die Zwillingstürme ja eben nicht mehr auf der Wasserkante! Dann aber ist dieser ‚Uferkai‘ ... außerhalb des Bezirks ... und ... der kommunalen Bauleitplanung [als Wasserstraße] entzogen.“

Mit dem Verweis auf die schwierige Vereinbarkeit der Ziele „Uferpromenade“ und „Gebäude am Wasser“ trifft die Stellungnahme einen kritischen Punkt des Verfahrens, in dem unter konfliktiven Bedingungen immerfort neue Kompromißlösungen gesucht werden, sich aber schließlich die „städtische“ Position (abwechslungsreiche Uferbereiche mit wechselnden Breiten, Arkaden möglich, Vielfalt ist Qualität) durchsetzt. Diese Position wird im folgenden unter Verweis auf die vorliegenden Rahmenbedingungen zurückgewiesen:

„Es gibt nur eine Möglichkeit, nämlich: die Hochhäuser soweit zurückzuziehen, daß Raum für eine großzügige Wegeführung und eine attraktive Gestaltung der Wasserseite geschaffen wird. Für Freiflächen gilt: Qualität ist auch Quantität! Gerade hier muß eine Ufergrünzug-Konzeption des FNP durchgehalten werden, weil es keine andere Möglichkeit einer Grünverbindung zwischen ... SO 36 [dem westlich angrenzenden Ostteil des Bezirks Kreuzberg, U. A.] und dem Treptower Park gibt (Planungsgrundzug des FNP). Eine derartige Einengung ... ist nur in Fällen vertretbar, in denen durch vorhandenen, erhaltenswerten Gebäudebestand ... oder durch vorhandene Brückenbauwerke ... andere Möglichkeiten nicht gegeben sind. Aber doch nicht auf einer Neubaufäche!“

Gerade hier ist aber unter den Akteurinnen im Verfahren ein anderes Qualitätsverständnis anzutreffen, so daß die Einwendung schließlich auch folgenlos bleibt. Sie bringt aber ein neues Argument in die Debatte, das ansonsten nicht diskutiert wird, nämlich die Grünverbindung zwischen SO 36 und dem Treptower Park. Hier haben sich die pragmatischen Promotoren im Verfahren bereits aufgrund der Schwierigkeiten, den Grünzug auf dem nordwestlich angrenzenden Nachbargrundstück herzustellen, von der Zwangsläufigkeit einer breiten Verbindung auch auf dem EAW-Gelände verabschiedet.

Position zur Freiflächenversorgung und der baulichen Dichte: Die Stellungnahme betrachtet den „Uferkai“ als

„bewußte Täuschung der Öffentlichkeit! Es soll darüber hinweggetäuscht werden, daß eine höchstmögliche private Profiterwartung zu Lasten der öffentlichen Belange sanktioniert werden soll. Dichte und Minimalabstände

erreichen Werte, für die an anderer Stelle in der Stadt Sanierung betrieben wird, ohne daß dadurch ein adäquates ‚Gegenangebot‘ für die Allgemeinheit ... geschaffen wird.“

Die klare Gegenposition zum städtischen Dichtemodell wird deutlich, doch kann sie keine Bündnispartnerinnen gewinnen und überzeugt durch ihre Argumentation die Promotoren insofern nicht, als diese angetreten sind, die angeprangerten Dichtewerte durchzusetzen und das geforderte „Gegenangebot“ in Gestaltqualität und gerade nicht quantitativ bereitzustellen. Die innerhalb der maßgeblichen Akteure im Verfahren vorgeklärte Auseinandersetzung hat dort die in der Stellungnahme geäußerte Position bereits marginalisiert, so daß ein breites Einverständnis zwischen Senat, Bezirk und Planungsbüro entstanden ist, diese gestaltungsorientierte Position in den Schlüsselmomenten des Verfahrens mitzutragen. Die postulierte privatwirtschaftliche Profiterwartung schreckt die Beteiligten nicht. In ihr wird vielmehr gerade die Chance auf prägnante Umstrukturierungsergebnisse gesehen (G106).

Konsequenterweise bezeichnet die Stellungnahme die Grünflächen als „Verschnittflächen, die nach Lage und Zuschnitt wenig öffentlichkeitswirksam sind“, da sie nicht weiter nach Westen vernetzt sind. Weiter fordert sie eine Vergrößerung der Spielplatzflächen, um Bedarfsgrößen zu erreichen. Interessanterweise bringt sie auch hier eine neue Betrachtungsweise ins Spiel:

„Wo auf den bis zum äußersten ausgelutschten Wohngrundstücken sollen solche Flächen [private Spielplätze] angelegt werden? Mit dieser Frage setzt sich die Planung überhaupt nicht auseinander. Wenn nämlich aufgrund der vorgesehenen Bauweise der Bedarf an privaten Spielplätzen nicht oder nur unzureichend gedeckt werden kann, muß die öffentliche Spielplatzfläche entsprechend vergrößert werden.“

Die von der Wohnumfeldqualität ausgehende und sich an informelle Standards aus einer „fordistisch geprägten“ Planungsperiode orientierenden Überlegungen stehen wiederum im Gegensatz zur projektorientierten Stadtentwicklung, die auf dem Gelände betrieben wird und auf den Individualisierungs- und Gestaltungsimpetus der beteiligten Hauptakteurinnen stößt, der überdies von der städtebaulichen Komposition ausgeht und Gestaltqualität auch hier mit Flächenangebot verrechnet. Letztlich prallen nicht nur zwei unterschiedliche Planungsansätze, sondern auch zwei unterschiedliche Interpretationen innerstädtischen Wohnens aufeinander. Die Garantie von Mindeststandards, die in der Stellungnahme gefordert wird, macht dann keinen Sinn, wenn der Wasserstandort als attraktiv genug aufgefaßt wird, um von kinderlosen Paaren oder Singles nachgefragt zu werden, denen im Altbaubereich in zusammenhängenden und „intakten“ Quartieren breite Alternativen zur Verfügung stehen. Tatsächlich ist die Frage der Zielgruppe der Wohnungen im Planungsverfahren nie so systematisch thematisiert worden, und beide vorgestellten Positionen bleiben nebeneinander ohne tieferegehende Analysen bestehen.

Einschätzung des Verfahrens: Über die inhaltliche Kritik hinaus identifiziert die Stellungnahme den Ablauf des Verfahrens als ausschlaggebend für das Ergebnis. Das Wettbewerbsverfahren bringe Legitimation für den schmalen Uferweg: „Dafür beruft man sich auf das Preisgericht ...“ (s. o.). Weiter wird die Problematik ungesicherter Planungsziele im Bebauungsplan herausgestellt:

„Der ‚Uferkai‘ ist ... eine reine Absichtserklärung ohne jede Verbindlichkeit. ... Wenn man diese Wegeverbreiterung ernsthaft gewollt hätte, dann hätte ... ein Planfeststellungsverfahren stattfinden müssen ...“ und später:

„Daran ändert auch ein Wettbewerbskonsens, auch unter Beteiligung von Verwaltungsleuten, nichts. Sonst könnte man sich ja das öffentliche Verfahren zum Bebauungsplan schenken.“

Schließlich wird die vermeintliche Unvollständigkeit der Abwägung kritisiert. Sowohl die Vorverlegung von internen Teileinigungen durch den Wettbewerb als auch durch die verwaltungsinternen Abstimmungen zum Bebauungsplan werden also offenbar von den beteiligten Bürgerinnen als Beschneidung von Beteiligungsrechten begriffen. Dies ist hier insofern bedeutsam, als sich durch die Stellungnahmen im Verfahren durchaus neue Betrachtungsweisen ergeben, obwohl ein bedeutender Teil der Argumente bereits zuvor in die Abstimmung eingebracht wurde. Das bedeutet, daß offenbar durch die Vorverlegung nicht lediglich eine schnellere Einigung möglich ist, sondern daß die hohe Verfahrensgeschwindigkeit nach der Auffassung der obigen Stellungnahme tendenziell mit der Vernachlässigung von Abwägungsgesichtspunkten erkaufte wird, wenn im Verfahren bereits ein Stand erreicht ist, der Veränderungen gar nicht mehr zuläßt (Bsp. Grünzüge), die Rechtsposition der Vertreterinnen dieser Gesichtspunkte aber schwach bleibt, da der Plan erst nach Durchführung der Baumaßnahmen festgesetzt wird.

Fazit: Die geäußerten Gegenpositionen werden weitgehend ohne konkrete Alternativen formuliert. Hierfür ist vermutlich der erreichte Planungsstand verantwortlich, der eine Hoffnung auf Veränderungen gering erscheinen läßt⁵⁹⁸. Aus der Stellungnahme spricht eine Kritik am Verfahren wie an der Form der Ableitung der städtebaulichen Lösung aus Planungsgrundsätzen. Die auf ein kleinteiliges Qualitätsverständnis gerichtete Argumentation ist die eines Externen, der den Weg zu bereits erreichten Kompromissen und die Gründe dafür nur begrenzt einschätzen kann. Nur an einigen - wenngleich wichtigen - Stellen reicht die Argumentation über die ohnehin im Rahmen der Vorabstimmungen zur Sprache gekommenen Argumente hinaus. Für die Promotorinnen des Verfahrens ist es damit keine Schwierigkeit, die Stellungnahme zu entkräften. Dafür reicht an den entscheidenden Stellen letztlich der Verweis auf die Vagheit der vorauslaufenden Qualitätsmaßstäbe (FNP-Grünzüge, Belegungsziffer von Wohnungen). Eine Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Qualitätsbegriffe muß im Verfahren nicht mehr geführt werden, unterbleibt also, sofern sie nicht über die Verwaltung oder die BVV eingebracht wird.

9.332 ABWÄGUNG IM BEBAUUNGSPLANVERFAHREN

Den Gegenpol zu den Bedenken und Anregungen bilden die Abwägungsbegründungen, die zu anderen Ergebnissen kommen. Teilweise liegt dies an der Veränderung der planerischen Rahmenbedingungen im Laufe des Planungsprozesses in Zusammenhang mit anderen Einschätzungen des Gebiets⁵⁹⁹. In den Grundzügen liegt aber eine abweichende Einschätzung der jeweiligen Problematik zugrunde. Im folgenden soll auf die Begründungen ein Schwergewicht gelegt werden, die die konfliktiven Aspekte zum Gegenstand haben⁶⁰⁰.

Uferweg: Die Engstelle des Uferwegs wird sowohl in der vorausgehenden Ämterbeteiligung als auch im formalen Teilnahmeverfahren aus unterschiedlichen Richtungen kritisiert. Während in der Ämterbeteiligung noch auf den Wettbewerbsentwurf verwiesen werden kann⁶⁰¹, beschränkt sich die Abwägung in der Trägerbeteiligung auf die Darstellung des Abstimmungsstands:

„Die geplante Uferkonzeption wurde zwischenzeitlich mit den verschiedenen Planungsbeteiligten erörtert und hat die generelle Zustimmung auch der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz gefunden.“ (QT18, S. 4)

Auch die Begründung zur 2. Auslegung verweist weiterhin auf die Sicherung der Durchgängigkeit und eine abwechslungsreiche Ufergestaltung, die „im Wettbewerb 1993 unter 10 Beiträgen prämiert worden“ (S. 23) ist. Die Abwägung der 2. Auslegung gibt an, daß der Aufstellungsbeschluß keine Aussage zur Breite der Uferpromenade mache (S. 12). Dies gilt allerdings nur für den später geänderten Beschluß. Sie räumt ein, daß die Arkadenbreite lediglich 4 m beträgt und die Verbreiterung durch einen Steg außerhalb des Geltungsbereichs liegt. Der zur Finanzierung erforderliche städtebauliche Vertrag wird lediglich in Aussicht gestellt, und eine Auseinandersetzung mit dem Vorwurf, die Gebäude stünden nach Errichtung eines Stegs nicht mehr an der Uferkante, erfolgt nicht (S. 12 ff.). Damit wird deutlich, daß die Abwägung gegenüber der in den Bedenken und Anregungen geäußerten Kritik an der geringen Uferwegbreite nur darauf hinweisen muß, die Vielfalt der Ufergestaltung stehe im Vordergrund. Dies wird erneut erhärtet

⁵⁹⁸ Dies drückt sich bereits im Tenor der Stellungnahme aus, die gewissermaßen retrospektiv auf vermeintliche vertane Chancen hinweist.

⁵⁹⁹ Freiflächensituation: Mit der Reduzierung der geplanten Wohneinheiten und der anderen Berechnungsbasis kann eine Versorgung nach Richtwerten sichergestellt werden, Definition des „Grünen Angers“ als wohnungsnahes Grün ohne Funktion als Grünzug.

⁶⁰⁰ Weiterhin ist auch die Art der Nutzung in Details strittig. Diese beziehen sich im wesentlichen auf die Kerngebietsfestsetzung an der südlichen Elsenstraße und den Abriß der Wohngebäude Hoffmannstraße 17-18. Die Argumente sind in anderen Kapiteln hinreichend beleuchtet worden, wenngleich es überrascht, daß in der Auslegungsbegründung nicht mehr wie noch in der informellen Ämterbeteiligung von der Einfahrt auf das Allianz-Gelände als Grund für den Abriß die Rede ist, sondern lediglich vom hohen Modernisierungsaufwand und der „durch die engen Hofverhältnisse problematischen Wohnsituation“ (S. 3), die andernorts sicher kein hinreichender Grund für einen Abriß gewesen wäre.

⁶⁰¹ „Die im Entwurf dargestellte Lösung entspricht dem Wettbewerbsentwurf und ermöglicht eine abwechslungsreiche Gestaltung des Ufers der Stadtspreewald für die Allgemeinheit“ (QT19, Punkt 1).

durch den Verweis auf die Bedeutung der im FNP angegebenen Ufergrünzüge, die lediglich eine „symbolische Breite“ aufweisen (SenStadtUm 1994, S. 64).

Freifächensituation und Gemeinbedarfseinrichtungen: Während die entstehende Nachfrage nach Schulplätzen nur in geringem Maße thematisiert wird, stehen die sich widersprechenden Positionen bezüglich der Freiflächenversorgung einander lange Zeit unverarbeitet gegenüber. Die Nichteinhaltung der Richtwerte für wohnungsnahes Grün werden in der Ämterbeteiligung noch „angesichts der innerstädtischen Lage und der Nähe von Erholungsbereichen im Umfeld ... [für] vertretbar“ (QT19) gehalten, auch wenn die erwähnten Erholungsbereiche gerade nicht wohnungsnahes Grün darstellen. Dagegen senkt die Auslegungsbegründung die durchschnittliche Belegung der Wohnungen, so daß der errechnete Freiflächenbedarf geringer wird und stärker von den Werten der Kritikerinnen abweicht. Auffällig ist, daß der jeweilige interne Abstimmungsstand nach außen vertreten wird, so daß zunächst mit einer Vertretbarkeit der Unterschreitung von Bedarfswerten, dann aber mit anders berechneten Werten und einem gestiegenen Freiflächenangebot argumentiert wird. Obwohl in der Auslegungsbegründung angeführt wird, daß durch

„die Neuausweisung des mittleren Baublocks ... als öffentliche Parkanlage [gemeint ist der Verzicht des Investors auf den Wohnblock, U. A.] ... ein ... Zuwachs an wohnungsnahem Grün [entsteht], in einer den Wohnblöcken direkt zugeordneten, die Wohnqualität deutlich verbessernden Form“ (S. 7),

ist an keiner Stelle ein Hinweis zu finden, daß die offenbar vorher schlechtere Wohnqualität zu einer Veränderung der Planung geführt hätte, wenn die freiwillige Reduzierung durch den Investor ausgeblieben wäre.

Maß der Nutzung und bauliche Struktur: Obgleich sich ein wesentlicher Teil der maßgeblichen Akteurinnen im Verfahren für eine hohe Dichte und die Errichtung von Hochhäusern ausspricht, wird von außen fortlaufend Kritik an der erheblichen Verdichtung geäußert, die auch zum Gegenstand der Abwägung wird. Bereits in der verwaltungsinternen Abstimmung äußert die Senatsbauverwaltung erhebliche Bedenken hinsichtlich der Abstandsflächenunterschreitungen, während lediglich das Bezirksamt Kreuzberg negative Folgewirkungen durch die Hochhäuser befürchtet und sich in der Kritik auf den „historischen Stadtaufriß“ bezieht. Um die Einwände zu berücksichtigen, werden einerseits die Twin-Towers zum Kerngebiet gemacht, so daß in den Obergeschossen Wohnen nur ausnahmsweise zulässig ist, während bezüglich der Höhenentwicklung lediglich auf das Wettbewerbsergebnis verwiesen wird, bei dem der Stadtaufriß „nicht der ausschließlich bestimmende Gesichtspunkt für die Planung“ gewesen sei (QT18, S. 10). Die Veränderung an den Twin-Towers beugt also offenbar rechtlichen Schwierigkeiten (gesunde Wohnverhältnisse) vor, die einer Realisierung im Wege stehen könnten. Dagegen unterbleibt eine tiefere Auseinandersetzung mit Einwänden, wo keine rechtlichen Hindernisse bestehen. Ob trotz der Kerngebietsausweisung die Türme trotzdem überwiegend wohngenutzt sein werden, wird von der Auslegung des Begriffs „ausnahmsweise zulässig“ im späteren Baugenehmigungsverfahren abhängen⁶⁰².

Die sich auf den Gesamtentwurf beziehende Kritik durch die Bürger behauptet, daß „gleich neben dem Treptower Park Kerngebiete entstehen, die für Innenstädte typisch, aber nicht für diesen Standort geeignet sind. Die mögliche Bebauung ist entschieden zu dicht.“ (S. 8). Im Detail geht die Kritik auf die Überschreitung der GFZ-Grenzen der BauNVO in den Wohngebieten ein und fordert eine Verringerung der Dichte und Höhe, einen Verzicht auf Hochhäuser sowie eine Reduzierung der Verdichtung im Blockinnenbereich des Südblocks. „Die enorme Höhe und die hochhaustypische eiskalte Ausstrahlung des Baukörpers werden ein menschengerechtes Erscheinungsbild der Gegend vereiteln.“ (S. 10) Die Lage am Wasser sei besser für „Bauten mit menschlichem Maß und einer Öffnung zum Wasser“ geeignet. Mit Verweis auf die Vermarktungsprobleme von Dienstleistungsflächen in der Friedrichstadt wird die hohe Dichte als unattraktiv für den Standort gesehen. In den Begründungen schlägt sich nieder, daß auch nach einer Dichtereduzierung im Verfahren weiterhin das Wettbewerbsergebnis und das Ziel eines „städtischen“ Ufers verfolgt wird:

⁶⁰² Die Formulierung der Begründung zur 2. Auslegung deutet tatsächlich an, daß immer noch Wohntürme beachtet werden: „Wichtig ist ..., daß die wohngenutzten Türme eine ähnliche Höhe und Breite zur Spree entwickeln wie die beiden Türme mit Büronutzung, so daß ein einheitlicher Gesamteindruck entsteht.“ (S. 18)

„Mit den gewählten Gebäudehöhen ... wird der städtische Charakter der Spree in diesem Abschnitt neu definiert.“ (Begründung zur 2. Auslegung, S. 23)

„Die besonderen städtebaulichen Gründe [für eine Überschreitung der BauNVO-Dichteobergrenzen] sind in der Zielsetzung des Senats von Berlin zu sehen ... Diesem Ziel trugen die für den städtebaulichen Wettbewerb festgelegten Eckwerte ... Rechnung.“ (S. 37)

Auffällig ist bei der Herleitung der rechtlichen Voraussetzungen für eine GFZ-Überschreitung hinsichtlich § 17 (2) 2 BauNVO insbesondere, daß die Festsetzung von öffentlichen Grünflächen als Ausgleich herangezogen wird:

„Um diese Überschreitung [der GFZ-Obergrenzen] auszugleichen, setzt der Bebauungsplan wohnungsnah Grünflächen als öffentliche Parkanlagen ... fest. Außerdem ist eine großzügige Uferpromenade ... geplant. Die Ausweisung des wohnungsnahen Grüns als öffentliche Fläche dient dem Zweck, dieses Nutzungsangebot sowohl den Bewohnern als auch den Beschäftigten ... zur Verfügung zu stellen. Bezieht man die sich aus den Festsetzungen ergebenden Grund- und Geschoßflächen der Wohngebiete auf ein Grundstück, das die öffentliche Parkanlage ... miteinbezieht, errechnet sich eine ... GFZ von 1,5. Die GFZ überschreite dann zwar immer noch den Wert der BauNVO, erfüllt aber die Zielsetzung des Flächennutzungsplans.“ (S. 38)

Berücksichtigt man, daß die Einhaltung von Richtwerten für öffentliche Grünflächen ohnehin im Projekt umstritten ist, erscheint es erstaunlich, daß diese möglicherweise unter gewissen Bewertungskriterien ohnehin zu kleinen Flächen nun sogar als Ausgleich für die Dichteüberschreitung herangezogen werden sollen. Obgleich sich städtebauliche Qualität erst aus einer Gesamtbetrachtung und damit einer kombinierten Bewertung von Freiflächenausstattung und Dichten ergibt⁶⁰³, werden die beiden Aspekte unabhängig von einander in der Abwägung verhandelt. Die Einhaltung der Freiflächenrichtwerte wird schließlich offenbar erreicht. Die Rechtfertigung der Dichteüberschreitung durch die Freiflächenausstattung ist somit nicht hinreichend stichhaltig. Die Modellrechnung, die die öffentlichen Grünflächen in die Grundstücksflächen einbezieht und somit auf eine theoretisch niedrigere GFZ kommt, erreicht immer noch keinen von den Regelobergrenzen der BauNVO gedeckten Wert. Hierauf geht die Begründung aber nicht näher ein⁶⁰⁴. Erstaunlich ist weiter die Einbeziehung der öffentlichen Grünflächen in der Modellrechnung in die privaten Flächen, die nur dann Sinn macht, wenn eine Festsetzung auch als private Grünfläche hätte erfolgen können. Dies ist sicher für den Südblock der Fall, wie der weitere Planungsprozeß zeigt, während für das „grüne Dreieck“ eine vollständige Zurechnung zu den Wohnkarrees im Widerspruch zu der Formulierung steht, nach der das Grünflächenangebot auch den Beschäftigten des Allianz-Quartiers zur Verfügung stehen soll.

Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der Höhe der städtebaulichen Dominante gibt erneut den Hinweis zum Übergang von Stadtspree zu Landschaftsspree, der auf die exakte Bestimmung der Höhe jedoch keinen Einfluß hat: „Die Breite der Spree und die Gestaltung des Gesamtkomplexes bestimmt dabei auch die Höhe des Hauses.“ (Abwägung der 2. Auslegung, S. 10) Die Höhe wird also durch den Hinweis auf ein sehr abstraktes städtebauliches Beziehungsgeflecht begründet.

⁶⁰³ Das von den Freiflächenrichtwerten und den Dichteobergrenzen bestimmte städtebauliche Qualitätsverständnis stammt, wie verschiedentlich bemerkt worden ist, aus einer Zeit der „reifen städtebaulichen Moderne“ in der Nachkriegszeit, in der abgeleitet aus den Prinzipien der Charta von Athen weniger hohe Dichten und eine starke Durchgrünung der Stadt bis hin zu einer „Stadtlandschaft“ zum Ziel erklärt wurden. Dieses Ziel ist wohl innerhalb der Fachdebatte spätestens in den 1980er Jahren zugunsten einer größeren Verdichtung aufgegeben oder zumindest deutlich abgeschwächt worden, wovon u.a. die BauNVO-Novellen zeugen. Mit der Aufgabe einer Orientierung an den Dichten in Verbindung mit den Versorgungsrichtwerten ist allerdings im Übergang zu einer stärker ortsbezogenen Bestimmung von Qualitätsmaßstäben (Gespräch Dahlhaus) eine Berufung auf Standards schwierig. Dies ist in den 1980er Jahren im Rahmen beispielsweise der „Behutsamen Stadterneuerung“ unproblematisch insofern, als in dichten innerstädtischen Gebieten Versorgungsrichtwerte gerade bei Grünflächen ohnehin nicht erreicht werden können und kleinräumige Verbesserungen der Versorgungssituation unabhängig von quantitativen Vorgaben erreicht werden können und müssen. Im Rahmen der verdichteten innerstädtischen Konversion der 1990er Jahre, für die das EAW-Gelände beispielhaft steht, entsteht dann allerdings ein Bewertungs-Vakuum, das durch andere Qualitätsmaßstäbe ausgefüllt werden muß. Wie dies geschieht, soll unten noch systematischer beleuchtet werden.

⁶⁰⁴ Die tatsächliche Qualität soll hier nicht bewertet werden. Es geht dagegen nur um das Verhältnis der Begründung zu verschiedenen Qualitätsmaßstäben, zu denen sie sich explizit oder implizit in Beziehung setzt.

Weiter nennen die Kritiker mögliche Vermietungsschwierigkeiten als Motivation für eine Dichtereduzierung, was die Abwägung allerdings nicht gelten läßt: „Im vorliegenden Fall erübrigt sie sich insoweit, als sowohl ein Bauherr als auch ein Hauptmieter bereits vorhanden sind.“ Diese Begründung ist nicht hinreichend stichhaltig, da keineswegs die gesamte Dienstleistungsfläche durch den Hauptmieter genutzt werden soll. Die Argumentation beschränkt sich dabei darauf, die Situation an den Treptowers von den von Kritikern genannten Vergleichsbeispielen für Vermietungsschwierigkeiten in der Innenstadt (Friedrichstraße) abzugrenzen. Die eigentliche Kernforderung der Kritiker wird dagegen ignoriert: Die Forderung nach Reduzierung baulicher Dichten an zu entwickelnden Ringstadt-Standorten in Reaktion auf eine offenbar – zumindest vorübergehend - deutlich unter Prognosen zurückbleibende Büroflächennachfrage, die Anlaß für die Erarbeitung der Ringstadt-Konzeption verantwortlich waren. Auch hier weichen wieder fachliche Position (Vorsorge für eine möglicherweise wieder steigende Büroflächennachfrage) und Position der Kritiker (keine als übermäßig dicht erachteten Quartiere ohne nachweisbaren Bedarf) deutlich voneinander ab, wobei eine intensivere öffentliche Debatte über einen Umgang mit der Unterschiedlichkeit der Positionen nicht geführt wird.

9.4 Zusammenfassende Einschätzung des Entscheidungsprozesses

9.41 Konstellation

Die Konversion des innerstädtischen EAW-Produktionsstandorts wird stark durch den Vorentscheidungsprozeß bestimmt, in dem die Treuhand, der Senat und der künftige Eigentümer wesentliche Eckpunkte einer Nachnutzung in Erwartung eines Büroflächenbooms „festklopfen“. Eine Zukunft als Produktionsstandort wird praktisch von keinem der Akteure ernsthaft in Erwägung gezogen, so daß die politischen Aktivitäten im Umfeld der Arbeitsplatzreduzierung und -verlagerung als verzweifelte Rückzugsgefechte angesehen werden müssen. Der entwicklungsorientierte Baustadtrat, der eine bezirkliche Wachstumskoalition anführt, kann die Initiative für das Projekt im Bezirk halten, da er sich voll hinter den investorenorientierten Entwicklungsprozeß stellt und dabei durch die Beauftragung des Planungsbüros und die Schwächung von Gegnern strategische Weichen für eine zügige Planung und Realisierung stellt. Ausschlaggebend für die breite Unterstützung und die isolierte Stellung von Kritikern innerhalb der Verwaltung ist der weitreichende Konsens über das Wettbewerbsergebnis, hinter dem sich eine für Berlin nicht ungewöhnliche Gestaltungscoalition versammelt, die weit über das Umfeld des Senatsbaudirektors Stimmann bei der Entwicklung der Friedrichstadt hinausreicht. Neben der städtebaulichen Strenge des Entwurfs sind für seine Mobilisierungskraft wohl das relativ „klassische“ städtebauliche Repertoire, seine formale Logik und das Angebot ausschlaggebend, verschiedene Ansprüche auf dem riesigen Areal in einem großen Wurf zu bedienen: die städtebauliche Akzentsetzung, die zumindest gebietsbezogene Nutzungsmischung mit funktionsfähigen Aufenthaltsbereichen, die Repräsentativität der einbezogenen Altbauten und der *Skyline* sowie die Funktionalität der Dienstleistungsbereiche. Das gewählte Verfahren über den städtebaulichen Wettbewerb marginalisiert Grundsatzkritik radikal, so daß sich der Entwurf erst im Realisierungsprozeß allmählich pragmatisch weiterentwickelt bzw. in seiner Prägnanz etwas „abschleift“. Auf dem Weg dorthin zwingt die Verhandlungsmacht der Allianz die Denkmalpflege in einen Kompromiß, den sie selbst als Teilniederlage empfindet, während das Projekt an einigen Stellen mangels Nachfrage zumindest vorübergehend ein Torso bleibt. Eine öffentliche Debatte über die Qualitätsanforderungen und die Zukunft des Gebiets unterbleibt aufgrund des Vorentscheidungsprozesses, des geringen Interesses der Fachöffentlichkeit am peripheren Standort und des geringen Koordinationsbedarfs durch die Tatsache, daß das Areal von nur einem Developer entwickelt wird, fast völlig. Die zentrale Figur des Baustadtrats interpretiert den Entwurf im Detail großzügiger als das Planungsbüro oder die Senatsbauverwaltung, so daß die Strenge des Entwurfs ein wenig aufgeweicht wird, ohne daß der ansonsten als mächtig eingeschätzte Stimmann etwas dagegen unternehmen könnte. Widerstände gegen oder Einfluß auf das Projekt können nur noch durch Akteure geltend gemacht werden, die über Rechtsinstrumente dazu verfügen, doch sind auch deren Möglichkeiten begrenzt. Zwar kann der Developer die Realisierung einzelner Bauabschnitte im Zweifelsfall verzögern oder zurückstellen, doch bestehen auch für ihn Schwierigkeiten, das bereits an einigen Stellen genehmigungsrechtlich heikle Projekt zu stark abzuwandeln.

9.42 Bewertung

Eine Bewertung der Tatsache, daß vor Ort ein Umstrukturierungsprozeß stattgefunden hat, soll hier unterbleiben, da eine Rettung des Produktionsstandorts wohl weder erwünscht noch realistisch war. Vor diesem Hintergrund ist die recht weitgehende Umsetzung des Konzepts ein Beweis für die Handlungsfähigkeit eines Bezirksamts im vermeintlich investorenunfreundlichen Berliner Umfeld. Auf diese Weise werden drei bedeutende Ziele erreicht: die Sicherung des hervorragend erschlossenen Gebiets als bedeutenden Arbeitsstandort - im Gegensatz zu einigen weiteren „vor sich hin dümpelnden“ stadtentwicklungspolitischen Entlastungsstandorten am S-Bahn-Ring -, die „Rückeinbindung des Areals in die Stadt“ durch Zugänglichkeit, Nutzungsspektrum und Durchwegung sowie ein beachtlicher ökologischer Gewinn über Altlastensanierung und flächenhafte Entsiegelung. Dennoch sollen einige prozeßbezogene wie inhaltliche Defizite hier nicht übersehen werden. Die weitgehende Ausgrenzung der Gegnerinnen aus dem Planungsprozeß und die geradlinige Umsetzung eines bestimmten Stadtentwicklungsmodells schwächt Beteiligungsprozesse, wenn selbst bei großflächigen Umstrukturierungen Einmischung nahezu wirkungslos bleibt. Es entsteht ein Projekt weitgehend aus einem Guß, das - vgl. die Erfahrungen mit Kompromißlösungen auf kleineren Flächen in den anderen Fallstudien - seine Qualität aus der durchgehaltenen inneren Logik des Entwurfs schöpft. Damit wird allerdings die Weiterentwicklung des Konzepts zu einem „mühseligen Geschäft“, das nur teilweise im Hinblick auf die reduzierten Wohndichten gelingt, während die Aufenthaltsqualität der Freiräume in Teilbereichen begrenzt bleibt, die Versorgung der Wohnflächen mit Infrastruktur und Einzelhandel nicht optimal ist, das Wohnquartier gerade im Hinblick auf die sinkende Nachfrage nach Geschoßwohnungen Attraktivitätsprobleme aufweist und das Büroquartier an der Eichenstraße äußerst peripher liegt. Es bleibt überdies zu erwähnen, daß grundsätzliche Alternativen zur dichten Bebauung des Gebiets wegen der Vermarktungstätigkeit der Treuhand praktisch nicht thematisiert werden konnten. Ob also beispielsweise ein Freizeitpark, eine Nutzung von Teilen des Areals als Sportfläche oder in Fortsetzung des landschaftlichen Charakters des Spreeoberlaufs sinnvoll gewesen wären, ist nie Gegenstand des Entscheidungsprozesses gewesen⁶⁰⁵. Die erhebliche Verdichtung an der Elsenstraße wäre nicht erforderlich gewesen, trägt auf der anderen Seite aber dazu bei, Baumasse gerade an einem verkehrlich hervorragend erschlossenen Standort zu konzentrieren – im Sinne des ursprünglichen „Entlastungsgedankens“, mit dem das Ringstadtkonzept entwickelt wurde. Im Hinblick auf die Instrumentalisierung des Denkmalschutzes zur Sicherung der Attraktivität eines Investorenprojekts ist zumindest aus der Sicht der Industriedenkmalpflege der Verlust wertvoller Substanz zu beklagen, die mit einer Verringerung der Dichte hätte gerettet werden können, allerdings mit dem Risiko einer Brückierung des Schlüsselinvestors Allianz durch die öffentliche Hand.

⁶⁰⁵ Der Autor hält die Verdichtung aufgrund der Verkehrslage des Standorts für sinnvoll, ist aber skeptisch gegenüber der isolierten Lage des Wohnquartiers, das außer für Liebhaberinnen von Wohnungen in Hochhäusern am Ufer eines Flusses – leider in Nordlage – nur begrenzte Qualitäten bereithält. Die Durchmischung des Standorts kann sicherlich als sinnvoll angesehen werden, doch wäre ein aktiverer Ansatz, beispielsweise die Flächen südlich der Hoffmannstraße, die sich im öffentlichen Eigentum befinden, stärker für freizeitbezogene Nutzungen zur Verfügung zu stellen, denkbar gewesen, bei gleichzeitiger Schonung der angrenzenden Villenquartiere. Diese Gedanken sind nicht zu Ende gedacht, sollen aber die prinzipielle Möglichkeiten andeuten, weitere Alternativen trotz Verdichtung eines Ringstandorts einzubeziehen.

TEIL C

ANALYSE

1. DIE AKTEURE

Bei der Betrachtung der Akteure werden umfangreiche Informationen kompiliert, die vorwiegend aus Interviews mit den Akteuren stammen. Daraus entstehen Selbst- und Fremdeinschätzungen, die „motivationsanalytisch“ und „reputationsanalytisch“ gedeutet werden können und durch weitere Analyseschritte ergänzt werden. Aufgrund der großen Breite der beteiligten Akteurstypen war es nicht in allen Fällen möglich, Selbsteinschätzungen in hinreichendem Umfang zusammenzutragen. Deshalb wird es an geeigneter Stelle erforderlich sein, entweder die Selbsteinschätzungen mit großer Vorsicht und lediglich als zusätzlichen, persönlich gefärbten Hinweis auf die Bedeutung des Akteurstyps zu betrachten, für den der oder die Interviewpartner stehen, eine beispielhafte Zuspitzung auf eine geringe Anzahl von typischen Vertretern vorzunehmen, die das Spektrum der vorfindbaren Motivationen ausleuchten sollen, oder die Einschätzung mit Fremdeinschätzungen zu kombinieren. Insbesondere entfällt die Selbsteinschätzung durch Jürgen Klemann (Bausenator 1995-99) und Peter Strieder (Stadtentwicklungssenator 1995-99 und seitdem Senator der wieder zusammengeführten Stadtentwicklungsverwaltung), mit denen kein Interview geführt wurde. Bei der Selbsteinschätzung wurde neben den (planerisch-inhaltlichen) Motiven der Akteurin für ihr Handeln insbesondere analysiert, durch welche Argumente sie es (politisch) zu legitimieren versucht und auf welche möglichen Bündnispartnerinnen und Gegner sie dabei zurückgreift bzw. stößt. Für die Selbsteinschätzung ist weiter von Bedeutung, daß aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Belastung der Gesprächspartner und des unterschiedlichen Grads ihrer Involvierung in die untersuchten Entscheidungsprozesse keine einheitliche Tiefe in den Interviews erreicht werden konnte - in der Regel wird dies dann zum Problem, wenn hochrangige Politikerinnen oder Mitarbeiter des Senats bei einer Reihe von Fällen eingebunden waren, aber noch heute nur ein sehr begrenztes Zeitbudget für ein Interview zur Verfügung stellen können. Zwar ist auch hier dann Vorsicht bei der Interpretation geboten, doch ist diese offenbar teilweise unbegründet, wie sich aus der Bestimmtheit und routinegeprägten Eindeutigkeit der Aussagen ableiten läßt, die sich in der überwiegenden Zahl der Fälle auch mit den Fremdeinschätzungen zu einem schlüssigen Bild abrunden.

Vorrangig wendet sich das vorliegende Kapitel der Rolle der jeweiligen Akteure zu, während eine detailliertere Analyse der einzelnen städtebaulichen Teilaspekte im Kapitel „Städtebauliche Charakteristika“ auch unter Bezugnahme auf die einzelnen Akteure vorgenommen wird. Für die Beurteilung der Rolle der Akteure ist bedeutsam, inwiefern verschiedene Akteure gemeinsame Positionen entwickeln können, vor allem innerhalb der öffentlichen Hand. Dies trägt zur Erläuterung der Handlungsspielräume und deren Grenzen bei, so daß die inhaltlichen Positionen teilweise Berücksichtigung finden müssen. Während für die meisten Akteurstypen sich ohne Schwierigkeiten eine angemessene Bezeichnung finden läßt, gilt dies für die Verfahrensbetreuer bzw. -mittler nicht, die als Dienstleister von Investoren auftreten. Sie nehmen Gutachteraufgaben wahr, vertreten aber dabei stärker Interessen der Investoren als der öffentlichen Hand. Die Architekten wurden nicht in die Gruppe der „Dienstleister“ eingeordnet. Wenngleich sich ihre Ziele häufig in den Dienst der Weiterentwicklung städtischer Räume für die Gemeinschaft der städtischen Nutzer stellen, sind ihre Konzepte stark von den Rahmenbedingungen der Investoren und ihren eigenen entwurflichen Ideen geprägt, die sie im Zweifelsfall auch unabhängig von den Zielen der öffentlichen Hand oder der Bürger durchzusetzen versuchen. Damit schien es vertretbar, sie in den Komplex der Bauherrenseite einzuordnen - wobei diese Einordnung zunächst rein formal ist und auf die Bewertung ihres Handelns keinen Einfluß haben soll. Schließlich ergeben sich terminologisch die größten Probleme bei der Bezeichnung der Akteursgruppe Eigentümerin-Bauherr-Investorin-Developer. Wenn hier im folgenden daher fast ausnahmslos von „Investoren“ die Rede ist, soll dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese Bezeichnung bisweilen unpräzise ist, sondern lediglich eine prägnante Bezeichnung für die Akteursgruppe ermöglichen. Bei der näheren Untersuchung der Akteursgruppe selbst wird auf die unterschiedlichen Akteurstypen eingegangen, die zu ihr zählen.

1.1 Die Akteure in der öffentlichen Verwaltung

Im folgenden soll insbesondere herausgearbeitet werden, in welchem Verhältnis die Legislative und die Exekutive im Politikfeld Stadtentwicklung stehen. Es wurde bereits in den Fallstudien deutlich, daß eine oberflächliche Einschätzung kaum weiterführt. Sowohl eine Dominanz der Verwaltung, die in der Literatur als Grunderkenntnis dargestellt wird (Mayntz 1985), als auch eine der politischen Parteien oder gar der Legislative scheint den Kern nicht zu treffen. Als herausragend wird sich der Handlungsspielraum der politischen Spitze der Verwaltung erweisen, doch ist auch dieser von vielerlei - allerdings nur schwer erfaßbaren - Rahmenbedingungen begrenzt.

1.11 Die Senatsbauverwaltung und ihre Senatoren

1.111 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Im folgenden soll zunächst auf die Senatoren und Senatsbaudirektoren eingegangen werden. Daran schließt sich eine kurze Charakterisierung der Mitarbeiterinnen in der Verwaltung an. Im Untersuchungszeitraum spielen insbesondere die drei Bausenatoren Wittwer (CDU), Nagel (SPD) und Klemann (CDU) eine Rolle. Über die Charakterisierung ihres politischen Kurses sollen Gemeinsamkeiten, die positionsanalytisch gedeutet werden können, und Unterschiede, die auf den Beitrag und Spielraum der einzelnen Personen und ihres politischen Lagers deuten, aber ebenso Hinweise auf die Rolle der jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen geben, identifiziert werden. Weiterhin stehen Hans Stimmann und Barbara Jakubeit als Senatsbaudirektoren der beiden letztgenannten Senatoren im Zentrum der Untersuchung.

Die *Wittwersche* Politik ist eine Reaktion auf einen doppelten Politikwechsel, der aber lediglich in Ansätzen vollzogen wird. Das Abgehen von der „stadtzerstörerischen“ Umbaupolitik des Flächennutzungsplans 1965 und das allmähliche Aufkommen einer Büroflächennachfrage können noch in Einzelprojekten bewältigt werden, so daß Wittwer eine projektorientierte Politik beginnt, die zwar grundsätzlich die Struktur der City-West mit hohem Wohnanteil erhalten und auf Dezentralisierung setzen soll, sich aber am Kantendreieck und dem Kranzlereck bereits einer moderaten Hochhausbebauung öffnet. Er vertritt die in den 1980er Jahren propagierte erste Verdichtungswelle, die sich auf die hohen Dichten der kaiserzeitlichen Bebauung beruft, aber für hohe Wohnanteile von bis zu 40 % eintritt.

Die Selbsteinschätzung *Nagels* ist stark von legitimatorischen Argumenten geprägt und läßt sich hinsichtlich der inhaltlichen Motive klar umreißen. Als wesentliche explizite Ziele bzw. Motivationen zeigen sich die „Spektakularität“ der entstehenden Architektur und die Demonstration von „Handlungsfähigkeit“ der Politik. Für letztere ist der ausgeprägte Instinkt für die Besetzung von Themen mit ausschlaggebend, die der öffentlichen Wahrnehmbarkeit der eigenen Politik dienen.

Spektakularität dient in erster Linie der Vermarktung des Orts - Berlin wie des jeweiligen Standorts (vgl. Kranzler-Eck) - und wird über kontrastierende, provokative, „aufregende“ Architektur versucht, deren öffentliche Wahrnehmung zum Qualitätskriterium wird:

„In der Legislaturperiode, in der wir in der großen Koalition waren, haben Herr Hassemer und ich die Entscheidung getroffen, ... endlich an dieser Stelle etwas vernünftiges zu machen. ... Wenn Sie heute den Kurfürstendamm entlanggehen, was gibt es denn dort an spektakulärer Architektur, eigentlich nichts. ... Hassemer und ich haben dann in großer Gemeinsamkeit uns die diversen Entwürfe von Jahn angeschaut. ... Aktivitäten, die das Projekt verzögern, wenn nicht gar verhindern sollten, das wollten wir nicht. ... Wir wollten, daß das zügig realisiert wird. ... Und dann haben Hassemer und ich das auch durchgezogen. ... Dafür ist man demokratisch gewählt, daß man solche Dinge dann auch durchsetzt, wenn man sie für richtig hält.“ (Gespräch Nagel, Abschnitt über das Kranzler-Eck)

Namen von großen zeitgenössischen Architekten und die Wiedererweckung der „Legende“ Adlon tragen zu dieser Wahrnehmung bei, so daß Vielfalt zwangsläufig zum Funktionsprinzip für Spektakularität wird. Handlungsfähigkeit wird über hohe Geschwindigkeit in Verfahren erreicht, so daß die Einschätzung der Genehmigungsfähigkeit des Zoofensters nach § 34 BauGB einem klaren Motiv untergeordnet wird - schnelle Entscheidungen für eine ökonomische Selbständigkeit Berlins durch Investitionstätigkeit:

„Ich habe mich nicht gegen ein Bebauungsplanverfahren gesträubt, sonder ich habe dieses Projekt nach 34 für genehmigungsfähig gehalten, und dagegen haben sich, hat sich der Bezirk und andere gesträubt, so herum ist es richtig, ... das waren alles Leute, die nicht begriffen hatten, worum es ging in der damaligen Zeit. Berlin war ökonomisch am Ende. Man kann überspitzt sagen, daß hier jeder Investor heiliggesprochen werden mußte. Wir waren froh, daß es jede Menge dynamische Bauherren und Investoren gab. ... Und von daher mußten wir zu schnellen Entscheidungen kommen. Wir konnten und wir wollten uns nicht langwierige, jahrelange Bebauungsplanverfahren leisten. Nur da, wo es rechtlich unabdingbar geboten ist. Sonst haben wir gesagt: was sagt das geltende Baurecht, das ist ja nicht ein Verbiegen, sondern, wenn man feststellt, es ist nach 34 genehmigungsfähig, dann hat der Bauherr einen Rechtsanspruch.“ (Gespräch Nagel, Abschnitt über das Zoofenster-Projekt)⁶⁰⁶

Gegner dieser offenen Einstellung zur Investitionsdynamik werden als „rückwärtsgewandt“, „provinziell“ und an der Subventionsmentalität der westlichen Teilstadt hängend identifiziert:

„Wir haben sehr bewußt städtebauliche Akzente gesetzt, die von Internationalität geprägt waren, und wenn man sich das heute anguckt, was diese Architekten, auf die wir gesetzt haben, Herr Stimmann und ich und auch Herr Hassemer, in der Stadt hinterlassen haben, alle bewundern es, nur die Berliner, die kommen nicht mit. ... Oder einige Berliner. Die meisten Berliner finden es doch faszinierend, was zum Beispiel im Sony-Center entstanden ist. Es ... ist ja auch von Helmut Jahn. Helmut Jahn hat sich ja mehrfach realisiert in der Stadt. ... Das kleine Haus da an der Lewishamstraße, dieses sehr schmale, dann das Victoria-Projekt, dann das Sony-Center, das sind doch alles tolle Architekturen.“ (Gespräch Nagel)

Über diese stark von architektonischen und städtebaulichen Zielen abstrahierten Motive hinaus sind fast keine Indizien für fachliche Motive im engeren Sinne zu erkennen. Die gerade durch die Fachöffentlichkeit stark in die Kritik geratene dynamische Politik Nagels wird von diesem ex post durch eine ganze Reihe von Absicherungen gestützt, die zu fassen sind unter die Kategorien „Notwendigkeit der Überwindung von Provinzialität“, „Ergebnisse sind Ausdruck von Kompromissen“, „Demokratisches Mandat für autonome Entscheidung nach Beratung“ und „Anerkennung wirtschaftlicher Realitäten“. Die erste Kategorie drückt sich aus in der Einordnung von Kritik als Ausdruck des alten West-Berliner Geists, der Internationalität der kritisierten Architekten und ihrem großen Namen sowie im Verweis auf anerkannte Beispiele für die Überlagerung von Denkmälern durch Kontraste, für deren Qualität allerdings keine Kriterien benannt werden. Die Berufung auf Kompromisse wiederum ist umfassend, wird aber lediglich zur Unterstützung einer Städtebaupolitik herangezogen, die sich eine konventionelle Wiederherstellung von historisch bedeutsamen Stadträumen und eine investorenorientierte Zentrenpolitik auf die Fahnen geschrieben hat. Begründungen für die Entstehung von Kompromissen werden kaum gegeben. Dies wird nur verständlich, wenn man die Selbsteinschätzung im Hinblick auf die Stellung des Senatorenamts hinzunimmt. Das Mandat für eine Entscheidung wächst aus intensiven direkten Verhandlungen mit der Akteursgruppe um die Investoren, bei der Projekte mit zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen nachträglich abgeglichen werden, gestützt auf die vorausgehende Abstimmung im Team der Leitungspersonen in der Senatsverwaltung und die Identifizierung möglicher fachlicher Detailkompromisse in der eigenen Verwaltung, ohne das jeweilige Projekt grundsätzlich in Frage zu stellen. Ungeachtet dessen wird im Konfliktfall das unter Berufung auf die eigene demokratische Wahl ins Amt durchgesetzt, was man für richtig hält. Die Herstellbarkeit von Abstimmungssiegen in der Koalition wird dabei zum entscheidenden Erfolgsmaßstab. Zu den wirtschaftlichen Realitäten wird insbesondere der beträchtliche Anteil von Fremdnutzungen im Büroflächenbereich gezählt, der eine Anonymisierung der jeweiligen Investoren und Developer unter dem Vorzeichen der Produktion von Büroflächen als normal erachtet und trotz des Wissens um die Begrenztheit möglicher Selbstnutzungsanteile nicht als Widerspruch zur Begründung des Bebauungsplans Kranzler-Eck durch die Errichtung der Regionalzentrale der Victoria empfunden wird. Abgesichert wird diese Haltung durch die Berufung auf die Qualitäten von Standorten, die mittelfristig bei den betreffenden Projekten Vermietungsproblemen vorbeugt. Die Einschätzung der Wirtschaftlichkeit einer Investition -

⁶⁰⁶ Vgl. Eichstädt 1994, S. 48 für eine Kritik an der hohen Dichte, die am Zoofenster von Nagel genehmigt wurde, die insbesondere deshalb nicht gerechtfertigt gewesen sei, weil für Brau und Brunnen als langjährige Eigentümerin des Grundstücks kein Grundstückserwerbvergleichbarer Verwertungszwang bestanden habe. Die tatsächliche Motivation Nagels kann wohl nur begrenzt mit der Eigentumsfrage – Halten eines Traditionskonzerns – begründet werden, was darauf hindeutet, daß er tatsächlich an der Initialwirkung des Projekts (Stichwort „Ende der Nachkriegszeit“) interessiert war.

selbst im Falle der aufwendigen Gebäudeentwürfe von Rogers oder Jahn aus der Boomzeit - wird denn auch dem Investor alleine überlassen.

Nagel beschränkt sich also auf eine bisweilen unbeirrbar Beeinflussung von Leitentscheidungen, ohne Details stärker wahrzunehmen. Im Zweifelsfall spielt Beratung nicht zwangsläufig eine Rolle oder wird teilweise nicht wahrgenommen:

„Es ist ja so, daß wir durchaus ein Team gewesen sind. Zweifellos hatte ich die Möglichkeit, mich über Kritik hinwegzusetzen, aber in der Regel hat man sich ja auch bei vielen Dingen überzeugen lassen. ... Wie das in einem guten Team so ist.“

„Und außerdem muß man auch immer eines sagen, Beiräte sind Beiräte. Die können einem einen Rat geben, aber man muß dem Rat nicht unbedingt folgen. Man sollte, wenn man den ernst nimmt, sich von den Argumenten zumindest dann und wann beeindrucken lassen. Sonst brauchen die ja keinen Senator, sonst können sie ja gleich als Gremium entscheiden.“ (Gespräch Nagel)

Die Details der Ausformulierung von Vorgaben in Wettbewerbs- und Gutachterverfahren werden vom Senator nicht mehr beeinflusst. Zu seinen Gegnern werden die Kritiker der Investitionsdynamik, die nicht als „Qualitätssicherer“, sondern als „Verzögerer“ identifiziert werden, seien sie nun Vertreter von Bezirken oder der Architektenschaft. Der Politik in der Legislative wird jegliche inhaltliche Auseinandersetzung abgesprochen, so daß die Durchsetzung der eigenen Politik nur noch ein Vermittlungsproblem in die Koalitionsfraktionen hinein darstellt - das von den Betroffenen und Beobachtern jedoch als „Hacken zusammenknallen“ (G126) wahrgenommen wird:

„Die SPD als Partei in Berlin hatte überhaupt keine eigenen städtebaulichen Vorstellungen. Im Grunde hat die SPD als Partei die städtebaulichen Vorstellungen ihres Senators und ihres Senatsbaudirektors zu eigen gemacht – wir haben das dann umgesetzt.“ (Gespräch Nagel)

Aufschlußreich wird diese Betrachtung, wenn man zu den Gegnern die Partner hinzunimmt. Zu ihnen zählt der durch Hassemer personifizierte Koalitionspartner, der eine Immunisierung der eigenen Politik gegen Kritik sicherstellt - selbst wenn er selbst einem Projekt kritisch gegenübersteht, dies aber aufgrund der senatsinternen Arbeitsteilung nicht öffentlich werden läßt. Zu ihnen zählen ebenfalls explizit die bauwilligen Investoren, die eine Überwindung der städtebaulichen Nachkriegszeit versprechen und damit eine verfahrensbezogene Symbiose mit dem Senator eingehen. Schließlich sind ihnen allerdings auch Bezirkspolitiker zuzurechnen, und zwar auffälligerweise genau die, in denen ein großes Bauvolumen ohne größere Detaildebatten bewältigt wird, die also die Grundsatzposition teilen, die Dynamik des Vereinigungsbooms möglichst schnell und weitreichend in Bautätigkeit umzusetzen.

Bei der Selbsteinschätzung *Stimmanns* fällt im Vergleich zu Nagel zweierlei auf. Erstens ist, naheliegend aufgrund des Aufgabenspektrums, die motivatorische Komponente wesentlich ausgeprägter und gegenüber der legitimatorischen Komponente differenzierter. Zweitens ist interessant, daß im Verhältnis zu anderen Akteuren Nagel implizit und explizit Partner und Gegner nennt, dabei aber im wesentlichen seine Unabhängigkeit und seine Definitionsmacht zum Ausdruck bringt, die eindeutig „dynamische“ Akteure als Partner und „Verzögerer“ als Gegner begreift, während *Stimmann* seine Rolle fast ausschließlich über Gegner definiert - was teilweise, aber nicht ausschließlich an den untersuchten Projekten und seiner Rolle im dazugehörigen Entscheidungsprozeß liegt. Ein zentrales Phänomen im Wirken *Stimmanns* scheint die Problematik der Kommunizierbarkeit von Inhalten darzustellen. Dabei soll hier nicht auf die vielfach in der fachöffentlichen Diskussion über ihn kolportierte Haltung eingegangen werden, nach der er Vertreterinnen anderer fachlicher Auffassungen brüskiert oder zu wenig zur Kenntnis nimmt. Diese aus dem unmittelbaren Umfeld *Stimmanns* bestätigte Problematik ist hinlänglich bekannt und trägt sicherlich zu innerfachlichen oder politischen Polarisierungen bei.

Da *Stimmann* in bezug auf die Durchsetzung seiner eigenen Ziele Erfolge und Mißerfolge in seinem Wirken als Senatsbaudirektor zu verzeichnen hat, lohnt es sich, darüber hinaus auf eine in der Selbsteinschätzung hinzutretende Erklärungskomponente einzugehen. Diese liegt in der Breite des von ihm abgedeckten fachlichen Felds - ob über seinen amtsgemäßen Auftrag hinaus oder nicht, spielt hier zwar zunächst keine Rolle, gibt aber bereits Aufschluß über die hier zu erörternde Problematik. Als Senatsbaudirektor vermeintlich einerseits für öffentliches Bauen und als oberster Architektur- und Städtebaubeamter

andererseits für ordnende Vorgaben im Bereich des quantitativ übermächtigen privaten Baugeschehens zuständig, beschränkt sich sein Aufgabenbereich angesichts der Trennung der beiden städtebaubezogenen Senatsverwaltungen zunächst auf architektonische Fragen und wird, insbesondere wegen des großen fachöffentlichen Interesses an Architektur, auch so wahrgenommen. Stimmanns Motivation reicht dagegen stark in den Bereich von Städtebau und Stadtplanung hinein.

Die hierzu gehörenden Instrumente, die Stimmanns Idee einer Steuerbarkeit von Stadtentwicklung repräsentieren, werden von Kritikern - und zwar nicht nur im Extremfall Gestaltungsverordnung - aus architektonisch-gestalterischen und dem investitionsfördernden-wirtschaftlichen Kreisen bzw. Motivationen als „ideologisch“ angegriffen, wobei zwei unterschiedliche Strömungen mit dem gemeinsamen Ziel der Eindämmung von öffentlichen Vorgaben bzw. Restriktionen Hand in Hand gehen. Bei dieser Auseinandersetzung ist die Verengung der Wahrnehmung Stimmanns auf das architekturbezogene Aufgabenfeld für die Kritik funktional, indem die städtebaulichen und stadtplanerischen Ziele als Anmaßung Stimmanns dargestellt werden können - wenngleich Stimmann selbst durch seine starke Fixierung auf gestalterisch-bildhafte Kommunikationsmittel dieser Kritik in die Hände spielt. Die eigentliche Motivation Stimmanns, die Formulierung von Basisanforderungen an Architektur für die Weiterentwicklung der Stadt, steht in engem Zusammenhang mit dem an anderer Stelle in dieser Untersuchung näher behandelten Leitbild des „Städtischen“ mit der Hauptausprägung einer erheblichen innerstädtischen Verdichtung. Sie bildet ein geschlossenes Gebäude von Teilmotiven und -strategien auf verschiedenen Maßstabsebenen, die nicht immer explizit werden und daher bei Einzelentscheidungen bisweilen unverständlich bleiben. Auf der gesamtstädtischen Ebene wird ein neues Zentralitätsgefälle angenommen, eine neue „Topographie“, die sich klar dem über viele Jahrzehnte tradierten, aber nach der Vereinigung unter Einbeziehung eines gesamtstädtisch verstandenen Polyzentralismus weiterentwickelten Strukturbild mit den drei Citybereichen Breitscheidplatz, Potsdamer Platz und Alexanderplatz sowie den Entlastungs- bzw. Ergänzungszentren am S-Bahn-Ring unterordnet. Diese Struktur wird in der Stimmannschen Motivation überlagert von einem handlungsbezogenen Schwerpunkt auf dem Ostteil der Stadt und einem bewahrungsorientierten Schwerpunkt auf dem Westteil - was gutwillig als pragmatisches Aufbauprogramm für das traditionelle Zentrum Berlins im Osten der Stadt und gewissermaßen als „Restitution“ seines eigentlichen Zentrums begriffen werden kann, böswillig als patriarchalische Entwicklungspolitik in einem durch die industrialisierte Nachkriegsmoderne stigmatisierten Ostteil bei tendenzieller Bewahrung des eigenen „Herkunftsreichs“ im Westen.

Wesentlich ist dabei zur Erklärung der Stimmannschen Politik jedoch über diese Wertungen hinaus die stark abstrakt-strukturell geprägte Komponente seiner Ziele. Während der Bereich um den Breitscheidplatz bereits seine Rolle als City durch ein beachtliches Büroflächenangebot herausbilden konnte, sieht der „Entwicklungsmanager“ Stimmann seinen zentralen Aufgabenbereich aufgrund seiner begrenzten Machtressourcen und Einwirkungsmöglichkeiten pragmatisch und bewahrungsorientiert in der „Kritischen Rekonstruktion“ der Friedrichstadt, da diese aufgrund des Investitionsdrucks und den mit ihm zusammenhängenden Hochhausprojekten zunächst am stärksten aus dem Strukturbild herauszufallen droht. Die Entwicklung am Alexanderplatz und am Potsdamer Platz stellt gewissermaßen das „Ventil“ für Stimmann dar, bei dem er sich nicht oder nur begrenzt gegen die von ihm kritisch betrachteten Hochhäuser sperrt. Die Zustimmung oder zumindest die Hinnahme dieses Ventils durch Stimmann ist auf höchster Maßstabsebene durch sein Strukturbild legitimiert, kann aber wiederum auch pragmatischer begriffen werden als Einsicht in die begrenzte Beeinflußbarkeit der auf oberster politischer Ebene sanktionierten Vorzeigeprojekte, durch die sich überdies eine ansatzweise Wiedergewinnung von Strukturen der „Europäischen Stadt“ zumindest in morphologischer Sicht erreichen läßt.

Der Breitscheidplatz ist der eigentliche Konfliktbereich, an dem die Strukturlogik Stimmanns - zwar wichtiges Zentrum, aber bereits hinreichend profiliert - mit der wirtschaftspolitisch dominierten Senatspolitik der Akteure aus dem Westteil der Stadt (Nagel, Hassemer, Klemann) kollidiert und er schließlich seine abstrakte Position nur begrenzt vermitteln kann⁶⁰⁷. Deutlich wird diese Haltung in der leitbildhaften Formulierung des „dialogischen“ „Weiterstrickens“, die eine intensive Auseinandersetzung mit dem

⁶⁰⁷ Stimmann selbst schwankt in der Selbstdarstellung seines Auftrags zwischen einer Beschreibung als „politisches“ und „fachliches“ Amt, wobei die „fachliche“ Sicht dominieren dürfte. Interessant erscheint jedoch das in der Fachzeitschrift „Baumeister“ erschienene frühe Interview, in dem sich Stimmann ausdrücklich politisch versteht: „Und ich hab mir ausbedungen, daß das ein politischer Job ist. Ich wollte nicht nur abgestellt sein auf

mulierung des „dialogischen“ „Weiterstrickens“, die eine intensive Auseinandersetzung mit dem gewachsenen, aber von den anderen Akteuren nicht durchweg geschätzten Strukturen der Nachkriegszeit am Breitscheidplatz erfordert und von deren grundsätzlicher Anerkennung ausgeht, eine fachliche Haltung, die von den oben erwähnten Kritikern sowohl aus dem architektonischen als auch aus dem wirtschaftspolitischen Lager attackiert werden kann und dabei ihren Hebel in der Diffamierung der 1950er-Jahre-Architektur findet, die sich aus außerfachlicher Sicht leicht bewerkstelligen läßt. Daß Stimmann selbst einen Abriß von Teilen dieser Bestände wie beispielsweise des Kranzler-Ecks in Kauf nimmt, erhärtet seine strukturelle Betrachtungsweise, wird aber in der Öffentlichkeit praktisch nicht wahrgenommen und damit auch kaum als möglicher Kompromißansatz thematisiert. Betrachtet man nun die Elemente des „städtischen“ Leitbilds auf städtebaulicher Ebene, so scheinen die häufig fachöffentlich debattierten Motive und Ziele auf, zu denen die Orientierung an der Traufhöhe, der Rückbau von groß dimensionierten Verkehrsstrassen, die verträgliche Bestimmung von Nutzungsart und Geschoßfläche vor der architektonischen Detaillierung, die Überwindung von Barrieren, die Unterordnung der Architektur unter städtebauliche Gestaltungsvorgaben an gewissen Orten bei gleichzeitigem Bekenntnis zur „modernen“ architektonischen Interpretation von historischen Orten, die Forderung eines 20-prozentigen Wohnanteils usw. zählen. Obgleich Stimmann die geringe Planungskultur in Berlin und vor allem die Verhandlungsorientierung des Bezirks Mitte kritisiert und auf dessen nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten der planungsrechtlichen Steuerung verweist, nutzt er die ihm selbst zur Verfügung stehenden Instrumente ebenfalls unzureichend:

„Leider haben wir nie die zehn Thesen der Kritischen Rekonstruktion durch das Parlament absegnen lassen, so daß man hätte sagen können, erstens, zweitens, drittens etc., wie die zehn Thesen der Behutsamen Stadterneuerung, die damals parlamentarisch abgesegnet wurden, hat auch nicht viel genutzt, aber im Konfliktfall konnte man immer auf das Parlament zeigen. Hier war das so eine Art Agreement, deswegen konnte man das auch ... leichter umwerfen.“ (Gespräch Stimmann)

So drohen auch seine politischen Ziele in einem reaktiven Prozeß der projektbezogenen Entscheidungsfindung aufgerieben zu werden. Betrachtet man die Motive auf der noch kleinräumigeren Ebene des Gebäudes, so wird deutlich, daß der Einsatz für die „Stadt“ nur unzureichend von der abstrakten Ebene auf die der „Nutzer von Stadt“ heruntergebrochen wird. So bleibt dieser Einsatz Angriffen ausgesetzt und versäumt es, sich die Unterstützung impliziter Verbündeter zu erschließen und diese in die Durchsetzung strategisch einzubeziehen. Dies nimmt seinen Ausgang bereits bei der differenzierten Position zu Hochhäusern an unterschiedlichen Standorten. Eine aktive und projektübergreifende Politik der Bestimmung von geeigneten Orten findet erst im Planwerksprozeß intensiver statt, so daß Stimmann die Abwehr von Hochhausstandorten ebenfalls reaktiv betreiben muß⁶⁰⁸. Die Attraktivierung von Standorten durch Hochhäuser wie am Alexanderplatz wird schließlich auch von Stimmann in Einzelfällen hingenommen und sogar durch die angewendeten Verfahren mit Definition der städtebaulichen Konfiguration legitimiert:

„So, und der Alexanderplatz, dem ist sozusagen seine natürliche Zentralität abhanden gekommen durch die DDR. Das war ja der Modernisierungsort Berlins bis in die 30er Jahre, zuerst im 19. Jahrhundert, und dann in den 20er Jahren und den 30er Jahren, und danach die vierzig Jahre DDR. Der Alex war der Ort, an dem sich Ost-Berlin am meisten modernisiert hat. ... Der am besten verkehrlich erschlossene Ort Berlins, Fernbahn, S-Bahn, U-Bahn, Straßenbahn, Bus, direkt am historischen Zentrum, und dann gilt es auch zu reagieren auf diese Kaltluftschneise zwischen Stalinallee und Alexanderplatz.“ (Gespräch Stimmann)

Gestaltung, auf Architektur[,] sondern auch als Vertreter des Senators fungieren.“ (Baumeister, Heft 7/1993, S. 48) Vergleicht man diese Aussage mit den späteren Distanzierungen von Nagels Entscheidungen, wird verständlich, daß Stimmann später nicht mehr so stark das politische Element seines Amtes in den Vordergrund gestellt hat. Aufschlußreich ist weiter Stimmanns (wohl zutreffende) Einschätzung: „Es ist doch so, daß 80 % der Gebäude ohne meine Kontrolle entstehen.“ (S. 49) Die Bedeutung der im Bezirk veranlaßten Genehmigungen, die hier von Stimmann angedeutet wird, steht – wie die Durchsetzung beispielsweise der Architektur von Helmut Jahn – im Widerspruch zum Stellenwert, den Sewing (1995) dem „System Stimmann“ einräumt. Auch wenn die dort analysierten Wirkungsmechanismen der Entscheidungsfindung im Stimmannschen Umfeld äußerst bedeutsame Einblicke liefern, wird in dieser Untersuchung daran festgehalten, die Bezirke und den Senat gleichermaßen als lokalpolitische Machtfaktoren zu behandeln und miteinander in Beziehung zu setzen.

⁶⁰⁸ Vgl. die Auseinandersetzung um die Verträglichkeitsstudie von Barbara Jakubeit in der Fallstudie zum Zoofenster-Block.

Seine kritische Haltung wird schwer öffentlich vermittelbar, insbesondere gegenüber dem Teil der Öffentlichkeit, der als fachfremde Personen Hochhäusern ebenso wie reduzierten „modernen“ Fassaden skeptisch gegenübersteht, aber bei Stimmann mit der fachlich bedingten Akzeptanz der ökonomischen Rahmenbedingungen von Bürohausarchitektur wie dem Bekenntnis zu architektonischen Idealtypen - die beide tendenziell Monotonie fördern - nur eingeschränkt auf Widerhall stößt:

„Das ist ja auch gut. Also ich fand das, deshalb habe ich damals auch mitgestimmt mit dem Spangenberg [im Wettbewerb für das EAW-Gelände, U. A.], also ich fand das, find das, als Struktur gut. Es ist ein bißchen wie der letzte Mies-van-der-Rohe-Typus, so ein ganz kristallines, reines Gebäude.“ (Gespräch Stimmann)

Für die Ausformung von Gebäuden selbst werden die Zuwendung der Erdgeschoßzone zum öffentlichen Raum, Kategorien wie „Lesbarkeit“, „Erkennbarkeit“ und „Orientierung“, die Ablesbarkeit des Übergangs zwischen öffentlichem und privatem Raum durch die Fassadengestaltung sowie die „Dauerhaftigkeit“ des eingesetzten Materials postuliert, deren Herkunft in der Kritik an der Nachkriegsmoderne ins Auge fällt und damit auf die Erhöhung der „Benutzbarkeit“ von Stadt ausgerichtet ist, sich allerdings der Kritik abweichender Architekturauffassungen bewußt aussetzt und im Detail trotz der hergestellten Benutzbarkeit keineswegs Gebäude produziert, die einfache Zugänge der identifikatorischen „Aneignung“ erlauben. Legitimatorische Unterstützung sucht Stimmann aus einer völlig anderen Richtung als beispielsweise Nagel. Gerade im Hinblick auf die ökonomischen Rahmenbedingungen stellt er die Arbeitsplatzargumentation der Senatoren in Frage und verweist auf die Abschreibungsregelungen als wesentlichen Bestimmungsfaktor des Vereinigungsbooms. Die strukturelle Argumentation, auf die in den Motiven hingewiesen wurde, findet ihre Entsprechung im Verweis auf historische Erfahrungen, die teilweise legitimatorisch gewendet werden. So dient die Beobachtung, der Untergang des Kurfürstendamms werde immer wieder herbeigeredet und halte sich dennoch als Thema der öffentlichen Debatte, der Untermuerung einer vorsichtigeren Entwicklungshaltung in der City-West, während die Berufung auf die Vergangenheit des Alexanderplatzes als dem Berliner „Modernisierungsort“ und der „inneren Wiedervereinigung“ der Legitimation einer weiteren Veränderung des strukturell durch seine günstige Verkehrserschließung für Büroflächen geeigneten Standorts dient. Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, wie sich Stimmann gegen eine vordergründige wirtschaftspolitische Stadtentwicklungspolitik und ihre Exponentinnen in der Politik abgrenzt, gleichermaßen auf der anderen Seite gegen Architekten und Investoren, die ihre investitionsbezogenen und verkehrspolitischen Ziele ohne Rücksichtnahme auf „die Stadt“ durchzusetzen versuchen und in einem gemeinsamen Prozeß erst allmählich den Wert von Bestandsstrukturen zu schätzen lernen:

„Debis hat zum ersten Mal, Sony hat zum ersten Mal Hochhäuser gebaut, wir alle zusammen das erste Mal eine Stadt gebaut, für alle waren das Lernprozesse. Ich weiß nicht, junge Leute, heute reden die über Altbauten anders, über Lofts anders, Anfang der 90er war das, in den wilden Zeiten, war das anders. Wenn Sie gesagt haben, ich will ein Haus erhalten in der Friedrichstraße, z. B. in dem Kollhoff-Block [gemeint ist der Block zwischen Friedrichstraße, Behrenstrasse, Charlottenstraße und Französischer Straße, U. A.] hier, dann wurde abgerissen, da haben sie wie vor der behutsamen Stadterneuerung gesagt, das kann man nicht halten. Die Zeiten waren nicht danach.“ (Gespräch Stimmann)⁶⁰⁹

Stimmann begreift sich in diesem Zusammenhang ausdrücklich nicht als politischer, sondern als fachlicher Akteur, der sich gegen eine zu große verhandlungsbedingte Nähe zwischen Politikern und Investoren ausspricht:

„Sie sitzen jetzt hier, als netter Mensch, sympathisch, gleiche Leidenschaften. Sie sind auch für das Bauen, .. und das gibt dem ganzen etwas personales, .. dieser Konstellation. Und dafür sind Politiker immer anfällig. Müssen sie auch sein, müssen ja mit Menschen reden.“ (Gespräch Stimmann)

⁶⁰⁹ Hier weicht Stimmann von seiner politökonomischen Betrachtungsweise ab und unterstellt, es habe keine hinreichenden Erfahrungen mit der Inwertsetzung von Bestandsgebäuden gegeben. Dies trifft sicher angesichts der Fluktuation von einzelnen Akteuren zu, verkennt aber den auch in dieser Untersuchung herausgestellten Zusammenhang zwischen Ökonomie und Städtebau dahingehend, daß in Zeiten geringer Büroflächennachfrage die Inwertsetzung von Bestandsgebäuden als Differenzierungsstrategie bei der Erarbeitung von Investorenkonzepten eine Rolle spielt, während in Zeiten des Booms die Politik daran mitwirkt, daß sich zur Befriedigung der vermeintlichen Nachfrage primär wachstumsorientierte Konzepte durchsetzen, die Bestandsgebäude als Hindernis bei der quantitativ maximalen Flächenverwertung erachten.

Er grenzt sich dabei ebenfalls gegen die Bezirke ab, in denen seine Ziele nicht durchzusetzen sind. In Kenntnis der Faszination, die Investorenprojekte offenbar auf Politiker der Exekutive ausüben, gelingt es ihm jedoch wie oben angedeutet nicht, das Parlament strategisch einzubinden. Das vermeintlich mächtige „Architekturkartell“, das im Berliner Fassadenstreit heftiger Kritik ausgesetzt war, bildet zwar ein auf sich überlappenden Zielen aufbauendes Bündnis, das Einzelentscheidungen über Architektur und Städtebau vor allem in der Friedrichstadt erheblich beeinflusst und prägt, doch reicht dieses kaum über die fachlich-professionellen Kreise hinaus, in denen es seine Hauptvertreterinnen hat. Gerät es in Widerspruch mit außerfachlichen Machtressourcen, ist daher seine Wirkungsmächtigkeit deutlich eingeschränkt⁶¹⁰.

Barbara *Jakubeit* wiederum geht wie Stimmann von einer fachlichen Position aus, die sich ebenfalls als stark städtebaulich geprägt identifizieren läßt. Inhaltlich bewahrt sie sich einen hohen Grad an Unabhängigkeit und erklärt Ideologiefreiheit so weit zum fachlichen Prinzip, daß zum einen eine Orientierung viel stärker als bei Stimmann an der zwar projektübergreifenden, aber dennoch im städtebaulichen Alternativenauswahlverfahren zu produzierenden Beurteilung des jeweiligen Orts - u. U. im Gegensatz zu oder in Neuinterpretation von dessen gesamtstädtischer Strukturbedeutung - erfolgt und zum anderen Realisierungsbündnisse mit Investoren pragmatisch und stark projektbezogen funktionieren. In diesem Zusammenhang fällt aufgrund der Immunisierung, die die ideologiefreie Haltung gegenüber Einflüssen von außen erlangt, ein hohes Maß an legitimatorischen Begründungen auf, während die Partner und Gegner von Barbara *Jakubeit* situationsbezogen benannt werden und jeweils aus verschiedensten Akteursgruppen stammen. Bei den Motiven stehen morphologische Kriterien eindeutig im Mittelpunkt, die sich aber der Möglichkeit zu grundsätzlicher Veränderung der Bestandsstrukturen dahingehend öffnen, „was dem Ort gut tun würde“ - nicht als einer der Eigentümer oder Benutzer, sondern als ein abstrakter städtebaulicher. Obwohl sich *Jakubeit* ein hohes Maß an Autonomie und Steuerungsbewußtsein erhält, schöpft sie ihre Handlungsanlässe aus Abgrenzungen zu Vorgängerkonzepten und Investoreneideen, die sie in ihrem Sinne fachlich optimieren möchte, handelt also weitgehend reaktiv. Die städtebaulich-morphologische Grundhaltung, die sich kompositorisch über die Logik von „Pendants“, Blickbeziehungen und andere städtebauliche Grundprinzipien an einen Stadtraum annähert, versucht eine Gesamtabstimmung am Breitscheidplatz, die sich Hochhäusern so weit öffnet, daß sogar Investoren teilweise abwinken. Hochhäuser, als städtebauliches Element anerkannt und im Rahmen der Ideologiefreiheit gängiger kompositorischer Bausteine, werden denn im „Gefüge“ in einer „Grundsatzplanung“ darauf geprüft, was der Ort vertrage - im Zweifelsfall auch gegen alte politische Beschlüsse oder den Koalitionspartner -, und dienen als Ansatzpunkte einer zuvor nicht erwogenen städtebaulichen Ordnung oberhalb der Traufhöhe:

„Ich bin der Meinung, wenn die beiden Hochhäuser [Zoofenster und Kranzler-Eck, U. A.] ‚alleine‘ bleiben, werden sie die städtebauliche Situation verschlechtern. Mein Ziel war es daher, aus den drei schon vorhandenen Hochhäusern, den beiden genehmigten Hochhäusern und eventuellen Ergänzungen ein neues in sich stimmiges Gesamtkonzept zu entwickeln. Dabei war und ist es auch wichtig die 60er und 70er Jahre Architektur des Ortes soweit als möglich zu schützen.“ (Gespräch *Jakubeit*)

Zwar sind die Urbanitätsvorstellungen mit denen Stimmanns weitläufig verwandt - Leben auf der Straße und Nutzungsmischung werden als Ziele anerkannt, teilweise aber legitimatorisch genutzt -, doch werden auf dem Weg dorthin andere und bisweilen innovative Wege beschritten, die die schöpferische Freiheit der Architekten stärker zur Geltung kommen lassen wollen. So attestiert Barbara *Jakubeit* dem Entwurf zum Spree-Sinus von Schultes einerseits, unbestritten ein „tolles Ding“ zu sein, erkennt aber andererseits an, daß er nach Norden die Wirkung einer hohen Wand hätte. Folgerichtig steht sie für Kompromißlösun-

⁶¹⁰ Dies gilt auch für die Rolle der Treuhand und anderer Akteure bei der Vergabe von Grundstücken in der Friedrichstadt. Zwar wird zuweilen behauptet, es handle sich bei dem Kern der Entscheidungsträger in der Friedrichstadt um ein Bündnis, das neben dem Umfeld Stimmanns auch das der Treuhand einschließt, doch macht die Selbstkritik Stimmanns an den erreichten Ergebnissen z. B. im Hinblick auf die hohe Grundstücksausnutzung - vgl. die Überlegungen, ob durch eine Festlegung von Geschoßzahlen anstatt von Gebäudehöhen eine sinnvollere Begrenzung der Grundstücksausnutzung möglich gewesen wäre - deutlich, daß hier zwei unterschiedliche Machtzentren operieren, die sich allerdings in ihrem Einverständnis über eine vollständige Grundflächenüberbauung begegnen, aus Sicht des Stimmannschen Umfelds wiederum ein Resultat des „städtischen“ Leitbilds unter Berufung auf die verdichtete Vorkriegsvergangenheit der Friedrichstadt.

gen wie bei der Akademiefassade von Behnisch ein, bei der zumindest aus einer Perspektive von schräg vorne der Eindruck eines geschlossenen „Körpers“, aber direkt von vorne betrachtet trotz der vorgehängten Fassadenelemente der eines „Glashauses“ entstehe.

Die sich gegen äußere Einflüsse selbst aus der eigenen Partei immunisierende beschriebene Ideologiefreiheit weist ein Bewußtsein insbesondere für die ökonomischen Rahmenbedingungen des jeweiligen Einzelprojekts auf. An dieser Stelle sind die hier geschilderten Motive erstmals von Überlegungen an der Schwelle zur Dominanz von Legitimationsbeschaffung geprägt. Die Notwendigkeit einer Abwägung zwischen wirtschaftlichen „dicken“ und unwirtschaftlichen „schlanken“ Hochhäusern ist bewußt, wenngleich die Logik der Verträglichkeit des „Orts“ auch für Jakubeit eine grundsätzliche Höhenbegrenzung fordern oder sich aus der geringen Zentralität ein Verzicht auf Hochhäuser empfehlen kann. Hieraus ergibt sich eine weitgehende Bereitschaft, Traufhöhenbebauung mit schlanken Einzelakzenten zu kombinieren, die die Verträglichkeit und Durchsetzbarkeit der Turmbebauung als „ein normales Stück Stadt“, aber eben mit Dominante sicherstellen soll und in der Notwendigkeit einer Reaktion auf erhöhte Dichtewerte eine klare Abgrenzung zu dimensionssprengenden niedrigen Gebäuden wie das neue Kudamm-Eck enthält:

„Leider ist für diesen Bauplatz mittlerweile vom Bezirk ein anderes Konzept genehmigt worden, nämlich ein ca. 40 m hohes Gebäude, das fast die gleiche Baumasse hat wie unser Vorschlag, der die ortsübliche Höhe der Blockrandbebauung vorsah mit einem aufgesetzten Turm auf der Ecke. Diese wäre ganz eindeutig viel standortverträglicher gewesen.“ (Gespräch Jakubeit)

Im Übergang zwischen planerischer und legitimatorischer Zielbegründung findet sich überdies das explizite Setzen auf die Überwindung von Imageproblemen durch städtebauliche Eingriffe. Die Stigmatisierung des Breitscheidplatzes und seines Umfelds wegen der dort unerwünschten Klientel wird offen zur Begründung des Stadtumbaus herangezogen. Die „orts“bezogene Logik findet sich hier wieder: In Reaktion auf geäußerte städtebauliche Mißstände und Verwertungsabsichten wird das nähere Umfeld ohne Tabuisierungen neu definiert, allerdings unter Berücksichtigung städtebaulicher Bezüge, mit der Hoffnung auf eine Aufwertung des „Orts“, der - unter Veränderung seiner Klientel - „einfach wieder eine Akzeptanz bekommt“, aber ohne weitere Rechenschaft über mögliche Folgewirkungen:

„Da aber der gesamte Breitscheidplatz in einem ausgesprochen heruntergekommenen Zustand ist, ging es nicht nur um den kompositorischen Ansatz, sondern um die Verbesserung des gesamten Ortes:

Wiederherstellung des öffentlichen Raumes

Verbesserung der Nutzungsstruktur und die Schaffung einer städtebaulichen Komposition, bei der die vorhandenen, die genehmigten und evtl. ergänzenden Hochhäuser die Kaiser Wilhelm Gedächtniskirche wieder in den Mittelpunkt des Ortes rücken.

Unsere Studie ... kam zu dem Schluß, daß sich die Nutzungsstruktur in diesem Bereich so evident verschlechtert hat wie z. B. bordellnahe Einrichtungen, Döner Kebab Buden und Bierschwemmen u. ä..

Die Uneinsichtigkeit der Straße und die Sackgassenwirkung führen dazu, daß die Menschen diesen Teil der Hardenbergstraße meiden und somit auch auf dem Breitscheidplatz, der dem Zoo zugewandt ist, normaler Fußgängerverkehr nicht mehr stattfindet. Der Tunnel vor dem Bikini Haus steigert diese negative Wirkung zudem, so daß hier fast nur noch Penner anzutreffen sind.“ (Von Barbara Jakubeit überarbeiteter und freigegebener Gesprächsmitschnitt vom 09.01.2001)

Die Realisierbarkeit durch den Investor begrenzt die denkbaren Alternativen von vornherein erheblich, doch die Vertretbarkeit von entwickelten Lösungen wird in der Regel durch „Zeugen“ legitimiert, die entweder den städtebaulichen Handlungsbedarf aus Investorensicht bestätigen oder eine Bestätigung für die Uneinheitlichkeit der Position der Gegner darstellen sollen. Dabei ist die Generallinie die These, daß sich Gegnerschaft immer lautstärker als Zustimmung äußere und daher die Gegner nicht überbewertet werden dürften - bis hin zur Interpretation einer frühen Zustimmung aus der Stadtentwicklungsverwaltung zu den Umbauvorschlägen am Breitscheidplatz. Auch die Heranziehung von Zeuginnen ist zur Abgrenzung gegenüber Kritik geeignet, wobei die eigene Positionsbestimmung unter Berufung auf Alternativenauswahlverfahren mit Jurys verfahrensmäßig in Abgrenzung beispielsweise zum Gutachterverfahren Zoo-fenster „demokratisch“ abgesichert werden soll. Bleibe das Ergebnis weiterer Verfahren zum Gloria-Block in der Nähe der bisherigen Entwürfe von Langhof für den Bereich, dann sei gewissermaßen eine demokratische Entscheidungsbasis gegeben.

Die Unabhängigkeit der Jakubeitschen Haltung drückt sich dann wiederum darin aus, daß bei ihr die inhaltliche Entscheidungsvorbereitung, aber nicht die Rechtsetzung im Mittelpunkt steht. Auf diese Weise können stabile Bündnisse mit Investoren nicht aufgebaut werden, auf die die reaktive und „orts“bezogene Politik der Senatsbaudirektorin aber gar nicht angewiesen ist. Sie stellt allein schon durch die Rekrutierung der Person Jakubeit eine bis zu einem gewissen Grad investorenfreundliche Politik sicher. Sie setzt sich zwar gegen Übergriffe der Investoren in ihr Terrain der städtebaulichen Zielbestimmung zur Wehr, doch ihre Offenheit bietet zur Neubestimmung des jeweiligen kompositorischen Rahmens unter Anerkennung der vor Ort vorfindlichen Höhen und unter deren Nutzung zum Aufbau neuer städtebaulich-morphologischer Beziehungen bei gleichzeitiger Akzeptanz der einzelwirtschaftlichen Investitionsbedingungen aber einen hinreichenden Spielraum für eine weitere Verdichtung der City bzw. stellt diesen bereit. Aus städtebaulichen Überlegungen versucht sie, ihn taktisch gegen Befürworter von Traufhöhenkonzepten durchzusetzen. Ob die sich in diesem Zuge entwickelnde „aktive Hochhauspolitik“, die die Schaffung von Planungsrecht von der Abstimmung der Baukörper und Nutzer untereinander und dem Nachweis der tatsächlichen Vorhandenheit eines Investors abhängig macht, unter den bestehenden politischen (nicht städtebaulich-fachlichen!) Rahmenbedingungen durchhalten läßt, muß bezweifelt werden. Weiterhin ist fraglich, ob der Ansatz einer verfahrensorientierten Herausbildung von städtebaulichen Lösungen so kommunizierbar ist, daß diese nicht von vornherein durch politische Vorentscheidungen in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt ist - ganz abgesehen von der Fragwürdigkeit der gegen Kritik aus der Öffentlichkeit immunisierten Entscheidungslogik. Nichtsdestoweniger ist zu betonen, daß Jakubeit aus ihrer eigenen jeweiligen Position heraus mit echtem Einsatz städtebauliche Ziele vertritt, die sich unabgestimmten Investorenkonzepten entgegenstellen und so „schlimmeres vermeiden“ helfen. So ist sie durch die absehbare Teilnahme Helmut Jahns an der Jury zum anstehenden Verfahren Gloria-Block deshalb sensibilisiert, weil dieser u. U. für eine noch weitergehende Höhenzunahme plädieren werde – im Gegensatz zu den von Barbara Jakubeit für den Ort vertretenen Zielen.

In der *Reputationsanalyse* muß aufgrund des unterschiedlichen Grads der Beteiligung an den untersuchten Projekten ein Bild gezeichnet werden, das seinen Schwerpunkt in den beiden Legislaturperioden von 1990 bis 1999 hat und dabei stärker auf das Doppel Nagel/Stimmann als auf das Klemann/Jakubeit eingeht. Angesichts der tatsächlichen Planungs- und Bautätigkeit und der mit ihr in Zusammenhang stehenden unterschiedlichen Wahrnehmung von Entscheidungsträgern scheint diese methodische Besonderheit gerechtfertigt. Reputation macht sich auch an der Intensität der öffentlichen und internen Debatte über eine Person fest, und dies sowohl positiv als auch negativ. Rückschlüsse auf die Rolle der jeweiligen Akteurin bei der Entscheidungsfindung lassen sich jedoch nur mit Vorsicht ziehen. Dies stellt allerdings ein Grundproblem der Reputationsanalyse dar, die lediglich im Verbund mit einer Betrachtung der Rahmenbedingungen aussagekräftig ist. Die Kenntnis der erforderlichen Hintergrundinformationen kann aufgrund der Kapitel über die Rahmenbedingungen dieser Untersuchung und der Chronologien der Projekte an dieser Stelle vorausgesetzt werden.

Die bruchstückhaften Einschätzungen von Senator *Wittwer* (G040, G050, G083, G088) ordnen diesem eine scheinbar nur geringe Rolle zu. Wittwers Hauptschwerpunkt Wohnungspolitik muß hier ausgeblendet bleiben. Seine fachliche Herkunft, seine der Senatorentätigkeit vorausgehende Tätigkeit in der Stadtentwicklungsverwaltung, sein anfangs parteiloser Status und die Umstände seiner Amtsübernahme nach erheblichen Skandalen messen ihm eine gewisse Unabhängigkeit zu, doch kann er sich nicht auf eine feste Hausmacht in der Partei berufen. Diese Rahmenbedingungen schlagen sich in den über ihn abgegebenen Einschätzungen indirekt nieder, die ihn als einen ehrgeizigen Vertreter der West-Berliner Innenentwicklungspolitik skizzieren, der einen aufkeimenden Entwicklungboom durch die Schließung aller Baulücken bewältigen will, schließlich in der Wendezeit seine Verwaltung dazu „verdonnert“, die bereits weit vorangeschrittene Planung einer Überbauung des S-Bahngrabens Halensee „durchzurechnen“, ein Projekt, das nach der Vereinigung wegen seiner immensen Kosten schnell „in der Versenkung“ verschwindet und an spätmoderne Machbarkeitsphantasien erinnert, die im von Flächenknappheit gekennzeichneten West-Berlin bereits zur vielkritisierten Überbauung eines Autobahnabschnitts geführt haben (Stimmann 1980a, 1980b). Die Einschätzung Wittwers ist die von einem Fachmann (G043) mit engen Verbindungen zur Unternehmensseite - mit der man „auch irgendwie umgehen mußte“ (G083), der sich bei aller Kritik am Projekt wegen möglicher Planungsschäden nicht an eine grundsätzliche Revision der Victoria-Planung heranwagt (G050) und später die Jahnsche Planung der Victoria wie die Kleihuessche für das Kantendreieck grundsätzlich befürwortet, aber seine eigenen fachlichen Vorstellungen für die konkrete Aus-

gestaltung hat. Die geringe Durchsetzungsstärke seiner Positionen läßt sich dabei auf die geringe Projektzahl mit intensiver Thematisierung umstrittener Entscheidungen bis in die CDU-Fraktion und zu Diep- gen (G040, G053), die enge persönliche Verbindung zu bezirklichen Akteuren (G040), die Vorsicht des Senats bei folgenreichen städtebaulichen Entscheidungen, die Beteiligung auch anderer Senatsverwal- tungen an der Beplanung landeseigener Grundstücke sowie auf die Reaktivität seines Handelns zurück- führen. Die schmalen reputationsanalytischen Hinweise zeigen einen Politiker, dem es aufgrund seiner Stellung in der Partei und des stadtentwicklungspolitischen Umfelds nicht gelingen kann, über eine standortbezogene Nachverdichtungspolitik hinaus eigenständiges Profil zu gewinnen.

Die Reputation *Nagels* läßt sich auf wenige Hauptlinien zusammenfassen. Mit etwa 60 direkten Einschät- zungen zu seiner Person und etwa 80 indirekten reputationsanalytischen Hinweisen steht er quantitativ deutlich vor Hassemer und Stimmann an der Spitze dieser Untersuchung. Die wesentlichen Aussage- komplexe betreffen Nagels Selbsteinschätzung und seinen Umgang mit Macht. Er wird bezeichnet als „Macher“, der Handlungsfähigkeit als politische Erfolgskategorie von inhaltlichen stadtentwicklungspoliti- schen Erwägungen unter dem Dach der - wirtschaftspolitisch motivierten - Ziele Arbeitsplatzschaffung, Wachstum, Stärkung des Steueraufkommens zur Eigengesetzlichkeit werden läßt (G037, G043, G067). Die Unentbehrlichkeit, die sich in der auf das Kantdreieck bezogenen Aussage „Erst mußte ich kommen, daß das gebaut wird“ (G040) ausdrückt, reflektiert diese Haltung bereits in vielschichtiger Hinsicht. Sie zeugt von der vielfach erwähnten „harten Haltung“, die auch gegen Beratung „eigenständig durchgezo- gen“ wird. Ihre Ausprägung findet sie in einer Instrumentalisierung der Verwaltung für die eigenen Ziele (G008) mit einem gezielten Aufbau von Entscheidungsfreiräumen und einer - teilweise parteipolitisch fundiert durch die Unterstützung in deren „Betonfraktion“ (G037) und das SPD-nahe mittlere Management der Bauverwaltung (G036) - hierarchischen Absicherung von Schlüsselpositionen. Sie ist im Zweifelsfall angeblich beratungsresistent bis hin zur „Diskursunfähigkeit“ (G027), die starke neoelitistische Züge trägt, wenn die offenbar als „verschroben intellektuell“ (G089) erachtete und ob eigener Machtressourcen für seine Position gefährliche Stadtplanung in der Verwaltung angesichts zu fällender politischer Entschei- dungen (G126) in die Schranken gewiesen wird: „Da könnt ihr quaken wie ihr wollt“ (G089)⁶¹¹. Mitarbeiter bis zu Stimmann werden am Victoria-Areal (G032, G089, G126), im Akademie-Streit (G096) und am Zoo- fenster (G008) angewiesen, gegen ihren explizit geäußerte fachliche Position öffentlich Entscheidungen zu vertreten und ohne Rücksicht auf das zu wählende Verfahren (G008, G036, G068, G096) durchzuset- zen.

Ob die Einschätzungen, Nagel habe sich „an der Macht besoffen“, stelle die „Reinkarnation des schlimmsten Schwedler-Stils“ dar (G026) und trage napoleonische Züge von Größenwahn (G011, G089), die von Mitarbeiterinnen der Verwaltung, Gutachterinnen und Investorenvertretern zu hören ist und im Extremfall bis zu den Attributen „fürchterlicher Mensch“ und „kann nichts in einen Diskurs stellen“ (G027) reichen, lediglich Ausdruck von Machtlosigkeit seiner Kontrahenten sind, mag dahingestellt bleiben. In ihnen zeigt sich jedoch die konsequente strategische Ausreizung der eigenen exekutiven Spielräume, die eine Abqualifizierung von Bedenkenträgern und eine klare Einteilung in Gegner und Unterstützer (G021, G076) in Kauf nimmt, sich aber überdies konsequent der Instrumente öffentlicher Inszenierung bedient (G037, G086, G110). Die Verankerung dieser Politik im labilen Gleichgewicht einer Großen Koalition ist augenfällig. In ihr verfügt zwar der Bausenator aufgrund seiner Rechtsposition im Planungs- und Geneh- migungsverfahren über zentrale Instrumente der Machtausübung und kann dabei aufgrund der Rücken- deckung des Koalitionspartners über Einwände vereinzelter Gruppierungen in SPD wie CDU bis hin zur Profilierung durch Wohnungsbau am Alexanderplatz gegen die senatsinterne Vereinbarung mit Hasse- mer (G010) und die als „Verhindererin“ gebrandmarkte Stadtentwicklungsverwaltung (G037) bedenkenlos hinweggehen.

Dennoch darf er den Grundkonsens des Senats nicht überstrapazieren, weil dort eine latente Profilie- rungssucht der beiden Parteien ständig vorhanden ist und parteiinternen Widersachern so die Hintertür

⁶¹¹ Die neoelitistische Haltung wird insbesondere dadurch bestätigt, daß aus dem gleichen Kreis der Verwaltung im Falle der Verteidigung einer stadtentwicklungspolitischen Grundposition gegen andere Verwaltungsteile oder den Bund auch von positiven Einschätzungen der Teamfähigkeit Nagels die Rede ist (S20) und dieser Stim- mann als „alten Schlachtgefährten“ in die von einer aus der West-Berliner Vergangenheit übernommenen „Ges- taltungsneurose“ geprägten Entscheidungsprozesse „vorschickt“ (G032).

eines Bündnisses mit Hassemer verstellt bleibt (G071). Nagel löst diese Schwierigkeit offenbar, indem er - neben monatlichen Abstimmungen mit Hassemer (G089) und einer restriktiven Informations- und Beteiligungspolitik (G070, G071) - instinktsicher bis populistisch auf einzelne planerische Inhalte setzt, anderen aber völlig leidenschaftslos gegenübersteht. So riskiert er nicht die Aufgabe des Kranzler-Gebäudes und stoppt anfangs sogar Planungsvorhaben des Vorgängersensats, beachtet mögliche West-Berliner Emotionen (G071, G089), schafft „besoffen von Malls“ (G089) schließlich die Voraussetzungen für von Planern bekämpfte überdachte Einkaufsstrassen z. B. am Potsdamer Platz, die er für die Berliner bauen lassen will, achtet auf die Wiederherstellung der „guten Stube“ am Pariser Platz (G025), will sich aber nicht mit Behnisch und mithin möglichen kulturpolitischen Gegnern anlegen (G026), wobei er sich überdies als „guter Mensch“ (G025) gegenüber der als restriktiv wahrgenommenen Planungspolitik Stimmanns profiliert. Seine Gegner werfen ihm dafür vor, „kein Stilempfinden“ (G089), „keine Vorstellung von Stadt“ (G023) und „keine ernstzunehmenden Argumente“ (G008) vorzubringen.

Während es nur vereinzelte positive Stimmen über die Entscheidungsfähigkeit gibt, die schließlich zur Durchsetzung des umstrittenen Zoofenster-Projekts führt (G096) und besser als das mühselige Durchziehen eines Bebauungsplanverfahrens mit letztendlich gleichem Ergebnis sei, ist die innerparteiliche Kritik, die schließlich seinen Niedergang einläutet, eine Verbindung aus Kritik an seinem Stil (G068, G076) sowie seinen Zielen (G071). Inwiefern dafür seine Haltung gegenüber Investoren ausschlaggebend ist, mit denen er hart umgehe, aber dann umfalle (G021) - und das zu einer Zeit, in der es nicht nötig gewesen sei, Investoren überhaupt noch zu ködern (G026, G069) -, wird nicht abschließend auszuloten sein. Seine Haltung verbündet sich jedoch - „wer will sich schon sagen lassen, daß er eine Stadt im epochalen Wandel gebremst hat“ (G032) - zumindest in seiner Amtszeit noch hinreichend produktiv mit einer SPD, die neben den Gegnern Nagels auch gekennzeichnet ist durch gewerkschaftsnahe Politiker, die mit ihm zu einer Überwindung der Arbeitsplatzkrise auch wenig zielgenaue Instrumente wie die umfangreiche Errichtung spekulativer Büroflächen bis hin zu umstrittenen Projekten nicht scheuen. Es handelt sich dabei um Politiker, für die der Senator selbst die stadtentwicklungspolitischen Ziele formuliert (G122), und solche, die sich ob der Koalitionraison nicht zu einer innerparteilichen Machtprobe hinreißen lassen (G068, G071) und über die Nagel im Falle zu wenig präziser Gegenpositionen hinweggeht (G014, G122): „Man konnte etwas nicht gegen den eigenen Senator bis zum letzten durchfechten“ (G068). Positionanalytisch interessant ist seine Zusammenarbeit mit Bezirken, die sich zwischen den Extremen Unterstützung von „Machern“ (G106) und öffentlicher wie interner Diskreditierung von „Bremsern“ (G043) bewegt.

Als Senatsbaudirektor kommt Hans *Stimmann* eine inhaltliche Stellung an exponierter Position zu, an die sich die Berliner Fachöffentlichkeit nach längeren Jahren ohne Senatsbaudirektor offenbar erst wieder „gewöhnen“ muß⁶¹². Diese Tatsache ist wohl mit verantwortlich für die extrem widersprüchliche Bewertung seiner Amtsführung in der Reputationsanalyse und der von ihm vertretenen Inhalte. Diese Polarisierung der Fachöffentlichkeit ist trotzdem zu erklären. Sie dürfte ihre Wurzeln in der Exponiertheit seines Wirkens, nur unzureichend vermittelten Handlungsmaximen, der Instrumentalisierung von Bündnispartnern zur Erreichung eigener Ziele bei begrenzten Ressourcen und der Anschaulichkeit der Ergebnisse einer Stadtentwicklungspolitik im Boom besitzen. Bei einem quantitativen Ausmaß reputationsanalytischer Hinweise von nur etwa zwei Dritteln des Nagelschen Werts bedingt sie gegenüber seinem Senator deutlich vielschichtigere Einschätzungen.⁶¹³

⁶¹² Ein Gesprächspartner bezeichnet seine Amtsführung diesbezüglich vielsagend als „sehr liberal“ beispielsweise gegen den „Diktator“ Martin Wagner (G055).

⁶¹³ Beachte die äußerst aussagekräftige Einschätzung von Bernhard Schulz in Baumeister, Heft 3/1996, S. 8, der nach der Abgeordnetenhauswahl Ende 1995 und dem Wechsel von Stimmann in die Stadtentwicklungsverwaltung zeigt, wie stark von Eigeninteressen die Position der architektonischen Fachöffentlichkeit im Hinblick auf Stimmann geprägt gewesen ist: „Selten ging eine Amtszeit ruhmloser zu Ende. Wessen Ruhm allerdings dahinging, ist noch nicht ausgemacht. Denn die Häme, die der Regierende Bürgermeister seinem Senatsbaudirektor hinterherwarf, ... sagt viel mehr über die ‚Güte‘ der Berliner Lokalpolitik als über die Arbeit des Gescholtenen aus. ... [Die] Grundfrage ist die Machtfrage. Architektenverbänden mochte sie gedämpft haben, als sie einige Tage vor dem Wechsel des Baurechts zur CDU erschrocken für Stimmann plädierten. Ja, wie denn das? Hatten viele nicht die Abkehr vom Geschmacksdiktat des Senatsbaudirektors herbeigesehnt? Doch was wäre, wenn es anstelle des vorgeblichen Machtkartells ... demnächst vielleicht gar keine Wettbewerbe mehr gäbe? Jedenfalls nicht da, wo Stimmann sie unwilligen Investoren abgerungen hat ...“. Weitere Hinweise zur Wider-

Inhaltlich ist sie erstaunlicherweise nicht sehr eindeutig an die von Stimmann vertretene Stadt-Rhetorik und ihre Verdichtungsfolgen gekoppelt (G014), so dass „steinern“ mit ihm eher im Fassadenstreit als im Zusammenhang mit Dichte und Abkehr von der Durchgrünungs- bzw. Ökologisierungsmaxime der 1980er Jahre assoziiert wird⁶¹⁴. Kritik an Stimmann, die durch sein Handeln herausgefordert wird und seine Bündnisfähigkeit wiederum einschränkt, resultiert dann aus seinem Eingreifen in vermeintliche Entscheidungsspielräume anderer Akteursgruppen. An vielen Stellen wird es geradezu als Manie dargestellt⁶¹⁵, kann aber Ressourcen durch Dominanz einer Debatte oder das Auftreten als Fachpreisrichter mobilisieren, wo die Unterstützung der eigenen Partei fehlt (G071), der CDU-Senator Hassemer Restriktionen wesentlich skeptischer gegenübersteht (G010, G026) und der eigene Senator sich nur bedingt auf fachliche Auseinandersetzungen einläßt.

Die inhaltliche Polarisierung sieht auf der Seite von Stimmanns Gegnern eine Reihe von Verwaltungsmitarbeitern, Journalisten, Architekten und Bürgern (G009, G056, G095, G110), denen Vertreter der gleichen Richtungen nicht nur aus dem Umfeld von Stimmann gegenüberstehen (G021, 087, G089, G118). Die Hauptlinien der Einschätzung Stimmanns betreffen seine architektonisch-städtebauliche Position, seine Qualifikation als Gestalter und Städtebaupolitiker, seine Arbeitsschwerpunkte, seine Motivation, sein Auftreten, seine Strategie, seinen Handlungsspielraum und seine Bündnispartner.

Die architektonisch-städtebauliche Position als Befürworter einer strengen Architektursprache, Gegner von Hochhäusern und Streiter für Wohnanteile in Büroagglomerationen wird insbesondere hinsichtlich ihrer dogmatischen Anwendung hinterfragt (G045, G056, G067). Stimmanns Linie der kontinuierlichen Weiterentwicklung im Sinne von „Stadtreparatur“, die sich in der „Kritischen Rekonstruktion“ manifestiert, steht potentiell im Widerstreit zu einer pragmatischeren CDU-Position der differenzierteren Anwendung von Leitlinien und Strukturprinzipien, wie sie von Hassemer vertreten wird. Zwar trifft seine Nutzungsmischungspolitik auf weite Zustimmung, doch versucht sich die CDU unter Hassemer stärker mit dem bewußten Kontrast von „Alt“ und „Neu“ statt in der Entwicklung einer neuen, an den Bestand angepaßten Sprache der auf den Kern reduzierten Strukturmerkmale (G089, G104). Sowohl am Pariser Platz (G026, G089) als auch am Victoria-Gelände - und bei der Abgrenzung des Umstrukturierungsbereichs um den Breitscheidplatz insgesamt (G037) - ist Stimmann für die Durchsetzung einer fachlich motivierten Position daher auf die Suche von Bündnispartnern angewiesen, obwohl er Teil einer großen Koalition ist. Noch mehr Widerstand löst die Strukturdogmatik mittelfristig da aus, wo die ihre unverstandene und zuweilen schwer verständliche⁶¹⁶ Rigidität auf spielerisch-emotionale Gegenmodelle stößt, die nicht nur in der Architektenschaft (A03), sondern selbst in der eigenen Verwaltung vertreten werden und konkurrierend um Einfluß ringen (S13). Während dort die Gegenpositionen weitgehend kontrolliert werden können, suchen sich die außerhalb der Verwaltung organisierten Gegnerinnen mittelfristig über veränderte Akteurskonstellationen Zugang zur Realisierung.

sprüchlichkeit der Einschätzung Stimmanns finden sich in Jaeger 1999 und Sichter 2000, nachvollziehbaren Einschätzungen pro Potsdamer Platz, die auf die Plausibilität der Entwicklung eines großen Stadtteils durch einen potenten Investor abheben, und zahlreichen kritischen Stimmen, die teilweise oben im Text angeführt sind, aber in Fachzeitschriften Legion sind und daher hier nicht weiter vertieft werden müssen (vgl. insbesondere Sewing 1994, 1995).

⁶¹⁴ Hierfür mag die Methode verantwortlich gewesen sein, die zwangsläufig versucht, die verschiedenen Akteursgruppen auszuleuchten und dabei den Entscheidungsbeteiligten automatisch eine höhere Aufmerksamkeit schenkt als beispielsweise Bürgerinitiativen. Berücksichtigt man jedoch, daß auch grüne oder aus dem rot-grünen Spektrum kommende SPD-Politiker bekunden, sie hätten teilweise inhaltlich gut mit Stimmann zusammengearbeitet, stellt einen Hinweis darauf dar, daß die öffentlich zur Debatte stehenden und überhaupt ins Blickfeld der Entscheidungsträger geratenden Alternativen oder Varianten sich fachöffentlich speisen und es dabei gelingt, weiterreichende Alternativen auszublenken. Lediglich im Falle der Friedrichstraße wird Stimmann mit extremen Dichten (mehrere Tiefgeschosse) in Verbindung gebracht, ohne daß das Ziel der Kritik an einer übermäßigen Verdichtung hier deutlich würde.

⁶¹⁵ „Die sich als die größten Städtebauer verstehenden Menschen“ kommentieren auch dann, wenn sie eigentlich nichts zu sagen hätten (G084).

⁶¹⁶ Bis hin zu Ulla Luther, einer von Stimmanns engsten Mitarbeiterinnen, werden inzwischen kritische Töne an der eigenen Rigidität laut, wenn diese über die Qualität des zur Bebauung anstehenden begrünten Platzes südlich des S-Bahnhofs Friedrichstraße als Oase in der dichtbebauten Stadt nachdenkt (Luther).

Es ist daher kein Zufall, daß der Kampf gegen das Schimmelpfenghaus ab 1995 intensiviert wird und offenbar gegen Stimmann gewonnen werden kann, doch reicht ansonsten die Rückendeckung Nagels angesichts von dessen Unbeugsamkeit zur Durchsetzung von einmal getroffenen Entscheidungen mit höchstens minimalen Anpassungen⁶¹⁷. Die Einschränkung der architektonischen Gestaltungsfreiheit im Wirkungsbereich von Stimmann⁶¹⁸ erfährt ihre Relativierung durch die Interventionen der „Politiker“ und die größere gestalterische Vielfalt in den bezirklichen Projekten. Stehen die Projekte in den Nebenlagen dagegen über die Fassadenstruktur auch im strukturellen Gegensatz zu Stimmanns Prinzipien, sind Bündnisse über Politiker wie am Spree-Sinus erforderlich, um allmählich dessen Widerstand überwinden zu können.

Die Kritik an Stimmann reicht bis hin zu Zweifeln an seiner Qualifikation. Ihm fehle der Sinn für architektonische Gestaltung (G110), und die Argumentation das von ihm in Auftrag gegebene Benzmüller-Wörner-Gutachten sei „abstruses Zeug“ mit „oberflächlichen Argumenten“ (G066). Der Berliner Fassadenstreit legt über diese Auseinandersetzung beredt Zeugnis ab. Auffälligerweise kommt aus der Reihe seiner Anhänger eine geradezu konträre Einschätzung. So sei „Stimmann ... der Einzige, der [am Pariser Platz] ... Kultur ernst nimmt“ (G026) und versuche, „der SPD Geschichte beizubringen“. Die große Spannweite dieser Aussagen über Stimmanns kulturell-gestalterische Qualifikation mag - neben persönlichen Animositäten - mit dem Mangel an Vermittlung seines strukturellen Ansatzes zusammenhängen. So erklärt Stimmann selbst seine Zustimmung zu Hochhäusern am Alexanderplatz (Sewing) zwar nicht mit seiner Ablehnung von Hochhäusern, wohl aber mit seinem übergreifenden strukturellen Verdichtungsmodell, stimmt städtebaulichen (Höhen-) Akzenten gegen übermächtige Diskurszusammenhänge zu und trägt Glasfassaden mit, wenn die Gefahr von Wechselwirkungen mit der von ihm als deutlichem Wirkungsschwerpunkt gewählten Friedrichstadt gering ist (G030, G058, G067, G103, G108). Die unvermittelte stadtwirtschaftlich-stadtstrukturelle Betrachtungsweise bildet denn auch einen Kern der um Stimmanns Politik geführten Auseinandersetzungen (G126), die selbst in der von ihm kolportierten Aussage widerhallen, das Jahnsche Hochhaus am Ostbahnhof sei „zu schön für dieses Gebiet“, in dem „Currywurstfresser“ lebten (G103), zunächst unverständlich für die Akteure, aber zumindest vorübergehend trotz der innewohnenden Arroganz eine treffsichere Voraussage für das Scheitern eines teuren Entwurfs in einer 1b-Lage.

Die bisherigen Ausführungen machen bereits deutlich, daß Stimmann auf der Suche nach einem Profil der Senatsbaudirektion zumindest in seinen selbstgewählten Schwerpunktbereichen allgegenwärtig sein möchte. Dies ist wohl auch Ausdruck des Stellenwerts von Architekturpolitik in einer Zeit, da sich die Architekturproduktion längst von der Staatstätigkeit emanzipiert hat, ja diese sogar geradezu ablehnt (Sewing 1995, Konter/Altrock 1999, G055, G110). Eine Steuerungswirkung kann demnach nur unzureichend über das Planungs- und Baurecht ausgeübt werden, und eine frühe Intervention einschließlich einer Prägung des Verfahrenstyps wird erforderlich. Stimmann wendet sich vernehmbar gegen einen Direktauftrag an Patzschke für das Hotel Adlon (G014) und „stürzt sich freiwillig in eine Historismus-Debatte“ (G026), scheitert dort aber wie am Zoofenster, bei dem er zu spät ins Verfahren eingreift und es nicht „dominieren“ (G056) kann. Dagegen bringt die Verhandlungsstrategie in der Friedrichstraße immerhin einen Wohnanteil in Citybereichen mit Kerngebietscharakter ins Gespräch, der zwar nur unzureichend umgesetzt wird, aber für spätere Verfahren ohne rechtsverbindliche Verankerung immer wieder Referenzpunkt wird (G106, G108, G110), und in Einzelfällen kann Stimmann seine Vorstellungen über Wettbewerbe präzise verankern (Treptowers, G089).

⁶¹⁷ Dies erklärt beispielsweise die modifizierte Durchsetzung der vielkritisierten Gestaltungssatzung am Pariser Platz mit gleichzeitigem positiven Vorbescheid für Behnisch durch Nagel und das Scheitern eines Gestaltungssatzungsversuchs am Leipziger Platz, den Stimmann gar nicht erst in Angriff nimmt (S20). Analog läßt sich von Stimmann ein schlankes Hochhaus am Ring-Center durchsetzen, während Mäckler in der Überarbeitung des Zoofenster-Entwurfs deutlich macht, welche Mindestanforderungen er an einen wirtschaftlichen Hochhausgrundriß stellt.

⁶¹⁸ Diese wird retrospektiv auch im Umfeld von Stimmann anerkannt (S20). Die - zumindest ansatzweise - Aufweichung der Gestaltungsprinzipien stellt eine der wenigen Profilierungsmöglichkeiten Barbara Jakubeits dar, so daß auch hier sich wieder Folgen der strukturellen Rigidität ergeben, die aber erst mit dem Abtreten des Spanns Nagel-Stimmann wirksam werden.

Die Machtorientierung Stimmanns, weitgehend als Persönlichkeitsmerkmal wahrgenommen, ist so einer weiterreichenden Interpretation zugänglich. Ressourcenprobleme aufgrund der inhaltlichen Ausprägung seiner Politik, und der fehlenden Hausmacht in der SPD sowie der beschränkten Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den beiden Senatoren Nagel und Hassemer erfordern ein vielfältiges Taktieren und die frühzeitige Besetzung von Themen. Dies spiegelt sich institutionell in der Erarbeitung von Vorlagen für den KOAI, der Schaffung der Architekturwerkstatt als „neues Machtzentrum“, das Jakubeit „nicht verstanden“ habe (G026), der inflationären Durchführung von Wettbewerben und Gutachterverfahren (G103) und ansatzweise in der Legitimationsbeschaffung durch die Architekturgespräche wider. Die Plausibilität dieser Einschätzung wird durch die Reputationsanalyse insofern erhärtet, als aus ihr die Durchsetzungsspielräume und Grenzen von Stimmanns Handeln hervorgehen: „Die Schlacht gegen Stimmann funktioniert nicht bei jedem x-beliebigen Gebäude“ (G071) drückt aus, daß auch die Gegnerinnen nicht über unbeschränkt mobilisierbare Ressourcen und Verbündete verfügen. Bei allen Hinweisen auf Instrumentalisierung anderer Akteure für seine Ziele oder aufrichtige fachliche Zusammenarbeit (G021, G034, G037, G051, G068, G118) zeigen sich Stimmanns Grenzen deutlich. Er macht gutachterliche Verfahren dann, „wenn es brannte“ (G026), ist sehr still, wenn seine Position nicht haltbar scheint (G034), Überdies muß er die Hausmeinung vertreten und kann bereits getroffene strukturelle Entscheidungen gegen Nagel und Hassemer nicht revidieren (G043, G051, G089). Diese beschränken seinen Handlungsspielraum gegenüber Investoren so drastisch, daß eine gerade für strukturell motivierte Planungsziele erforderliche Koordination kaum möglich scheint, und Stimmann ist schließlich offenbar „feige“ und „taktiert“ nur (G025), anstatt sich an einen Tisch mit allen Investoren zu setzen. Eine standortübergreifende Hochhausdebatte findet, obwohl von verschiedenen Akteuren angeregt (G124), weder über die City-West noch den Spree-Raum statt, so daß Stimmann in Einzelverfahren Rückzugsgefechte kämpfen muß (G006, G103, G108). Anfangs in der Friedrichstadt noch stärker auf Wohnen, die Anlage von Höfen und die Schaffung traditioneller öffentlicher Räume orientiert, steckt Stimmann „frustriert“ (G089) zurück, als Nagel und Hassemer ihm im Dienste der Investitionsförderung seinen Spielraum beschneiden, so daß er sich in der Folge auf morphologische Themen stürzt (G026)⁶¹⁹.

Die Vernachlässigung von möglichen Bündnispartnern in der Politik wird von Stimmann selbst als Manko seines Handelns beklagt (s. o.), doch erscheint die Ausbildung des bisweilen als „Kartell“ gebrandmarkten Bündnisses mit Architekten wie Kleihues und Kollhoff, die anfangs keineswegs auf Stimmanns ungeteilte Wertschätzung stoßen, eine konsequente Folge seiner taktischen Orientierung. Daß dabei in einem Umfeld der Internationalisierung eine ältere Architektengeneration nur noch teilweise in der Lage ist, in der „Szene“ erfolgreich zu sein (G038), hat über Stimmanns Wettbewerbspolitik hinausreichende Ursachen wie die veränderten Beratungsinstitutionen um Hassemer (Stadtforum) und Nagel (Senatsbaudirektor statt informellem Beratungsgremium unter Franke und Wittwer), die Nachwirkung der IBA 1987 über intensive persönliche Kontakte, die negative Stigmatisierung der 1970er-Jahre-Architektur und das Heranwachsen einer neuen Architektengeneration selbst (Sewing 1995). Interessant sind dabei die reputationsanalytischen Hinweise darauf, daß die Vereinigung mit ihrem großen Auftragsvolumen für Architekten zunächst keinen Wechsel, sondern eine Ergänzung in der politischen Szene mit sich bringt (G071), aber relativ schnell einen in der architektonischen. Erst mit einem gewissen Nachlauf wird - bei Beibehaltung der Großen Koalition - auch die politische Szene umgewälzt, was sich am deutlichsten in dem Rückzug Hassemers und dem Aufstieg Strieders zeigt, aber auch Parallelen in der Legislative hat.

Gegenüber Nagel fällt sein Nachfolger *Klemann* vom Grad der reputationsanalytischen Wahrnehmung beinahe wieder auf das niedrige Niveau Wittwers ab. Dies ist insofern überraschend, als dieser noch in vier der acht untersuchten Entscheidungskomplexe eingreift und damit aufgrund des Untersuchungsschwerpunktes ein so deutliches Absinken kaum zu erwarten gewesen ist. Wenngleich eine Mitwirkung am Entscheidungsprozeß im Falle des Ostbahnhof-Umfelds belegbar ist, wird auf Klemann lediglich in der City-West (Zoofenster/Schimmelpfenghaus, Victoria-Gelände) und am Pariser Platz verwiesen.

⁶¹⁹ Ob das Fundamentalproblem der Leistungsfähigkeit morphologisch gewandeter Steuerungsinstrumente durch das Planwerk Innenstadt überwunden werden kann, ist an dieser Stelle nicht zu beantworten. Es stellt allerdings einen erneuten Versuch dar, durch frühzeitige Besetzung von Themen Handlungsspielräume zu schaffen und Verhandlungspositionen festzuzurren. Die mehrfachen Hinweise auf die geringe Liebe Stimmanns zum Instrument des Städtebaulichen Vertrags (G051, G106) und der Beeinflussung des privaten Freiraums (G113) sind wohl aus einer Kombination seiner Verhandlungsstrategie mit dem vertretenen „steinernen“ städtebaulichen Leitbild erklärbar.

Die widersprüchliche inhaltliche Einschätzung seiner Aktivitäten reicht von der kritischen Bewertung seiner historisierenden Haltung (G045) bis zu der Vermutung von Desinteresse und Entscheidungsschwäche (G096, G014, G117). Vergleicht man seine Aktivitäten mit Nagel, so wird neben der bereits erwähnten unglücklichen Ausgangssituation bei weit fortgeschrittenen Projekten die Schwierigkeit einer produktiven Verzahnung von Verkehrs- und Bauressort deutlich, die im Rahmen der Auseinandersetzungen um das Planwerk in eine Polarisierung/Blockade mit der Stadtentwicklungsverwaltung mündet, die erst spät aufgelöst werden kann.

Während Nagel und Hassemer über die räumliche Aufteilung ihrer Handlungsschwerpunkte Konflikte vermeiden und bei herausragenden Projekten Konsens über den Primat der Entscheidungsfähigkeit erreichen, tritt Klemann, ganz von der Bewertung seiner Entscheidungsstärke und fachlichen Qualifikation abgesehen, mit einer Reihe von Handicaps an, die tiefer liegen als die von den Medien aufgegriffene wesentlich geringere Präsenz im Vergleich zu seinem Vorgänger. Hierbei ist zunächst der Umbruch in den politischen Eliten zu nennen, der sich sowohl im Verhältnis zum Koalitionspartner als auch zum Abgeordnetenhaus und den Bezirken (G112, G118) äußert. Klemanns Machtressourcen stützen sich auf den im Zentrum historisches Flair gegen die Wucht der inzwischen sichtbaren baulichen Veränderungen und die Verschiebung der städtischen Identifikationsschwerpunkte einfordernden gestärkten konservativen Flügel seiner Partei, der bereits in der Auseinandersetzung um das Kant-Dreieck kurzzeitig die Durchsetzungsfähigkeit des Senators in Frage stellt. Bindeglieder zum Koalitionspartner lösen sich u. a. durch den Rückzug Hassemers und Wittwers auf (G071), und die CDU Charlottenburg wird durch die Unterzeichnung des Victoria-Bebauungsplans brüskiert, bei dem Klemann keinen Spielraum mehr sieht.

Weiter gelingt es Klemann nicht, im Verbund mit seiner Senatsbaudirektorin Jakubeit ein Bündnis für die Durchsetzung historistischer Architektur wenigstens an einigen Orten zu formen oder wie Nagel im entscheidenden Zeitpunkt mit anderen Bündnispartnern über sie hinweg zu entscheiden (G014, G089, G123). Mitentscheidend dürfte hierfür sicherlich die massive Mobilisierung der durch die Adlon-Fassade bereits aufgeschreckten lokalen Architektenschaft gegen historistische Formen sein (Ö09). Die Schwerpunktsetzung auf die Aufwertung der City-West, die bereits unter dem Vorgängerssenat ihren Ausgang genommen hat, wird nicht mit seiner Initiative assoziiert, und trotz des neuen Verhandlungsstils mit den Investoren „von gleich zu gleich“ (G089) gebricht es Klemann an Profilierungsmöglichkeiten, als am Pariser Platz Widerstand von den Architekten einschließlich Jakubeit und Behnisch aufbricht.

Die Wahrnehmung von Barbara *Jakubeit* übersteigt die ihres Senators etwas. Eine eindeutige Bewertung ihres Handelns läßt sich aus den Einschätzungen nicht ableiten. Dennoch zeigen sich deutliche Grundlinien, die insgesamt auf eine stärkere Unabhängigkeit vom politischen Geschehen weisen und die bisherigen Analysen bestätigen. Eine Flexibilisierung der architektonischen Ausdrucksform wird zum Profilierungsinstrument (G089) gegen die harsche Kritik an der Fassadenpolitik ihres Vorgängers, doch bleibt sie weitgehend reaktiv (G118) und ist daher zwar für die Kompromißfindung am Pariser Platz produktiv und im Einklang mit der Fachöffentlichkeit, ohne z. B. Behnisch zu sehr zu vergrätzen (G002, G014, G045, G123), beendet aber keineswegs die „Dominanz des Quadrats“ (G056), wo Investorenarchitektur gefragt ist. Diese betont architektonisch-gestalterische Haltung kann gegenüber Klemann kleinere Akzente setzen, zwingt allerdings zur Unmittelbarkeit und Projektorientierung (vgl. obige Einschätzung zur Architekturwerkstatt), die in Verbindung mit dem Ziel der Weltläufigkeit und der Abgrenzung von Berliner Traditionslinien zwangsläufig zu Konflikten führt, gerade wenn sie sich in der Hochhausdebatte noch weiter nach vorn wagt (G100).

Für die Verfolgung einer solchen Position haben allerdings der Vorgängerssenat und die Übernahme des Ressorts durch die CDU die Voraussetzungen geschaffen. Die Beratungsresistenz und Selektivität der Kooperation (G112), die Jakubeit mit einer „ziemlich festen Meinung, wo man Hochhäuser machen kann“ (G089, G100) zugeschrieben wird, immunisiert sich zwar durch die Referenz auf Ästhetisierung und kompositorisches Denken gegen Kritik. Der Entscheidungsspielraum wird jedoch dann in Frage gestellt, wenn er aus dem Rahmen der Architektur tritt und stadträumliche Veränderungen reaktiv-kompositorisch rechtfertigt (G028, G043, G045). Die fachpolitische Haltung stößt auf Widerspruch in der SPD, in der Opposition, in Teilen der Architektenschaft und in der Bevölkerung (G027, G045, G057, G062, G121, G126) sowie auf Zustimmung in der CDU und in Teilen der Architektenschaft, so daß sie zumindest nicht

zur Revision gezwungen wird. Die Umsetzung bleibt allerdings aufgrund der geringen Basis innerhalb der Koalition dem neutralen Pragmatismus der Senatoren vorbehalten und muß sich legitimatorisch der Notwendigkeit einer Nachbesserung der Politik des Vorgängersensats bedienen (G055, G056, G123). Der Versuch einer informellen gesteuerten Gestaltungspolitik weist dabei ähnliche Verbindlichkeitsprobleme auf wie unter Stimmann, wenngleich der Akzent mit der Stabilisierung der Hochhausentwicklung am Breitscheidplatz anders gesetzt ist und als Bündnis mit Investoreninteressen - „marionettenhaftes Handeln“ (G045) - begriffen wird.

Betrachtet man die *Mitarbeiterebene*, wird in der *Selbsteinschätzung* zunächst die Zweiteilung nach Kompetenzen deutlich, die die Haltung der Mitarbeiterinnen prägt. So läßt sich bei der damaligen Abteilung II, die für baurechtliche Angelegenheiten zuständig ist, tendenziell ein Beharren auf planungsrechtlichen Standards wie dem Bebauungsplan feststellen (S22), während in der damaligen Abteilung III, u. a. für die Investorenbetreuung zuständig, die Durchsetzung von Projekten auch bewußt gegen das Instrument Bebauungsplan im Mittelpunkt steht (S13)⁶²⁰.

Inhaltlich scheinen erhebliche Differenzen insbesondere gegenüber den von Nagel und teilweise von Stimmann durchgesetzten Projekten auf. Zu beachten ist dabei die architektonisch-gestalterische Prägung der von Stimmann eingesetzten Architekturwerkstatt, die in den traditionellen Machtzentren der Verwaltung zunächst nicht auf Gegenliebe stößt (S20). Damit gewinnt Stimmann allein durch ein organisatorisch-rekrutierungsbezogenes Instrument zusätzlichen Einfluß, der aber wiederum an Nagels Leitung Grenzen findet, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß die Verwaltung von der Leitung stark zu ausführenden Zwecken eingesetzt werden kann (S13, S20, S22).

Der Handlungsspielraum der Mitarbeiter wird insofern stark eingeschränkt, als vorrangiges Ziel die Herstellung der Genehmigungsfähigkeit von Projekten ist. Dabei hat die „architektonische Qualität“ eine Sonderrolle, die sich nur sehr mittelbar aus der Bauordnung auf rechtliche Rahmenbedingungen zurückführen läßt, in Bebauungsplanverfahren - mit Ausnahme der Übernahme gestalterischer Vorschriften aus der Bauordnung auf sehr mittelbare Weise - überhaupt keine Rolle spielt und selbst durch Abgeordnetenhausbeschlüsse zur Durchführung von Architekturwettbewerben nur indirekt Wirkung entfaltet.

Das Selbstverständnis der ihrerseits häufig aus der Architekturprofession stammenden Mitarbeiter stellt traditionell die architektonische und städtebauliche (Gestaltungs-) Qualität mindestens gleichwertig mit planerischen Kriterien in den Mittelpunkt der Betrachtung und Bewertung von Bauvorhaben. Dabei ist eine Bandbreite von Auffassungen unter den Investoren- und Projektbetreuern aufzufinden, deren Wirkung abhängt von der Aufmerksamkeit der Leitung für Einzelprojekte und mit dem Auftreten Stimmanns stark eingeschränkt wird, so daß inhaltliche Spielräume für die Mitarbeiterinnen in für die Leitung weniger bedeutsamen Fällen bleiben, wenn diese sich innerhalb des von der Senatsbaudirektion definierten Spielraums gestalterischer Grundsätze bewegen. Die These von einer Prägung der Politik durch die Verwaltung muß demnach an dieser Stelle mit großer Vorsicht betrachtet werden.

Die angesprochene Bandbreite der Auffassungen kann grob vereinfachend selbst in der Bauverwaltung charakterisiert werden mit einer in der Hierarchie nach oben hin zunehmenden Bereitschaft, auf Investoren mit Dichteerhöhungen, Höhenzugaben oder dem Eintritt des Senats in bezirkliche Verfahren zuzugehen (S07, S13, S14). Weitgehende fachliche Konsense bilden sich dennoch aus, die eine Skepsis gegenüber *shopping malls*, die Befürwortung von Kleinteiligkeit und ansatzweise die Kritik an gestalterischer Monotonie einschließen, während die Haltung gegenüber dem Leitbild der „steinernen Stadt“ bereits differenziert wird und bei Einzelprojekten wie dem Kranzler-Eck oder der praktischen Umsetzung von Einzelhandelskonzentrationen unterschiedliche Bereitschaft zum Pragmatismus herrscht (S13, S20, S22).

Die *Reputationsanalyse* der *Mitarbeiterebene* weist auf die entwicklungsoffene Haltung des vorwiegend aus dem Bereich des Vermessungswesens stammenden „mittleren Managements“ hin („Kadavergehorsam“, G036). Sowohl die Abteilungsleiter als auch Referatsleiter der Baurechtsabteilung und der Investi-

⁶²⁰ In beiden Abteilungen lassen sich auch die gegenteiligen Positionen nachweisen. Tendenzuell wird die hier beschriebene Prägung nach Aussagen von Beobachtern überlagert von der Inkaufnahme gelockerter Verfahrensstandards im Umfeld Nagels, also auf der höheren Hierarchieebene auch in Abteilung II.

tionsbetreuung werden mit wenigen Ausnahmen als Motoren der Bautätigkeit beschrieben - allen voran, in Überwindung früherer Durchsetzungshindernisse zielgerichtet durch den Senat eingesetzt, der früh ermordete Hanno Klein⁶²¹ (G002, G031, G032, G040, G053, G067, G088, G089). Zu Nagels Zeiten setzen sie mit diesem die umstrittenen Projekte teilweise gegen die Haltung von Mitarbeitern der unteren Ränge durch (G008, G084) und machen „städtische“ Verdichtung zum Leitmotiv ihres Handelns (G005). Instrumente sind dabei die Orientierung an überzogenen Wachstumsprognosen (G067, G087), die interne Vorbereitung von Vorentscheidungen in deren Sinne (G050, G094), die bewußte Vernachlässigung planungsrechtlicher Standards, insbesondere im Ostteil der Stadt (G067, G091, G096), und die Heranziehung von Vergleichsbeispielen und Fachleuten etwa aus den USA (G039, G050). Eine Beziehung zum städtebaulichen Umfeld wird insbesondere Klein abgesprochen (G088).

Das Bild muß geringfügig differenziert werden durch Ulla Luther als Leiterin der Architekturwerkstatt und durch die Investorenbetreuer. In Zusammenarbeit mit Senatsbaudirektor Stimmann ist sie auf gestalterischen Einfluß bedacht (G014, G064, G072, G106, G124), der sich auch gegen die Projekte richten kann (G096, G115). Sie setzt die gestalterische Linie bei Projekten der Senatsbauverwaltung, insbesondere Wettbewerben, auch gegen Widerstände im eigenen Haus durch (G067), wird aber von Senator Nagel im Einfluß begrenzt (G021). Weiterhin stellt sich durch den Ratei-Nachfolger Kuhlo in der Investorenbetreuung eine zurückhaltendere, wenngleich am Alexanderplatz voll auf der Hauslinie operierende Position ein (G096, Kuhlo 2000). Auch die Reputationsanalyse weist also darauf hin, daß die einfachen Mitarbeiter, die Bebauungsplanverfahren und Projekte betreuen, einen äußerst geringen Spielraum haben und mit im Rahmen der stadtentwicklungspolitisch bedeutsamen Projekte dieser Untersuchung wenigen Ausnahmen - seien sie nun indifferent gegenüber den umstrittenen Projekten oder auch kritisch - im wesentlichen als Protokollanten und weisungsgebundene Verfasserinnen von Stellungnahmen eingesetzt werden, während die Entscheidungen in einigen Konfliktfällen in einer „Befreiungsfixierung“, die „rational nicht mehr zu begründen“ sei, auf der mittleren und höheren Ebene fällt (G036).

1.112 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Die Senatsbauverwaltung stellt den zentralen Akteur des gesamten Stadtentwicklungsgeschehens zumindest auf der Ebene von Entscheidungen über Einzelprojekte dar. Nach „oben“ ist der Senator insofern unabhängig, als die fehlenden Kompetenzen des Regierenden Bürgermeisters ihm einen breiten Entscheidungsspielraum geben, der im Konfliktfall seine Grenzen lediglich an - seltenen und in der Regel wenig erfolgsträchtigen - Abwahanträgen des Abgeordnetenhauses sowie an der koalitionsinternen Abstimmung im Senat findet, die aber aufgrund der informellen Arbeitsteilung mit dem Stadtentwicklungssenator in der Großen Koalition nur bei herausgehobenen Fällen dessen Zustimmung voraussetzt⁶²². Die im übrigen stattfindende fachliche Abstimmung mit Mitarbeitern der Stadtentwicklungsverwaltung ist im Zweifelsfall kein wesentliches Hindernis für die Durchsetzung von Projekten, wie insbesondere die Geschichte des „Zoofenster“-Projekts zeigt⁶²³.

Die strategische Stärke der Bauverwaltung liegt in ihrer Initiativkraft zur Veranstaltung bedeutender Gutachter- und Wettbewerbsverfahren, die wiederum auf die günstige finanzielle Ausstattung zurückzuführen ist, einerseits, und in der institutionellen Herrschaft über den einzuschlagenden rechtlichen Weg bis zur Baugenehmigung andererseits. Über Weisungs- und Eintrittsrecht im Bebauungsplanverfahren sowie die Entscheidung über Widersprüche im Baugenehmigungsverfahren hält die Bauverwaltung die entscheidenden Hebel in der Hand, um ein Bauvorhaben durchzusetzen, selbst wenn dies aufgrund lokaler oder anderer Gegenpositionen gefährdet scheint. Eine Verhinderung oder Abwandlung von in den Bezirken mit Nachdruck verfolgten Projekten ist dagegen wesentlich schwieriger, wird allerdings von der Bauverwaltung nur selten beabsichtigt.

⁶²¹ Interessanterweise wird Hanno Klein von Verfahrensbetreuern aus seinem direkten Umfeld anders beschrieben (G039, G069).

⁶²² Dies soll allerdings nicht suggerieren, daß die Entscheidungen beliebig häufig in direkter Konfrontation mit dem Koalitionspartner und am Regierenden Bürgermeister vorbei gefällt werden können.

⁶²³ Ausnahmen sind dann zu beobachten, wenn der Denkmalschutz betroffen ist oder die Entscheidung in einem größeren Gesamtzusammenhang von Entscheidungen getroffen wird.

Für die Rolle der Bauverwaltung ist die von ihr wesentlich mitgeprägte Befreiungstradition und die Verantwortung eines wesentlichen *think tanks* in bezug auf die Auslegung des Planungsrechts in ihrer Abteilung II mit verantwortlich. Einen weiteren Beitrag bildet die Investorenbetreuung zu Beginn der 1990er Jahre. Die genannten institutionellen Merkmale bilden die Voraussetzung für das Wesen der Bauverwaltung als die Instanz, die die politische Wachstumsorientierung der Vereinigungszeit in relevante *policies* übersetzt. Ein breiter Konsens über die Schwerfälligkeit von Planverfahren normiert die Verwaltung auf Verfahrensbeschleunigung. Die Radikalität des Strukturwandels einerseits und die Hoffnung auf Wachstum und damit Gestaltungsmacht über die im kleinen Umfang betriebene Fassadenkosmetik der 1980er Jahre hinaus andererseits bilden die gemeinsamen Bezugspunkte einer Wachstumskoalition, die sich im Spannungsfeld zwischen der Bewältigung einer explosionsartig gestiegenen Nachfrage mit den entsprechenden Verwerfungen auf dem Bodenmarkt und dem Gestaltungsanspruch der in der Tradition der frühen Moderne - als zeitnächstem gültigem historischen Bezugspunkt - beheimateten obersten Fachbeamten zurecht finden muß. Die erwähnte architektonische Tradition verheißt einen legitimen Anknüpfungspunkt nach dem anerkannten Scheitern der reifen Moderne und dem als antistädtisch gebrandmarkten und von einer breiten Strömung innerhalb der Architektenschaft, die auch die Bauverwaltung mitprägt, abgelehnten Intermezzo der Postmoderne.

Wittwer, der als Assistent des Berliner Städtebauprofessors Eggeling und später maßgebliche Figur beim Bau der „Neuen Stadt Wulfen“ bekannt geworden ist und zunächst in die Stadtentwicklungsverwaltung geholt wird, kommt in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auf die Position des Bausenators, einer Zeit, in der die regierende CDU-FDP-Koalition in der Baupolitik von Skandalen gezeichnet ist (Antes, Franke). Als Architekt übernimmt Wittwer die Berater seines Vorgängers Franke, die Berliner Architekten Sawade, Jan Rave und Manleitner, die eine gewisse überparteiliche Kompetenz sicherstellen sollen (G053), und läßt den verwaisten Posten des Senatsbaudirektors weiterhin unbesetzt, zumal für eine der wesentlichen Neubaufaufgaben mit öffentlicher Beteiligung in den 1980er Jahren, die IBA 1987, mit ihrem Neubaudirektor Kleihues gewissermaßen ein „informeller Senatsbaudirektor“ tätig ist. In die Amtszeit Wittwers fällt wesentlich die Deregulierung der Wohnungspolitik des Senats mit der Aufhebung der Mietpreisbindung und die beginnende „Neue Wohnungsnot“, die sich nach der Volkszählung 1987 mit dem Bekanntwerden der systematischen Unterschätzung der Bevölkerungszahl West-Berlins und im Rahmen förderpolitischer Entwicklungen bis auf Bundesebene manifestiert.

Mit der Überarbeitung des Flächennutzungsplans 1984/88 vollzieht West-Berlin eine Abkehr von einer massiven Flächenverhaltung für die Wirtschaft sowie zahlreicher Straßenbauprojekte und eine gewisse Ökologisierung, so daß das Thema Innenentwicklung einen besonderen Schub erhält. Die wirtschaftspolitischen Hoffnungen der Stadt auf den EG-Binnenmarkt (vgl. Kapitel Rahmenbedingungen), die durch das Stadtjubiläum und andere Festivals Unterstützung finden, schlagen sich stadtentwicklungspolitisch in innerstädtischen Verdichtungs- und Nachbesserungsmaßnahmen nieder, die einerseits politisch initiiert sind, andererseits in einer gewissen Nachfrage nach Büroflächen und Hotelbetten ansatzweise eine privatwirtschaftliche Basis finden.

Wittwers Amtszeit ist von einer Moderation dieser Entwicklungen geprägt, die in der Stadtentwicklungsverwaltung ihre Wurzeln haben (Fasanenstraßenwettbewerb, City-Leitlinien der 1980er Jahre). Der Umfang der Bautätigkeit ist vergleichsweise gering, so daß die Bauverwaltung in die wesentlichen Projekte einbezogen ist. Der Bereich um den Breitscheidplatz und den Kurfürstendamm ist eindeutiger Fokus der City-Entwicklung, wenngleich die Stadtentwicklungsverwaltung andere Orte für Verdichtungs- und Reparaturmaßnahmen als geeignet erachtet (z. B. Prager Platz). Baupolitik läßt sich in diesem Umfeld als projektbezogene Gestaltungspolitik betreiben. Wegen der relativ moderaten Büroflächennachfrage stehen selbst die Zentrumsbereiche nicht unter dem Druck eines grundlegenden Stadtumbaus, der großflächig wirkende planerische Instrumente erfordern würde.

Die erwähnte Gestaltungspolitik entsteht demnach unmittelbar aus dem Arrangement der planerischen Kompetenzen, so daß im Bebauungsplan- und Baugenehmigungsverfahren der Bausenator ohnehin einbezogen ist und er letztlich darüber entscheidet, unter welchen (gestalterischen) Auflagen Baugenehmigungen in Aussicht gestellt werden können. Damit definiert sich der relevante stadtentwicklungspolitische Einflußbereich Wittwers im wesentlichen aus Nachverdichtungsüberlegungen von Investorinnen, die auf die Überwindung der entdichtenden Politik von Baunutzungsplan und Flächennutzungsplan 1965

reagieren, und auf die vom Senat initiierten städtebaulichen Reparaturversuche, die in eine ähnliche Richtung tendieren und neue städtebauliche Potentiale bieten. Die verfahrensmäßige Entkopplung der Städtebaupolitik von der wirtschaftlichen Situation wird geboren aus der Verquickung der Wahrnehmung von Flächenknappheit in den 1980er Jahren, dem Signal der öffentlichen Hand, die Stadt als Dienstleistungsstandort profilieren zu wollen, und ganz wesentlich den tastenden Versuchen einzelner Investoren, Architekten und Planer, die Umstrukturierungsbereitschaft der öffentlichen Hand anhand von Einzelprojekten und Testentwürfen auf ihre Ernsthaftigkeit zu prüfen.

Dabei nimmt das Gutachterverfahren von 1988 für das Victoria-Gelände in frappierender Verfahrenähnlichkeit den späteren Alexanderplatz-Wettbewerb vorweg und zeigt die stadtentwicklungspolitisch tastende Methodik, während andernorts bereits vergleichsweise konventionell gebaut wird: Negative Stigmatisierung einer vorangegangenen städtebaulichen Epoche, zentrale Lage und Wunsch nach Veränderung, Unsicherheit über die städtebauliche Zukunft der City und vermeintlich drängende Investoren mit begrenzten baulichen Potentialen ebnen den Weg zu einer szenarienhaften Delegation von Entscheidungen in ein beschränktes Verfahren unter Einbeziehung eines bewußt breit gewählten Spektrums von „städtebaulichen Handschriften“. In ihm wollen Investoren und Politikerinnen die Überwindung der alten stadtentwicklungspolitischen Denktradition beispielhaft im vollen Rampenlicht der Öffentlichkeit und unter weitgehendem Ausschluß lokaler Bedenkensträger vorexerzieren, können dann aber nicht hinreichend transportieren, daß das Verfahren bzw. seine Überarbeitungsschritte erst zu einer redlichen und vorurteilsfreien Ermittlung des zunächst noch offenen Dichte- und Höhenrahmens dienen soll. Nachträglich läßt dies die Aussparung eines möglichen Verfahrensschritts „alternative Dichtemodelle“ verwunderlich erscheinen.

Der generierte Vorentscheidungsrahmen trägt wegen seiner Produktionsbedingungen mit einer Überantwortung der stadtwirtschaftlichen Tragfähigkeit auf Investoren, die an einer möglichst weitgehenden Dichteerhöhung interessiert sein müssen und sich zum Zeitpunkt des Verfahrens nicht ohne Not frühzeitig auf spätere Realisierungsbedingungen einschränken, die Züge eines „Aufbruchs in die Vertikale“ mit gleichzeitiger Verdichtung in der Fläche, der durch die Methode der Alternativengenerierung zumindest durch einzelne Verfahrensteilnehmer bereitgestellt wird⁶²⁴. Aus dem „Denkmodell innerstädtische Verdichtung mit Vertikalenentwicklung“, das parallel im Wohnungsbau auch im Rahmen der IBA ansatzweise getestet wird, entwickelt sich jedoch mangels Nachfrage keine breite Strategie. Wittwer profiliert sich keineswegs über die sich andeutende veränderte Städtebaupolitik, da die wesentlichen Vorentscheidungen sich noch im Kompetenzbereich der Stadtentwicklungsverwaltung befinden und projektbezogene Einzelentscheidungen für die Bewältigung des Alltagsgeschäfts hinreichend sind.

Nagel, Wahlkampfmanager des späteren Regierenden Bürgermeisters Momper (SPD), übernimmt als Historiker und ehemaliger Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU) das Bauressort. Hervorgegangen aus der SPD Charlottenburg, verkörpert er zwar im Rahmen der ersten rot-grünen Koalition in Berlin ab Anfang 1989 die Hoffnung auf eine Überwindung der mit CDU-Baupolitikern assoziierten Skandale und eine Würdigung der in der „linken“ SPD Charlottenburg verankerten Bindung an das alternative Milieu der „intakten“ Altbauquartiere und ihrer ökologischen Nachbesserung. Er zeigt sich jedoch als ausgesprochen instinktsicher hinsichtlich von Profilierungsmöglichkeiten und der Demonstration von

⁶²⁴ Folgt man der hier aufgemachten These, daß gewissermaßen über „Leitprojekte“ die Möglichkeiten eines Bruchs mit der „alten“ Stadtentwicklungspolitik ermittelt werden sollen, so ist bei der Interpretation nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden der beiden Projekte mit dem Verfahren Potsdamer Platz zu fragen. Unter den Gemeinsamkeiten fallen sofort - trotz des Verweises auf das Modell der „Europäischen Stadt“ am Potsdamer Platz - die Kombination von horizontaler und vertikaler Verdichtung und die Beschränkung des Kreises der Entscheidungsträger auf die genannten Schlüsselakteure auf. Unter den für den Potsdamer Platz zu nennenden Unterschieden sind zu nennen das Nichtvorhandensein einer als anti-urban stigmatisierten und vermeintlich überwindungsbedürftigen Vorgängersubstanz, das Hervorgehen des Projekts aus Land im öffentlichen Eigentum (mit den bekannten Konsequenzen, die sich im Hinblick auf den hier angestellten Vergleich in einer weniger intensiven Interessenkonkordanz von politischen Entscheidungsträgern und Investoren zusammenfassen lassen), das Nachklingen der erst kurz zuvor für beendet erklärten freiflächenorientierten Entwicklung des „Zentralen Bereichs“, die anders geartete Zusammensetzung der Wettbewerbsjury, die auf eine Durchsetzung des vermeintlich spektakulärsten Entwurfs verzichtet und die maßgebliche Vordiskussion des Wettbewerbs im Stadtforum.

Handlungsfähigkeit, so daß die Abgrenzung gegenüber seinem Vorgänger schnell von der Herausbildung neuer Schwerpunkte überlagert wird.

Die Arbeiten zu Wohnungsbaupotentialen und die unter Verschuß gehaltene Vorbereitung des Entwicklungsbereichs „Wasserstadt Oberhavel“ mögen in diesem Zusammenhang als paradigmatisch gelten, steht doch die Amtszeit Wittwers noch unter dem unglücklichen wirkenden, aber politisch voll kalkulierten Eindruck des Zusammentreffens von Aufhebung der Mietpreisbindung und „Neuer Wohnungsnot“. Profilierung ist für Nagel - ganz in sozialdemokratischer Tradition - im wesentlichen über Wohnungsneubau zu erreichen.

Die Vorbereitungen des Senats für die Ansiedlung von Daimler-Benz am Potsdamer Platz folgen zunächst noch voll der hergebrachten West-Berliner Wirtschaftsförderpolitik und lassen eine Chance auf städtebauliche Weiterentwicklung des „Zentralen Bereichs“ offen, die aber für Nagels Politik lediglich hinsichtlich der Standortpolitik seines Investorenbetreuers Hanno Klein zu Buche schlägt. Auf die Vereinigung und das Scheitern der rot-grünen Koalition, gefolgt von der ersten großen Koalition, reagiert Nagel konsequent durch sein Eingehen auf neue sich bietende Herausforderungen und Profilierungschancen. Dabei bleibt die Wohnungsbaupolitik maßgebliches Element seines Handelns bis hin zur selektiven Einflußnahme auf städtebauliche Wettbewerbsentscheidungen (Umwidmung eines am Alexanderplatz geplanten Bürohochhauses zum Wohnhochhaus) und der Förderung standortpolitisch fragwürdiger, aber schnell realisierbarer Großprojekte (Karow-Nord).

Mit der Weichenstellung hin zu einer Förderung von Dienstleistungsprojekten erschließt sich Nagel ein weiteres Feld, das die ersten strukturpolitischen Überlegungen nach der Vereinigung zum Verhältnis von Stadt und Umland schnell ablöst und unter dem Eindruck einer scheinbar explosionsartig anwachsenden Nachfrage nach Büroflächen und dem massiven Auftreten auswärtiger Investoren allmählich vom Senat in erste stadtentwicklungspolitisch verträgliche Bahnen gelenkt werden soll. Erst mit der Berufung Stimmanns zum Senatsbaudirektor, Staatssekretär und oberstem Fachbeamten wird jedoch für den Nicht-Architekten Nagel eine architekturpolitische Stärkung seiner Verwaltung und ein Abgehen von den Beraterzirkeln der „alten“ West-Berliner Zeit - auch aus den Reihen der Bauverwaltung - erreicht und das erweiterte Handlungsfeld aus der Praxis der Einzelentscheidungen in Architektur- und Städtebaupolitik überführt.

Somit fällt die Entscheidungsphase für das Zoofenster in eine Interimszeit, in der neben politischen Strategien auf Einzelinitiativen zurückgehende unabgestimmte Projekte möglich sind, die voll in die neue Nagel-Kleinsche Politik einer „endgültigen Überwindung der Nachkriegszeit“ und eines Aufbruchs in das architektonisch bewußt provokativ-spektakulär beabsichtigte „Neue Berlin“ passen. Das Zoofenster ist damit nicht allein Ausdruck eines Aufbruchs in neue Metropolenträume, sondern gleichermaßen der isolierte Versuch einer Antwort auf den sich abzeichnenden durchgreifenden und schmerzlichen Strukturwandel und eine Absage an alte Akteure, eine scheinbar überkommene Planungskultur (Klein 1991) und trotz der in ihm steckenden 180°-Wendung gegenüber der Vorwendepolitik Nagels am Victoria-Gelände ein Bekenntnis zu einer städtebaulichen Internationalisierung über den Wohnungsbau hinaus. Läßt sich der Stopp des Victoria-Verfahrens nur als Profilierung gegen die Politik seines Vorgängers und damit naheliegendste schnelle Handlungsweise eines sich neu ins Amt findenden ehrgeizigen Politikers interpretieren, stellt das Zoofenster ein Bekenntnis für eine Politik dar, die von Nagel konstitutiv mitgestaltet werden kann und die sich nicht in Abwandlungen und Weiterentwicklungen erschöpft, sondern sich in die Rhetorik des „auf den Weg Bringens“ einordnen läßt. Die aufkommende Kritik bleibt deswegen wirkungslos, weil sie billigend als Aufschrei derer in Kauf genommen wird, die ohnehin durch die mit dem Projekt intendierte Absage an die Vorwendepolitik getroffen werden sollen. Die Rückendeckung, die Nagel dabei in der Koalition und insbesondere in Hassemer hat, geht zwar nicht so weit, daß dieser sich für das Projekt instrumentalisieren ließe, schöpft aber dennoch einen Spielraum der auch von der CDU mitgetragenen Wirtschaftsförderpolitik aus, der in der Euphorie der ersten Jahre keinerlei ernsthaften Widerstand beim Koalitionspartner mobilisieren kann. Im Gegenteil verspricht das Projekt eine positiv gesehene Positionierung der Stadt als investorenfreundliche und entscheidungsfreudige Metropole, und eine Kritik an der Vorgehensweise Nagels dient innerhalb der CDU höchstens als Profilierung gegen den Koalitionspartner.

Wenngleich die Politik Nagels wie erwähnt weiterhin einen wesentlichen Schwerpunkt im Wohnungsbau hat und durch die Amtseinsetzung Stimmanns eine neue Facette des Einsatzes baupolitischer Instrumente hinzu kommt, bleibt Nagel seinem Selbstverständnis treu und behält sich weitere Entscheidungen mit Signalcharakter vor, die sein Agieren am Pariser Platz und bei Victoria erklären. Dabei berücksichtigt er neben der eigentlichen Entscheidung für ein Projekt kaum dessen Ausgestaltung im Detail, so daß Spielräume für andere Akteure, wenngleich lediglich auf Basis der Grundentscheidung entstehen. Diese sind damit stark abhängig von der Größe des jeweiligen Projekts, da Veränderungen kleinerer Projekte diese schnell grundsätzlich in Frage zu stellen beginnen, während bei größeren Projekten Änderungen leichter in das Gesamtkonzept integrierbar sind. Begrenzt werden die Spielräume jedenfalls durch die sichtbaren Verfahrenshindernisse, die aus ihnen erwachsen können und durch Nagel im Zweifelsfall hierarchisch antizipiert oder überwunden werden. Ist die zügige Realisierung eines Projekts sichergestellt, wird von ihm dagegen gar nicht erst eingegriffen.

Klemann, als Nagels Nachfolger von der CDU durch die Übernahme des Stadtentwicklungsressorts durch die SPD ins Amt gekommen, stammt aus dem als „mächtig“ geltenden CDU-Bezirk Zehlendorf und ist damit bei der Neugruppierung der Senatorenposten 1995 in der Lage, als erster völlig Fachfremder nach Jahren vom Posten des Schulsenators auf den des Bausenators zu wechseln. Galt er bereits in seiner Zeit als Schulsenator als wenig profiliert, bewirken die ersten Vorboten der Berliner Verwaltungsreform zunächst die Zusammenlegung mit der vorher von dem noch umstritteneren Senator Haase geführten Verkehrsverwaltung, so daß die CDU unter Klemann eine für sie strategisch erscheinende Kombination aus zwei für die eigene Klientel als Schlüsselkompetenzen angesehenen Politikbereichen kontrolliert, in denen sie tendenziell von der SPD innerhalb der Koalition abweichende Positionen besetzt.

Dem als „lustlos“ gebrandmarkten Klemann gelingt es kaum, in der von Sparzwängen und der Krise am Büroflächenmarkt geprägten Legislaturperiode wesentliche Akzente zu setzen, zumal die von ihm leidenschaftlich betriebenen Projekte zu weit vorentschieden sind, als daß eine Einflußnahme anders denn als glücklose Verzögerungspolitik wahrgenommen würde. Auf diese Weise kommen die wesentlichen Merkmale seiner Amtsführung in keiner Weise zur Geltung. Zu ihnen zählt zunächst der selbstbewußte Umgang mit Investorenvertretern (G014), der seiner Herkunft aus einer als wirtschaftsnah geltenden Partei entspringt, dem es aber letztlich an fachlicher Autorität und Unterstützung gebricht. Hier nimmt die Isolierung der Senatspolitik von der Fachöffentlichkeit und sogar von der eigenen Verwaltung eine kontraproduktive Wendung.

Gelingt es Nagel noch, mit der beinahe uneingeschränkten Orientierung auf Spektakularität und Investitionsförderung, unterhalb derer sich der Alltag durch die Senatsbaudirektion administrieren und gestalten läßt, Entscheidungen im Bündnis mit wachstumskoalitionären Akteuren aus dem Spektrum der Investoren, Architekten und Kollegen in der Exekutive durchzusetzen, wobei er dabei auf Einfluß auf Details verzichtet, läuft die Politik Klemanns, auf Nachbesserungen im Detail ausgerichtet und damit in Konfrontation mit legitim erscheinenden Entscheidungsspielräumen dieser Akteure, schließlich mangels maßgeblicher Bündnispartner leer und reduziert sich in der Wahrnehmung Außenstehender auf die Verteidigung von Straßenverkehrsraum. Das zweite Merkmal seiner Amtsführung, das Eintreten für dezidierte Inhalte der CDU-Klientel, nämlich eine differenzierte architekturpolitische Haltung, die einerseits in historischen Stadträumen identifikationsstiftende historistische Architekturelemente fordert, andererseits in Umstrukturierungsbereichen (dem so titulierten „Neuen Berlin“) durchaus zeitgenössische und innovative Architektur im Sinne einer Steigerung der Attraktivität und von Investitionsförderung befürwortet (G123)⁶²⁵, kommt angesichts der von ihm mit zu treffenden Entscheidungen und des vom Vorgängersenat vorbereiteten Definitionskampfes über die als historisch sensibel zu erachtenden Stadträume (vgl. den Kurfürstendamm, G112, G120, G122) nicht zur Geltung und wird verkürzt-formelhaft auf die Vision „Nikolaiviertel

⁶²⁵ Vgl. dazu Klemann 1996, S. 35: „Und wenn das Ziel heißt, sich am historischen Vorbild zu orientieren, dann ist damit keineswegs ein Disney-Szenario oder die vielbeschriebene ‚Stuckoffensive‘ gemeint, obwohl manche Quartiere unserer Stadt ohne Stuck reichlich tristlos wären. Ein waches historisches Bewußtsein in Verbindung mit Kreativität, ein respektvoller Umgang mit den alten Bauten und eine gebührende Sensibilität bei der Errichtung neuer Gebäude sollten stadtverträgliche Lösungen ermöglichen. ... In einer Stadt wie Berlin ... müssen wir ... darauf achten, daß jede der existierenden Lebensweisen ihr Zuhause findet und doch Teil des Ganzen ist, muß es in Berlin Platz für Wolkenkratzer und die historische Mitte geben.“

mit Autobahnanschluß⁶²⁶ (G126) zugespißt. Insbesondere im Vergleich zu seiner Senatsbaudirektorin Jakubeit, die Gerüchten zufolge gegen seinen Willen unter Einfluß bundespolitischer Kräfte der CDU eingesetzt wurde, bleibt die Initiativkraft Klemanns blaß.

Die Vorzeigeprojekte des Senats, bereits in der vorausgehenden Legislaturperiode auf den Weg gebracht, leiden an der schleppenden konjunkturellen Entwicklung und geraten in den Ruf des Mißmanagements u. a. aufgrund schwer kontrollierbarer Mittelflüsse. In diesem Zusammenhang sind vor allem der Umbau des Alexanderplatzes, aufgrund der erforderlichen Infrastrukturvorleistungen und komplizierter Vertragsverhandlungen mit den Investoren keineswegs im Bebauungsplanverfahren der Bauverwaltung realisierungsreif, und die bis hin zum Landesrechnungshof kritisierten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen zu nennen. Da die größeren landeseigenen Bauvorhaben wie Autobahn- und Tunnelbauten sowie die Modernisierung des Olympiastadions aufgrund ihrer Komplexität und langen Realisierungsphase nicht für eine Profilierung taugen, wird in der Öffentlichkeit in Konkurrenz mit der Erarbeitung des „Planwerks Innenstadt“ durch die Stadtentwicklungsverwaltung lediglich der Klemmannsche Einsatz um den Pariser Platz und am Breitscheidplatz wahrgenommen, ersterer allerdings im wesentlichen als im Ergebnis dürftige Verzögerung (Berliner Zeitung 11.01.1997), letztere dagegen vorrangig als Aktivität seiner Senatsbaudirektorin. Die Klagen über die Entscheidungsschwäche Klemanns reichen bis in seine eigene Verwaltung (G096).

Senatsbaudirektor und Staatssekretär *Stimmann*, Architekt und Stadtplaner und ehemaliger Mitarbeiter der Berliner Senatsbauverwaltung, wechselt 1991 aus Lübeck zurück nach Berlin. Er entfaltet umfangreiche Aktivitäten, die bisweilen zu Kritik Anlaß geben und bereits andernorts umfangreich gewürdigt worden sind (Sewing 1995). An dieser Stelle soll dennoch seine Rolle im Akteursgeflecht der Stadtentwicklungspolitik in den 1990er Jahren kurz charakterisiert werden.

Mit Stimmanns Amtsantritt verfestigt sich die informelle Arbeitsteilung zwischen Bau- und Stadtentwicklungsverwaltung, nach der in Berlin-Mitte das Gebiet der Friedrichstadt im wesentlichen dem Kompetenzbereich der Bauverwaltung zugeschlagen wird, der Bereich östlich davon dagegen der Stadtentwicklungsverwaltung⁶²⁷. Die Teilung ist insofern naheliegend, als die Friedrichstadt geprägt ist von der barocken Stadtstruktur, und die Betreuung baulicher Ergänzungen im Sinne der „Kritischen Rekonstruktion“ unter Berücksichtigung architektonischer Ausführung wegen der erheblichen Bedeutung des Raums für die öffentliche Wahrnehmung des Stadtbilds weniger eine stadtentwicklungs- denn eine baupolitische Aufgabe ist.

Die Formulierung von einfachen, klaren Kriterien für den Prozeß der Kritischen Rekonstruktion ergibt sich aus der „städtebaulichen Produktionslogik“. Sie ist gekennzeichnet durch das Aufeinandertreffen dreier Faktoren bzw. Kräfte. Erstens prägen Developer in Vertretung von Abschreibungsgesellschaften einen Trend zur radikalen baulichen Standardisierung. Zweitens wird von Seiten der Investorinnen und Developer wegen des Adressenbildungsprozesses, der Unsicherheit über periphere Standorte in der großflächigen Stadt Berlin und dem plötzlichen nachhol- und euphoriebedingten *run* der Büroflächenanbieter auf die Berliner Innenstadt über den Bodenpreismechanismus eine weit über das zuvor gängige Berliner Maß hinausgehende Maximierung der Büroflächendichte verfolgt. Drittens ist das für den Hauptschauplatz der „Kritischen Rekonstruktion“, die Friedrichstadt, zuständige Bezirksamt wenig handlungsfähig, da es noch im Aufbau begriffen und unterausgestattet ist, sich in der Bauleitplanung noch nicht auf einen Flächennutzungsplan stützen kann, nur über begrenzte Erfahrungen mit dem westlichen, auf abgesicherte Verfahren orientierten Planungsrecht verfügt und Developer schnelle Genehmigungen anmahnen (Dubrau 1997).

Unter diesen Ausgangsbedingungen nutzt der Senatsbaudirektor seine Chance, in einem kommunikativ geprägten Umfeld die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für Investitionen an eine möglichst

⁶²⁶ Das Nikolaiviertel ist die historische Altstadt Berlins, die zur 750-Jahr-Feier der Stadt 1987 auf DDR-Seite mit maßstäblich und gestalterisch angepaßten Plattenbauten wiederhergestellt wurde.

⁶²⁷ Die Arbeitsteilung in den übrigen Innenstadtgebieten soll hier nicht näher erläutert werden. Sie ist stärker aufgabengebunden, so daß tendenziell städtebauliche Ideenwettbewerbe von der Stadtentwicklungsverwaltung und Projektrealisierungen von der Bauverwaltung betreut werden.

weitgehende Einhaltung seiner baupolitischen Vorgaben zu koppeln. Die Erfolge dieser Strategie sind außer im Hinblick auf die Fassadengestalt vor allem hinsichtlich des geringen realisierten Wohnanteils und der hohen Verdichtung nicht nur auf dem jeweiligen Grundstück, sondern auch des geringen Anteils an für Freiflächen reservierten Grundstücken angezweifelt worden, doch ist dem zumindest entgegenzuhalten, daß einzelne Flächen bereits vor Stimmanns Amtsantritt praktisch vergeben waren und sein Einfluß in einem stark von den rechtlichen Sonderbedingungen der deutschen Einheit geprägten Umfeld begrenzt war (Stichwort Treuhandanstalt als Akteur, vgl. Lenhart 1998). Voll zuzurechnen ist der Amtsführung dagegen das klare Bekenntnis zur Freigabe der Dichte und die Steuerung lediglich über die Festlegung der Trauflinie und der Gebäudehöhe, die von Stimmann inzwischen selbst als nur bedingt tauglich und gegenüber einer Festlegung beispielsweise der maximalen Geschosßzahl unterlegen angesehen wird (G126). Weiter sind das Modell der Wiederherstellung verengter Straßenprofile und der ambivalente Versuch, über künstliche Kleinparzellierung den Eindruck innerstädtischer Vielfalt nur zu suggerieren, Ergebnis der Stimmannschen Baupolitik.

Es kann allerdings nicht darüber hinweggesehen werden, daß der Vorwurf „unehrlicher“ Fassadenvielfalt und der Monotonie der erzielten Gesamtfassadenabwicklung immer unter dem Vorzeichen der politökonomischen Rahmenbedingungen relativiert werden muß und die Vergabe von Großgrundstücken nicht in Alleinverantwortung der Senatsbaudirektion geschehen ist. Fixiert man sich hinsichtlich der Beurteilung der Stimmannschen Büroflächenpolitik nicht auf dieses Konglomerat von Sonderbedingungen der Einheit, die sich vorrangig im Umfeld der Friedrichstraße und damit in einem äußerst begrenzten niedergeschlagen und nach Meinung des Autors ein viel zu hohes Gewicht in der stadtentwicklungspolitischen Fachdebatte eingenommen haben, so geraten andere Konstellationen ins Blickfeld, die im folgenden näher betrachtet werden sollen.

Das äußerst breit gefächerte und umfangreiche Aufgabenfeld der Büroflächenentwicklung in der Innenstadt⁶²⁸ bedingt eine auffällige Selektivität der Mitwirkung des Senatsbaudirektors an Entscheidungsprozessen. Dabei zeichnet sich über die obigen Anmerkungen hinaus eine deutliche Fixierung auf die Friedrichstadt ab, die sich allerdings neben der hohen Aufmerksamkeit Stimmanns auch teilweise durch die schlichte Anzahl der dort anstehenden Entscheidungen erklären läßt⁶²⁹. Eine strategische Rolle in der Vorentscheidungsfindung kann Stimmann in städtebaulichen Wettbewerben dadurch einnehmen, daß er aufgrund seines professionellen Hintergrunds als Fachpreisrichter in zahlreichen Jurys beteiligt ist, obwohl er als Verwaltungsvertreter der Gruppe der Sachpreisrichter zuzurechnen wäre. Die dadurch gegebene Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse mit einem Überwiegen der Sachpreisrichterstimmen ist vielfach kritisiert worden, doch zeigen die Abstimmungsergebnisse der Jurys, daß keine durchgehende Polarisierung zwischen Fach- und Sachpreisrichtern nachweisbar ist⁶³⁰. Der Einfluß Stimmanns auf die Juryentscheidungen soll damit nicht geschmälert werden, doch hängt er nicht an seinem Status.

Eine intensive Mitwirkung Stimmanns stellt dabei so weit als möglich die Durchsetzung der klaren, nüchternen Architektursprache sicher, die sich städtebaulich in der Typologie Block-Korridorstraße-Platz widerspiegelt. Der „Dekonstruktivist“ Libeskind erringt demzufolge beispielsweise seinen einzigen Sieg in einem städtebaulichen Wettbewerb an der Landsberger Allee - einem relativ peripheren Standort -, einem Wettbewerb, bei dem Stimmann nicht in der Jury sitzt. Schafft es die Bezirkspolitik, ein Projekt in eigener Federführung zu betreuen, sinkt der Einfluß Stimmanns mangels Ressourcen beträchtlich, doch sind die

⁶²⁸ Es sei daran erinnert, daß neben der Büroflächenentwicklung weitere Aufgabenfelder wie die Wohnungsbauprojekte, vorwiegend am Stadtrand gelegen, sowie die öffentlichen Bauten (Schulen, Kindertagesstätten usw.) die Bauverwaltung stark in Anspruch genommen haben.

⁶²⁹ Vgl. dazu die Büroflächenberichte des Senats, insbesondere SenStadtUm/IHK 1995, SenSUT/IHK 1998.

⁶³⁰ Hierfür gibt es eine Reihe von Erklärungen und Indizien. Zu ihnen zählen Abstimmungen, bei denen Stimmann mit den Architekten in der Jury stimmt (Bsp. 2. Rundgang Lehrter Bahnhof) - vgl. den Vorwurf, ein „Architektenkartell“ beherrsche die Jurys, das durch die Teilnahme Stimmanns als Sachpreisrichter sogar noch gestärkt hätte werden können -, Abstimmungen, die einstimmig oder beinahe einstimmig verlaufen (Bsp. Treptowers), solche, in der zunächst kein abschließendes Ergebnis zustandekommt (Bsp. Lehrter Bahnhof, Alexanderplatz), sowie die Tatsache, daß auch die Stadtentwicklungsverwaltung einen Fachpreisrichter entsendet und damit die Möglichkeit einer Konfrontation innerhalb des Senats andeutet. Mit diesen Ausführungen soll die Teilnahme Stimmanns als Fachpreisrichter allerdings nicht legitimiert werden.

Fälle selten, in denen die Senatsbaudirektion sich nicht wenigstens städtebaulich-normierend in die Vorentscheidungsphase (Wettbewerb o. ä.) einschalten kann.

Wird Stimmann hinsichtlich seiner städtebaulichen Leitziele häufig an seiner expliziten Abneigung gegenüber Hochhäusern gemessen, so verwundert zumindest seine Zustimmung zu den Ringstadtprojekten, im Umfeld des Ostbahnhofs und als Jurymitglied des Alexanderplatzwettbewerbs zu Konzepten, die klar auf die akzentuierende Wirkung von Hochhäusern setzen, während er um den Breitscheidplatz klar gegen sie Stellung nimmt. Eine Betrachtung der an von ihm befürworteten Hochhausplanungen beteiligten Architektinnen (Spangenberg, Helmut Jahn, Léon/Wohlhage, HPP, Kollhoff) sowie an den von ihm abgelehnten Projekten (z. B. Schultes, wiederum Jahn, Rogers) zeigt, daß nicht allein die Architektur- und Fassadengestaltung eine Rolle spielt, sondern deutet vielmehr auf die oben angedeutete strukturierende Kraft einer gesamtstädtisch gewendeten erweiterten Einfügungsregel, nach der in intakten kaiserzeitlichen Quartieren und der Friedrichstadt Hochhäuser weitgehend ausscheiden, aber an strukturell bedeutsam erscheinenden Punkten wie am Ring, einzelnen Verdichtungsorten wie am Alexanderplatz und städtebaulich als unstrukturiert angesehenen Orten eine Höhenentwicklung von Stimmann befürwortet wird.

Diese auf die Schaffung von langfristigen Entlastungsstandorten und die Bereitstellung von Puffern für die Verwirklichung von Hochhausprojekten gerichtete Strategie kann angesichts des Drucks auf andere City-Standorte zwar die Hochhausentwicklung in oder am Rande des zumindest morphologisch noch wirksamen Erbes der „Europäischen Stadt“ kaum aufhalten und verweist auf die Begrenztheit des Einflusses der Senatsbaudirektion unter dem Senator Nagel und seinem Pendant Hassemer sowie damit auf die Ambivalenz gesamtstädtisch angelegter struktureller Steuerungsversuche („Hochhäuser nur an den City-Brennpunkten und am Ring“), die durch die Summe zahlreicher und sich über mehrere Jahre erstreckende Entscheidungsprozesse bei Einzelprojekten allmählich erodieren. Daran ändert auch der mit dem Planwerk gemachte Versuch - wie immer man ihn ansonsten auch beurteilen mag - einer vorgeblichen Integration der vielfältigen Einzelentscheidungen in ein nur darstellerisch geschlossenes, aber inhaltlich über die angewendeten Grundprinzipien der Kleinparzellierung, Rückverdichtung, Betonung historischer Bezüge und des Straßenrückbaus hinaus eher als *patchwork* von Ideen für miteinander nur mittelbar im Bezug stehende unterschiedliche Orte zu begreifendes „Planwerk Innenstadt“ nichts, in seiner Amtsperiode als Staatssekretär der Stadtentwicklungsverwaltung erarbeitet.

Barbara *Jakubeit* als Nachfolgerin Stimmanns ist durch ihre Biographie als Leiterin der Bundesbaudirektion und schließlich als Architekturprofessorin in Darmstadt bekannt für eine weniger dogmatische Haltung insbesondere hinsichtlich der Einordnung von Hochhäusern in das Stadtgefüge, doch läßt sich ihre architekturpolitische Ausrichtung insbesondere in bezug auf ihre Haltung zum Verhältnis von Stellenwert kleinräumlicher Bedingungen des Orts und großräumiger städtebaulicher Komposition sowie dem autonomen Gestaltungsspielraum des Entwurfsarchitekten von Stimmann unterscheiden.

Mit ihrem Amtsantritt verbindet sich durch den Wechsel der Parteien an der Spitze des Bauressorts die Chance, als problematisch erkannte Entscheidungen des Vorgängersensats zu korrigieren und sich dabei gegen den Koalitionspartner zu profilieren. Sie kann wegen der geringen Investitionsdynamik kaum genutzt werden. Beinahe abgeschlossene Projekte verbieten einen stärkeren Einfluß der Senatsbaudirektorin, um ihrem eigenen Diktum „ich will nicht, daß man über Berlin lacht“ durch politische Gängelung der Architektenschaft nicht zu widersprechen. Dies erklärt wohl u. a. die Wirkung als Korrektiv gegen das Aufbäumen Klemanns am Pariser Platz (G014, G123).

Die Verschiebung der architekturpolitischen Haltung durch eine zwar über Jahre in Berlin tätige, aber letztlich dennoch nicht aus der (West-) Berliner Architektur- und Städtebautradition stammende Senatsbaudirektorin noch weiter in Richtung der Gesetzmäßigkeiten der städtebaulichen Komposition mündet in die spektakulärste architekturpolitische Initiative ihrer Amtszeit, die Weiterentwicklung des Breitscheidplatzes. Das zähe Festhalten Stimmanns an ehernen Prinzipien, die angesichts der in der Stadt vertretenen vielfältigen alternativen städtebaulichen Denkmodelle kaum kommunizierbar sind und sich gegenüber den Senatoren nicht abschließend durchhalten lassen, also letztlich lediglich auf den von ihm positionsbezogen herausgearbeiteten Entscheidungsspielraum Anwendung finden können, wird nun abgelöst durch eine gestalterisch-kompositorische und offensive Wachstumsmanagementpolitik. In ihrer Abstraktheit benutzt sie die kleinräumige Aufwertung des städtischen Ortes für den Benutzer lediglich als Legiti-

mationsinstrument und setzt auf ein vages architektonisches Erneuerungsversprechen, das sich gegenüber dem Vorgängersensat noch weiter von einer kritischen Einbeziehung der Realisierungsrisiken (Torsowirkung, entstehende Sachzwänge durch eingeräumte Baurechte) entfernt. Dies alles geschieht aus dem Blickwinkel der Betrachterin von außen, die die städtebauliche Qualität des Bestandes sehr nüchtern bewertet und der ein positiver Gestaltungswille keineswegs abgesprochen werden kann.

Hieraus erklärt sich auch die unbefangene Herangehensweise an städtebauliche Entscheidungsprozesse bis hin zum Rekurs auf eine schweigende Mehrheit, die die Politik bei aller Kritik hinter sich wähen möge. Während zur gleichen Zeit Stimmann als Staatssekretär der Stadtentwicklungsverwaltung zumindest einen Versuch unternimmt, eine standortübergreifende städtebauliche Verzahnung von Einzelprojekten zu bewirken und dabei neue Impulse an der Schnittstelle von Flächennutzung und Verkehrsplanung setzt, bleibt Jakubeit auf die Pluralisierung der Architekturpolitik (Berliner Zeitung 05.03.1997, 11.03.1997) in kleineren Einzelvorhaben angewiesen, um überhaupt wahrnehmbare Spuren zu hinterlassen. Die in diesem Zusammenhang unternommenen Experimente beziehen sich stärker auf die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und ein Leitprojekt der Legislaturperiode und der Bauverwaltung, das Einfamilienhausprogramm. Allein wegen dieser durch die anstehenden Entscheidungsverfahren veränderten Gewichtung ragt die Initiative zur City-West neben dem Einfluß auf das unmittelbare Umfeld des Bahnhofs Friedrichstraße in der Amtszeit von Jakubeit hinsichtlich der Büroflächenentwicklung deutlich heraus. Der beherzte Wunsch, kompositorisch und gestalterisch nachzubessern, führt die Senatsbaudirektorin beinahe zwangsläufig in die Notwendigkeit, den Investoren zusätzliche Bauflächen in Aussicht zu stellen, die ihren Umplanungs- bzw. Umbauaufwand finanzieren sollen.

Ob die damit beabsichtigte Strategie aufgeht, eine abschließende städtebauliche Form für das Umfeld des Breitscheidplatzes zu finden, angesichts des von Zurückhaltung geprägten Investitionsklimas, der Schnellebigkeit von städtebaulichen Konzepten, die schon während ihrer Erstellung umstritten sind und von Veränderungsabsichten der Eigentümer um den Platz herum, die möglicherweise mittelfristig an bisher noch gar nicht vorhersehbaren Stellen ausbrechen könnten, muß erheblich bezweifelt werden. Im Falle eines Scheiterns dieser Strategie wäre allerdings eine erneute Aufweichung von städtebaulichen Steuerungsprinzipien und eine weitere Erneuerungswelle an einem Ort die Folge, dessen Gestalt von Stadtentwicklungspolitikern immer wieder in Frage gestellt wird, weil deren Vorgänger aufgrund strategisch fragwürdiger Ansätze unbefriedigende Teillösungen zurückgelassen haben. Der Schritt auf die Investoren und deren eigene, nicht zwangsläufig im Sinne einer abgestimmten Gesamtlösung gedachten Einzelprojekte zu ist dann jeweils wegen des Umfangs der konstatierten Mißstände beinahe unausweichlich, produziert aber tendenziell immer weiteren Handlungs- und Abstimmungsbedarf.

Vergleicht man die Senatoren und Senatsbaudirektoren, sind zunächst die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ihrer Amtszeit zu berücksichtigen. Dabei sind zwei durchgängige Merkmale der Baupolitik zu verzeichnen, die unterschiedlich stark zu Tage treten. Erstens läßt sich Gestaltungswille im Detail ausmachen, der sich auf das fachpolitische Selbstverständnis zurückführen läßt und im Ausnahmefall Nagel beinahe gänzlich über seinen Senatsbaudirektor transportiert wird. Zweitens zeigt sich eine Orientierung auf vorzeigbare projektorientierte Leitentscheidungen, die Handlungsfähigkeit demonstrieren. Dabei sind unterschiedliche Grade von Strategieorientierung festzustellen. Ist die Zahl der zu bewältigenden Leitentscheidungen gering, tendiert die Gestaltungsorientierung zur Dominanz, so daß sich der Bausenat als oberster Wächter von gestalterischer Qualität zu verstehen beginnt und sich in ermüdende Auseinandersetzungen um den Einzelfall verstrickt. Bei einer großen Zahl von Leitentscheidungen steht dagegen eher eine doppelte strategische Komplexitätsreduktion im Mittelpunkt, die sich der Delegation der Gestaltung auf Auswahlverfahren wie Wettbewerbe und der Definition von projektübergreifenden Gestaltungsprinzipien bedient.

Der *wahrnehmbare Erfolg der Senatspolitik* läßt sich in vielfältiger Weise messen; hier soll im Hinblick auf die Akteursperspektive zum einen das Hinterlassen von sichtbaren Spuren der jeweiligen Amtszeit und zum anderen die Durchsetzung eigener baupolitischer Prinzipien betrachtet werden. Hinsichtlich des ersten Kriteriums zeigen sich deutliche Unterschiede, die eng im Zusammenhang mit der konjunkturellen Entwicklung gesehen werden müssen.

Wittwer und Klemann stehen dabei hinter Nagel ganz erheblich zurück, wenngleich der Trend zur Innenentwicklung aus Wittwers Amtszeit Resultate hinterläßt, die über rein kosmetische Veränderungen hinausgehen. Gemessen an der Durchsetzung eigener Prinzipien kann Wittwer attestiert werden, eine gewissermaßen „geläuterte“ Modernisierungshaltung mit einer Überwindung der gestalterisch festgefahrenen und verflachten Architektursprache der späten Moderne (Stichworte 50er-Jahre-Architektur, 70er-Jahre-Architektur) mit organisiert zu haben, wenngleich die darin steckende scheinbare Versöhnung des architektonischen Gestaltungsanspruchs mit einem populären Verständnis von städtebaulicher Verträglichkeit von hochrangigen Kritikerinnen vehement abgelehnt wird (E09, E10). Wittwer und Klemann verkörpern damit die „mittlere“ der drei „typischen“ Haltungen von baupolitischen Amtsträgern aus der CDU. Zu diesen Haltungen zählen die ungeschminkte Wirtschaftsförderpolitik nahezu bedingungsloser Investorenorientierung mit gestalterischer Zurückhaltung (zahlreiche BVV-Politiker), der Versuch einer moderierenden und kompromißorientierten Integration des innerparteilichen - und ansatzweise in der gesamten Stadtgesellschaft aufzufindenden - breiten Spektrums von „historisch-bewahrenden“ bis hin zu „impulsgebend-metropolitanen“ Motiven (Wittwer, Klemann und weitere Akteure wie die CDU Charlottenburg) und schließlich eine strukturpolitisch-innovative unabhängige Haltung (Hassemer). Die Interpretation des erwähnten Integrationsversuchs als „Unentschlossenheit“ wird gerade gegenüber selbstbewußt agierenden Architekten wie Kleihues oder Behnisch kaum als politische Vermittlung wahrgenommen und zugerechnet und taucht damit in der Erfolgsbilanz eher auf der Negativseite auf. Hierin offenbart sich das strukturelle Dilemma des Senators, der in der pluralistischen Stadtöffentlichkeit gezwungen ist, klar Position zu beziehen, um politisch erfolgreich zu sein, aber über kompromißorientierte Ansätze kaum Profil gewinnen kann.

Nagel hat dieses Dilemma voll internalisiert, verzichtet auf gesellschaftliche Integrationsversuche und überläßt gestalterische Prinzipien seinem Senatsbaudirektor. Ihm kommt die wirtschaftliche Dynamik zugute, die es ihm erlaubt, sich über „Entscheidungsstärke“ zu profilieren. Er stellt damit eine typische baupolitische Haltung innerhalb der SPD dar, der auf der anderen Seite die planerisch-bewahrend-nutzungsbezogene Haltung des linken SPD-Flügels gegenübersteht (Dyckhoff). Die SPD-Amtsträger in der Exekutive differenzieren sich offenbar stärker als die CDU-Politiker über den Stellenwert, den sie planerischen Strukturüberlegungen einerseits und projektbezogenen Einzelentscheidungen andererseits einräumen. Zwar gelingt es Nagel dabei, seinem eigenen Anspruch nach Überwindung der zaudernden Vorwendepolitik gerecht zu werden und somit die Stadt für auswärtige Investorinnen im Gespräch zu halten, doch liefert diese Politik weite City-Bereiche den Gesetzmäßigkeiten des Büroflächenmarktes aus und schafft damit entscheidende Voraussetzungen für massive temporäre Vitalitätsdefizite, denen durch weitere Leitprojekte begegnet werden soll. Ist seine entscheidungsorientierte Politik auf die Vermeidung von planerischen Schwebezuständen gerichtet, produziert sie infolge der konjunkturellen Dynamik in erheblichem Umfang investive Schwebezustände⁶³¹.

Die bisher angestellten vergleichenden Betrachtungen zur Bewertung der Senatoren sind eng auf das politische Umfeld zu beziehen. Dies gilt u. a. deshalb, weil sie sich in Koalitionen befinden. Hierbei ist festzustellen, daß die drei Senatoren in frappierender Weise ein Spiegel der jeweiligen Rahmenbedingungen sind⁶³². Während Wittwer den gesellschaftlichen Trend der Innenentwicklung moderiert und dabei die ansatzweise entwickelte West-Berliner Konsensorientierung nach dem Scheitern der unsensiblen Modernisierungspolitik der 1970er Jahre baupolitisch verkörpert, indem er den baulichen Manifestationen der Wirtschaftsförderpolitik ein gezähmtes Antlitz verleihen will, setzt Nagel - zusammen mit Hassemer - baupolitisch auf die Aufbruchstimmung, die der Vereinigung folgt, und negiert die in den 1980er Jahren herausgebildeten planerischen Traditionen, um die Investitionsdynamik aus seiner Sicht angemessen bewältigen zu können. Seine Politik stellt damit eine unmittelbare Antwort auf die Verbindung von Flächennachfrage und überschäumendem metropolitanem Selbstbewußtsein dar. Klemann begibt sich tastend auf die Suche nach politischen Ansätzen, die über die seines Vorgängers hinausgehen und darauf

⁶³¹ Hierfür könnten zahlreiche Beispiele angeführt werden. Die beiden augenfälligsten sind wohl die Wasserstadt Oberhavel und das ehemalige Stadion der Weltjugend.

⁶³² Die folgenden Betrachtungen sind zwangsläufig relativ stark aggregiert und sollen Anzeichen für Begrenzungen des Handlungsspielraums der Senatoren aufzeigen. Eine differenziertere Analyse würde die hier gemachten Ausführungen teilweise in Frage stellen und ergänzen, doch geht es hier in erster Linie darum, übergreifende politische Trends festzumachen.

abzielen, die nicht mehr selbstverständliche Attraktivität der Stadt als Investitionsstandort wiederherzustellen. Die dafür herangezogenen Instrumente drücken die Ratlosigkeit der nach ihrer Identität suchenden Metropole im Wartestand aus, die noch unter den Nachwirkungen einer Überproduktion von Büroflächen leidet und dennoch versuchen will und muß, vernachlässigte Stadträume in die Aufmerksamkeit von Investorinnen zurück zu führen.

Die drei Senatoren sind in ihrem Handeln also stark von den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt. Zeiten des Aufschwungs erlauben offenbar die Vernachlässigung einer Infragestellung von dessen Basis und Tragfähigkeit, während in „ruhigeren Zeiten“ die Exekutive auf Senatsebene immer wieder dazu tendiert, über die Beeinflussung von gestalterischen Details vermeintlich Qualität zu sichern, aber in ihrer Orientierung auf eine wirtschaftspolitisch motivierte Attraktivitätssteigerung lediglich standortbezogen nach Wegen sucht, in Kooperation mit Grundstückseigentümern Investitionshindernisse zu beseitigen. Dabei schlagen sich gesellschaftliche Anforderungen an die Bedeutung eines jeweiligen Standorts (Nutzungsspektrum, öffentlicher Raum) nur sehr mittelbar und langfristig planerisch nieder. Eine Formalisierung und strategische Herausarbeitung dieser Anforderungen, wie sie im Bereich der Gestaltung ansatzweise durch die Architekturwerkstatt versucht wird, bleibt den tastenden Versuchen periodisch aufeinander folgender Gutachten und Studien überlassen.

1.12 Die Stadtentwicklungsverwaltung und ihre Senatoren

1.121 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Im Untersuchungszeitraum wechselt der Amtsinhaber mehrfach, doch ist die prägende Wirkung von Volker Hassemer, der bereits in den frühen 1980er Jahren das Stadtentwicklungsressort begründet und nach einem Intermezzo als Kultursenator und in der Opposition schließlich in der Großen Koalition von 1990 bis 1995 erneut an der Spitze der Stadtentwicklungsverwaltung steht, überaus bedeutsam. Die übrigen in den 1980er Jahren amtierenden Senatoren der CDU-FDP-Koalition sind im Hinblick auf die Büroflächenentwicklung weniger bedeutsam. Horst Vetter von der FDP, der parteilose Jürgen Starnick und Michael Schreyer von der AL (Landesverband der Grünen in West-Berlin vor der Vereinigung) können daher ebenso wie Peter Strieder von der SPD im folgenden kurz abgehandelt werden. Sie zeichnen sich wesentlich durch ihre Rückbindung an die politische Generallinie des Senats, dem sie angehören, und ihre Verwaltung oder einzelne Kräfte in ihr aus bzw. haben Aufgabenschwerpunkte, die in dieser Untersuchung weniger stark im Blickfeld stehen.

Bei der *Selbsteinschätzung Hassemers* fällt im Vergleich zu Nagel eine viel stärkere inhaltliche Begründung des eigenen Handelns auf. Dies läßt sich nur teilweise durch sein Amt als Stadtentwicklungssenator erklären, das eine stärkere Auseinandersetzung mit planerischen Fragestellungen erfordert. Legitimatorische Komponenten verlieren an Gewicht, spielen aber dennoch eine gewisse Rolle. Wie bei Nagel fällt eine große Unabhängigkeit des eigenen Urteils auf, wobei Hassemer sich wesentlich weniger explizit zu Bündnispartnern und Gegnern äußert als sein Amtskollege aus der Bauverwaltung. Die inhaltliche Position Hassemers fußt auf drei Grundprinzipien, nämlich zunächst der Ablehnung von Stillstand in der City-Entwicklung, weiter der Erlebbarkeit von Architektur und Städtebau und schließlich der dogmenfreien Qualitätsorientierung. Die City-West wird zum Schauplatz der Veränderung, die nicht „tabu“ sein oder „Museum des alten Berlin“ werden dürfe, insbesondere aus Angst vor Abwanderung von ökonomisch wichtigen City-Einrichtungen um die IHK in das neu entstehende Zentrum in und um den Bezirk Mitte. Dabei bekennt sich Hassemer eindeutig und in Abgrenzung von der „Bulettenarchitektur“, die vor der Vereinigung verfolgt worden sei, auch zu direkt am öffentlichen Straßenrand positionierten Hochhäusern, die seiner Forderung nach Erlebbarkeit entsprechen. Wenn diese einen „Nutzungsmagnetismus“ ausüben sollen, wird dies dennoch in Relation zum zu respektierenden Kurfürstendamm - und dem Kranzler-Gebäude - formuliert:

„Man überlegt sich genau, was kann der Kurfürstendamm dort nicht nur vertragen, sondern was macht ihn stärker, interessanter als vorher.“ (Gespräch Hassemer)

Gleichwohl wendet sich Hassemer wie Nagel gegen „festgefahrene“ Verfahren, begründet diese allerdings mit dogmatischen, nicht konsensfähigen Vorgängerkonzepten und erklärt damit die eigene Herangehensweise als Versuch, durch neue Denkansätze Blockaden zu überwinden. Die Ablehnung von

„Denkverbote“ läßt einzelne Hochhäuser an ausgewählten Orten zu, doch bleibt offen, auf welche Weise der implizite Steuerungsanspruch eingelöst werden soll: „das ... Argument, wenn da ein höheres Haus kommt, meinen alle, da könne man nun nur höhere Häuser bauen, das ist natürlich auch falsch“.

Interessanterweise sind die planerischen Qualitätssicherungsansätze denen von Stimmann sehr nahe, angefangen von der großräumigen Stadtstruktur über das Verständnis für die Qualität von Einzelstandorten bis hin zu den konsensualen Leitbildelementen Wohnanteil und Nutzungsmischung, der Bewertung der räumlichen Funktion des Schimmelpfenghauses sowie zur Überwindung von Barrieren. Die Abweichungen lassen sich fast durchweg durch die noch stärkere „Enttabuisierung“ des Städtebaus bei Hassemer erklären. Sie treten auf bei der Grundsatzposition zu Hochhäusern und deren Funktion für die morphologische Heraushebung von Zentren, bei dem bei Hassemer noch stärker ausgeprägten Vertrauen in die Bestimmung von städtebaulichen Kennwerten durch Alternativenauswahlverfahren und in dessen Zurückhaltung gegenüber instrumentellen Restriktionen für Architekten („Domestizierung“).

Während bei Stimmann gewissermaßen ein Wirken der „Strukturbetrachtung“ bis in eine tendenzielle „Monotonisierung“ zu spüren ist, läßt sich bei Hassemer in analoger Weise der Effekt seines „Liberalismus“ noch bis in die Forderung nach gestalterischer Vielfalt nachweisen. Legitimatorisch entspricht der Denkfreiheit bei dem hohen Rang, der dem Verfahren selbst eingeräumt wird, das Prinzip der Entscheidung des aufgeklärten Politikers nach denkoffenem, aber nur für einen äußerst begrenzten Kreis zugänglichen Diskurs. Hassemer bestimmt dabei selbst, wie stark er sich auf Details einläßt und zieht neben seiner Verwaltung auch externe „Denker“ hinzu. Die Intensität, mit der er schwierige Verfahren begleitet, steht im Mittelpunkt seiner Selbstsicherheit, die richtige Entscheidung zu fällen. Dabei beharrt er darauf, alle Argumente der späteren öffentlichen Debatte bereits im Diskurs kennengelernt zu haben und mit diesem Wissen eine gegenüber seinen Kritikern bis hin zu Angehörigen der eigenen Partei fundiertere Position entwickeln zu können. Selbst zu schwierigen Fragen des Denkmalschutzes von Nachkriegsarchitektur entwickelt er eine eigene inhaltliche Position, die ihm dann erlaubt, seine Rolle als Weisungsgeber gegenüber der Denkmalpflege nachdrücklich und im Einzelfall im Konflikt wahrzunehmen. Seine eigene Kritik wird denn auch an dem Mangel an Diskussion über das Zoofenster laut, nicht an der Einschätzung einer grundsätzlichen dichten Bebaubarkeit des Standorts. Werden Kompromisse innerhalb des jeweils eingeschlagenen Diskurses erreicht, stehen diese dann auch bei späterer Kritik von außerhalb des darin eingebundenen Akteurskreises für die Gewissenhaftigkeit des Entscheidungsprozesses. Bei aller Kritik an der bewußt elitären Verengung des Entscheidergremiums ist zu beachten, daß zu Recht von Hassemer darauf verwiesen wird, daß die Addition vieler Einzelbelange und deren formaler Abgleich nicht zu einem befriedigenden Kompromiß führen muß, sondern dieser durchaus „sehr flach“ sein kann. Hieraus leitet sich das Selbstbewußtsein zu Entscheidungen unabhängig vom Parlament ab, die ein „starker“ Senator treffen müsse:

„Das ist wirklich der Vorteil der repräsentativen Demokratie, daß nicht alles auf ein Plebiszit, auch nicht der eigenen Partei, zurückzuführen ist“. (Gespräch Hassemer)

Wie immer man zu dieser Nutzung des Exekutiv-Spielraums steht, problematischer erscheint das autonome Beharren auf einer eigenen Position an einer anderen Stelle, nämlich bei der legitimatorischen Zuhilfenahme von nicht nachprüfaren Planungsgrundlagen, die das Handeln der Stadtentwicklungsverwaltung seit der Vereinigung beeinflusst, aus denen Hassemer aber auch heute noch - nach seinem Ausscheiden aus dem Amt und möglicherweise durch seine Funktion als Geschäftsführer der Vermarktungs-Agentur „Partner für Berlin“ erklärbar - seine Motivation für die hohen Genehmigungs- bzw. Bauvolumina im Büroflächenbereich ableitet. Eine vermeintliche langfristige Nachfrage in den nächsten 25 Jahren wird zum Kronzeugen einer weiteren Attraktivität der Stadt für Investoren genommen. Ihre Vorhersehbarkeit ist weiterhin umstritten, wengleich Anzeichen auf eine Wiederzunahme der Nachfrage nach Ende des Untersuchungszeitraums durchaus bestehen (G004):

„Berlin entsteht in einem Zeitraum von 25 Jahren. Das steht auch in den Texten, die ich verbreite. In 25 Jahren. Das bedeutet, wir haben die Zwiebelringe der Nachfrage. Vor drei Jahren konnten Sie hier in diesem Zentrum [Friedrichstadt / Nähe Gendarmenmarkt, U. A.] noch vergleichsweise ökonomisch was erwerben. Das ist vorbei. Der Alexanderplatz beginnt jetzt langsam. Sogar der Leipziger Platz mußte sich entwickeln mit der Nachfrage.“ (Gespräch Hassemer)

Nur so lassen sich bestimmte Zentren wie der Alexanderplatz denn auch als „Entlastung“ für eine ansonsten stärker von Verdrängung und Umstrukturierung betroffene Umgebung deuten:

„Das ist eine ganz kleine Fläche, die man braucht als Entlastung für die verzweigte Umgebung, die wir nicht antasten wollten. Wir glaubten schon, daß es eine innerstädtische Orientierung geben muß. Sie werden das in den Unterlagen finden, wir haben da eine qualitative Befragung gemacht von drei oder vier großen Denkern, da war Derrida dabei, da war Wenders dabei und ein Japaner. Der Japaner sagte, Sie brauchen eine Orientierung in einer so großen Stadt. Also sollte signalisiert werden, städtebaulich auch, hier ist das Zentrum, hier ist die Mitte, denn die städtische Mitte wird der Alexanderplatz sein.“ (Gespräch Hassemer)

Bei grundsätzlicher Nähe zu Investoren läßt sich bei Hassemer eine unabhängige Haltung konstatieren, die eine selektive Partnerschaft mit der Fachöffentlichkeit eingeht, aber Gegenposition genau zu den Akteuren bezieht, die sein einzelfallbezogenes diskursives Qualitätsverständnis in Frage zu stellen drohen.

Im Rahmen der *Reputationsanalyse* können Vetter, Starnick und Schreyer weitgehend ausgeblendet bleiben. Es genügt der Hinweis, daß Faskels erste Initiativen zu einem City-Konzept und die damit verbundene Suche nach Verdichtungspotentialen einen Handlungsspielraum voraussetzen, der sich in der geringen Initiative des Senators gründet (G088). Ähnlich der später unter Stimmann eingerichteten Architekturwerkstatt in der Bauverwaltung entsteht hier mit Duldung des Senators gewissermaßen eine Stabsstelle, die die gewachsenen inhaltlichen Konsense innerhalb der Verwaltung teilweise zu umschiffen in der Lage ist, aber erst am Einzelprojekt wirksam werden kann⁶³³.

Hassemer erreicht zwar reputationsanalytisch in dieser Untersuchung nicht die Aufmerksamkeit von Nagel, doch annähernd die von Stimmann. Bei der projektbezogenen Ausrichtung, die hier gewählt wurde, stellt dies einen beachtlichen Wert dar. Ähnlich wie im Falle von Stimmann ist auch die Einschätzung von Hassemer von Widersprüchen gekennzeichnet, die allerdings in seinem Fall weniger von seiner Umstrittenheit als von der ihm nachgesagten Unabhängigkeit herrühren und auf eine Persönlichkeit hinweisen, die trotz liberal-undogmatischer Herangehensweise klar in das wirtschaftspolitische Profil der CDU paßt. Die ihm zugeschriebenen Eigenschaftskomplexe „Modernität-Offenheit“ und „Investorenorientierung“ passen in letzteres, sind aber nur bei genauerer Betrachtung mit „Urbanität“ und „Beratungsoffenheit“ in Einklang zu bringen, die die Rückbindung an seine Verwaltung darstellen. Moderiert und aufgelöst wird der scheinbare Widerspruch über die Komplexe „Denker-Liberaler“ und „Mensch des Verbalen“. Unabhängigkeit, Ungeduld, moderate Profilierungsbezogenheit und Bündnisfähigkeit machen ihn schließlich im Verbund mit dem völlig anders wahrgenommenen Nagel zur zweiten Säule des neoelitistischen Herrschaftsgebäudes, das die erste Große Koalition der Vereinigungszeit in der Stadtentwicklungspolitik prägt.

Die städtebauliche Modernität, die als „Ventil“ für Investoren beschrieben wird, zeigt sich am deutlichsten in der auf den negativen Erfahrung mit Investoren am Potsdamer Platz (G010) aufbauenden Konzeption des Alexanderplatz-Wettbewerbs (G002, G089). Von den beiden ihm verbleibenden Möglichkeiten, den „Tiger“ auf eine andere Art „zu reiten“ (Hassemer), nämlich engen auch parlamentarisch und unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit abgesicherten Vorgaben bzw. gar der möglichen sozialen Folgen (G025) oder der stärkeren Einbindung der Investorinnen, wählt er die letztere, die seinen Vorstellungen nach Produktion städtebaulicher Ideen durch das Verfahren am ehesten entspricht. Damit bleibt er seinem Ruf, für Offenheit und nicht Begrenzung, für Mut und Wagnis zu stehen, treu (G010) und läßt den innerparteilichen Widerständen der Traufhöhenfraktion (G053) nur wenig Raum.

Auch der Initialzündung am Zoofenster widerspricht er offenbar aus ähnlichen Motiven nicht (G022, G051), wenngleich er Nagel den dortigen Mißerfolg zuschreibt (G120). In der Abwägung mit fachlichen Argumenten, die er vollzieht, gewinnt die standortpolitische Entscheidung für die City-West auch gegen Widerstände die Oberhand (G021, G028, G043, G045), bleibt aber lange ein City-Konzept schuldig, das

⁶³³ Diese Beobachtung relativiert - unter den genannten Umständen einer projektorientierten Stadtentwicklungspolitik - die These einer Dominanz der Verwaltung, wenngleich der Einfluß der in der Legislative vertretenen Parteien über die Wahl ihres Senators mittelbar bleibt.

den Ruch der Beschränkung, Abschreckung von Investoren und frühzeitigen Beschneidung von Ideen in sich getragen hätte (G062, G087, G110). Impulse und Zeichen durch Hochhäuser „damit die Lichter in der City-West nicht ausgehen“ (G021) dienen als Anziehungspunkte, da die City-West nicht alleine durch Gründerzeitbauten überleben werde (G086). Die Stadt als die einzige in Mitteleuropa, die ihre Zukunft noch vor sich habe (G063), müsse dennoch nicht neu erfunden werden (G004). Die Interpretation dieses scheinbaren Widerspruchs und ihre Übertragung auf einzelne Projekte bilden die Handlungsgrundlage Hassemers, die ihn im Zweifelsfall sogar bei Einsicht in fachliche Gegebenheiten wie beim Abriß des denkmalgeschützten VBKI-Hauses für die Erweiterung des IHK-Gebäudes gegen diese entscheiden läßt (G066).

Die unbequeme Position, die Investoren nicht bedient, sondern im Zweifelsfall auch zurückweist (G010, G066, G118), ist von einer Begeisterung für eine Urbanitätsvorstellung geprägt, die sich im Einsatz für einen Wohnanteil in der City auch im Konflikt mit Investoren äußert (G003, G087), sich aber einer apriorischen Dichte- oder Höhenbegrenzung in den Weg stellt (G087). Die Grundlage für seine Position wird durch die fachliche Rückkopplung erworben, was es überdies erlaubt, frei von Dogmen oder Polarisierung zu handeln (G068, G099). Unter dieser Voraussetzung gibt es ein „ungeahntes Maß an Entscheidungsfreiheit für die Fachebene“ (G003), das aber erst nach mühseliger Überzeugungsarbeit hinsichtlich der Notwendigkeit einer projektübergreifenden Steuerung mit einem neuen Flächennutzungsplan wirksam wird (G110). Die Angst vor der dadurch möglicherweise eintretenden Zeitverzögerung (G010) löst Hassemer über seine Moderatorenfunktion und seine „Umarmungstaktik“ (G003). Dennoch setzt er seine städtebaulichen Ordnungsvorstellungen unvoreingenommen im Bedarfsfall gegen Nagel durch (G010, G055, G107) und widerspricht trotz seiner stadtplanerisch-strukturellen Denkweise (G086) mit seiner Offenheit für einer dem Städtebau folgenden Verdichtung konventionellen stadtplanerischen Positionen in seiner Verwaltung, die ihm an den Leitprojekten Potsdamer Platz und Alexanderplatz nur „zähneknirschend“ folgt (G087).

Von diesen wird ihm teilweise ein Mangel an räumlichem Vorstellungsvermögen vorgeworfen, das den Mensch des Verbalen zur Distanzierung von der mit Zahlen operierenden und dann als technokratisch angesehenen Fachebene treibt (G110), dieser aber dann in der Vorbereitung des Flächennutzungsplans die weitgehend selbständige Aushandlung des Mengengerüsts überläßt (G003) - nicht ohne vorher den Rahmen über Prognosen und Schätzungen selbst großzügig gesteckt zu haben. An dieser Stelle wird wie bei der Verhinderung von Dichterestriktionen am Alexanderplatz und der schnellen Einigung mit Nagel auf das Victoria-Konzept ohne am Schluß noch intensive Einbeziehung seiner Verwaltung (G026, G028, G066, G083, G110) die neoelitistische Ader seines Handelns besonders deutlich, die aber nur aufgrund seiner Bündnisfähigkeit (G089) und der frühen Einbeziehung anderer Schlüsselakteure beispielsweise im Abgeordnetenhaus (G071) hinreichend erfolgreich ist. Wie im Falle Stimmanns, so zeigt sich auch auf der strukturellen Ebene eine Veränderung der Beraterinnenszenen, die durch die vermeintliche Stabilität des Stadtforums überdeckt wird und wohl auf den Primat der langfristig orientierten Flächenangebotspolitik zurückzuführen ist, der alternative und weniger optimistische Einschätzungen der Bedeutung des Alexanderplatzes und der Standorte am S-Bahn-Ring nach der Vereinigung in den Wind schlägt (G050), aber bis heute den Beweis für seine Weitsicht noch schuldig geblieben ist.

Strieder tritt nur wenig in Erscheinung, doch dominiert die Einschätzung eines Moderators, der primär an der Herstellung von Kompromissen mitwirkt. Hierfür ist sicherlich wiederum der Rahmen seiner Amtszeit verantwortlich, der kaum Möglichkeiten zu neuen großen neuen Initiativen bietet⁶³⁴, aber ungelöste Probleme des Vorgängersensats in nachlassender Konjunktur bewältigt wissen will. Von der klaren fachlichen Linie, die von Stimmann geprägt sein dürfte, weicht Strieder mehrfach ab, wobei für Mitarbeiter der Verwaltung wie für Politikerinnen seine Motive unklar bleiben (G033, G062, G066, G100, G118, G121). Hierfür wird ihm eine stärker populistische Haltung zugeschrieben als seinem Staatssekretär Stimmann (G118), die überdies übergreifende Deals als selbstverständlich zu erachten scheint (G062, G121).

Die *Stadtentwicklungsverwaltung* selbst ist durch ihre vielfachen inneren Brüche charakterisiert, die institutionell zwischen Stadtplanern und Landschaftsplanern, hinsichtlich der fachlichen Herkunft zwischen

⁶³⁴ Das Planwerk stellt zwar eine neue Initiative dar, aber einige der von ihm behandelten Flächen sind bereits vorher Gegenstand von Planungsverfahren gewesen.

Architekten und Planern und aufgabenbezogen zwischen sektoral orientierten, bereichsorientierten und projektorientierten Mitarbeitern zu Tage treten⁶³⁵ und sowohl aus Selbst- wie aus Fremdeinschätzung deutlich werden. Wirksam werden diese Brüche erst dann, wenn eine spezifische Position sich selektiv mit der der Leitung verbindet und sich dadurch das Gewicht der zuständigen Untereinheit in üblichen Abstimmungsvorgängen verstärkt oder reduziert (G003, G005, G050, G079, G110, G121), während in der Flächennutzungsplanung aufgrund des Zeitdrucks eine Integration der verschiedenen Positionen versucht wird (S01, S03).

Die städtebauliche Orientierung des Wettbewerbsreferats und seine Enthaltbarkeit gegenüber Einschätzungen der Marktsituation spielt beispielsweise unter Hassemer einer strategischen Schwächung von Geschößflächenbegrenzungsansätzen in die Hände (S03, S29). Die auf die Verzahnung und Konfrontation von „Alt“ und „Neu“ angelegte Position des einflußreichen Denkmalpflegers Engel und des auch im Stadtforum und bis zu seiner Pensionierung 1992 bedeutenden Abteilungsleiters Wuthe sowie die Ausgrenzung kritischer Positionen (S12, S17) scheint Hassemer bei der Durchsetzung des Victoria-Projekts - unter Interpretation als Weiterentwicklung des Dustmann-Konzepts - Legitimation zu verleihen und ermöglicht eine relativ weitgehende Rettung von Substanz aus den 1950er Jahren gegen den Widerstand z. B. im Abgeordnetenhaus (G023, G066, G104, G121, G128). Sie ist ebenfalls mit ausschlaggebend für die im Bolle-Block gefundene Lösung (G013, G059), während die begrenzte Durchsetzungsfähigkeit des Denkmalschutzes an den Treptowers sich durch die politisch bedeutsame Vermeidung von Verfahrensverzögerungen miterklärt (G048, G074). Das Referat für Innenstadtentwicklung der Bereichsplanerinnen wiederum steht unter dem projektbezogenen Druck der Bauverwaltung und verzichtet unter pragmatischen Erwägungen auf den Versuch einer harten Durchsetzung reformpolitischer Ansätze wie beispielsweise der Rücknahme von Bauflächen zugunsten von Freiflächen oder der Dichtebegrenzung (G088, G103).

Versucht man, die stadtplanungsrelevanten Verwaltungseinheiten im engeren Sinne im Hinblick auf die in dieser Untersuchung im Mittelpunkt stehende projektorientierte Stadtentwicklungspolitik etwas genauer zu analysieren, zeigt sich zwar in den unteren Hierarchiestufen bisweilen eine große Sensibilität und eine entwicklungs-skeptische Haltung. Für die Verwaltung wird sie insgesamt zeitweise als prägend angesehen und von anderen Akteuren trotz ihres Beharrens auf Qualitätsmaßstäben als „ewige Nörgelei“ abqualifiziert. Selbst innerhalb der Hierarchie der eigenen Verwaltung setzt sie sich nur begrenzt durch (G004, G005, G013, G048, G066, G074, G079, G088), nicht zuletzt vor dem Hintergrund ihrer Verantwortung für Denkmalpflege sowie Umweltschutz und damit zumindest in der Leitbildtradition der 1980er Jahre auch der Sicherung hoher Grünanteile usw.

Die fachliche Herkunft der Mitarbeiter, die teilweise - und nicht zuletzt in den höheren Hierarchiestufen - auf eine Ausbildung als Architekten mit städtebaulicher Vertiefung und eine Vergangenheit in der gemeinsamen Senatsbauverwaltung vor der Abspaltung der Stadtentwicklungsverwaltung verweisen können, bedingt den Stellenwert von Städtebau und Gestaltung in ihrem Selbstverständnis. Stärker als vielleicht für Außenstehende wahrnehmbar ist es in der Lage, situationsbezogene Lösungen zu entwickeln, die Grenzen der Durchsetzbarkeit von Konzepten gegen Privateigentümer zu erkennen (G079, G083, G099), „Modernität“ einzuklagen (G110), aufbauend auf planerischen Grundforderungen städtebaulich-gestalterische Ziele zu formulieren (G099) und diese als Teil eines Abwägungs- und Optimierungsprozesses zu begreifen. Dieser kann dann zugunsten von „gestalterischer Qualität“ auch auf Kosten „harter“ Forderungen wie Versorgungsgrößen usw. ausgehen - gerade auch gegen die Verteidigung von hohen Grünanteilen durch die Landschaftsplanerinnen in der eigenen Verwaltung (G110).

Ihr planerisch-standortbezogenes Verständnis der Stadt wiederum erlaubt es, flexibel und gerade in der Innenstadt exogene Ansprüche in die eigene Strukturlogik einzubeziehen, so daß die Abwehr als unangemessen erachteter Dichteerhöhungen in Citylagen argumentativ nur schwer zu begründen ist (G003,

⁶³⁵ Wie bei der Bauverwaltung und in den Bezirken muß an dieser Stelle aus Gründen der Anonymität von den unterschiedlichen persönlichen Durchsetzungsfähigkeiten usw. abgesehen werden, die in Einzelprojekten weit über die Ressourcen der einzelnen Akteure hinaus von entscheidender Bedeutung sein können. Ein von formalen Entscheidungsressourcen unabhängiger Einfluß dieses Themenkomplexes läßt sich in der einen oder anderen Richtung zumindest reputationsanalytisch für die Projekte Spree-Bogen, Zoofenster, Kantdreieck und Ring-Center nachweisen.

G005, G087, G107, G110). Eine Querbilanzierung von Standortqualitäten beispielsweise mittels einer Durchsetzung geringerer Dichten erfolgt dann an weniger zentralen Standorten nur sehr mittelbar über den Versuch der prägenden Funktion von planerischen Voruntersuchungen („Politik der Broschüren“, G003).

Eine klare Haltung zur Büroflächenpolitik muß sich nach der Vereinigung insofern erst herausbilden, als wachstumsorientierte, „neutrale“ und wachstumskritischere Kräfte jeweils in ihrem Wirkungsbereich um Einfluß ringen. Bis in die unteren Hierarchieebenen finden sich Hochhausbefürworter (G006, G099, G110), während die Anhänger von projektübergreifenden Gesamtabstimmungen offenbar kein hinreichendes Gewicht erlangen, um eine langfristige Stabilisierung einer Haltung der Senatspolitik zu Fragen von Dichte oder Höhe zu bewirken (G083, G099, G107). Das konsensuale Leitbild der Nutzungsmischung kommt mit Unterstützung der Senatsbauverwaltung zwar ansatzweise zur Durchsetzung, aber weitergehende Forderungen von Mitarbeitern der Stadtentwicklungsverwaltung von bis zu 50 % Wohnanteil bleiben ohne Wirkung (G110).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß auch in der Stadtentwicklungsverwaltung sehr selektive Spielräume für eine Politikformulierung bestehen. Dabei ist bedeutsam, daß im Konfliktfall wegen der Notwendigkeit politischer Kompromisse mit anderen Akteuren die Argumentationsbasis aufgrund des geringen Stellenwerts harter Fakten schnell erodiert, gerade wenn Verfahren über die Amtszeit eines Senators hinaus diskutiert werden. Die langfristige Wirkung von aus dem Umfeld der politischen Spitze initiierten Konzepten wie der Faskelschen Suche nach Bürostandorten oder des Stimmanschen Planwerks liegt dabei nicht in der Durchsetzbarkeit eines vielleicht von anderen Akteuren als nicht tragfähig erachteten Gesamtansatzes, sondern in der beharrlichen Erarbeitung von Freiräumen in bezug auf vorher scheinbar tabuisierte Überlegungen, die dann mitunter späte Einzelfolgen konzedieren (vgl. Zoofenster). Während die Faskelschen Manifestationen der FDP-Stadtentwicklungspolitik somit die Saat für den Paradigmenwechsel zu gestalterisch begründeten Hochhäusern in der angeblich hochhauskeptischen Stadtentwicklungsverwaltung legen und damit ein Beispiel für die Veränderung von Verwaltungspositionen aus dem politischen Raum heraus darstellen - ein weiteres wäre die Hassemersche Städtebaupolitik für Bürogroßstandorte - stellt der Flächennutzungsplan aufgrund der jeweiligen Umstände und trotz der intensiven Beteiligung sogar der Legislative eher einen Bereich großer fachlicher Freiräume dar, die über die ansonsten übliche Antizipation der „Stimmungslage im Senat“ (S01) hinausgeht. Auch in der Stadtentwicklungsverwaltung ist also hinsichtlich der prägenden Kräfte der Stadtentwicklungspolitik zu differenzieren.

1.122 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Aufgrund der Schwerfälligkeit des Rechtsinstruments Flächennutzungsplan und der selbstverordneten „Planlosigkeit“ im Ostteil der wiedervereinigten Stadt⁶³⁶ hat sich die politische Spitze bewußt in eine Lage gebracht, in der stark über eher projektorientierte und im wesentlichen innerhalb der Politik und der Verwaltung vorabgestimmte Planungsziele Stadtentwicklung auf Einzelstandorten betrieben werden kann. Die Chance der Stadtentwicklungsverwaltung liegt dabei aufgrund ihrer begrenzten Ressourcenausstattung und der schwachen verfügbaren Rechtsinstrumente in einer räumlichen Arbeitsteilung mit der Bauverwaltung einerseits (vgl. oben) und einer frühen Festlegung von Eckpunkten für erst langfristig wirksame Entwicklungstrends andererseits. Die Öffnung von atemberaubenden Entwicklungskorridoren in bezug auf die Ansiedlung von Büroflächen im Nachgang zu den immerhin vorsichtig interpretierten frühen Entwicklungsszenarien für die Stadt spiegelt die innere Differenzierung der Verwaltung wider. In ihr ringen verhalten-behutsame Kräfte mit entwicklungsoffenen, überwölbt von der zentralen politischen Leitforderung nach einem erfolgreichen Strukturwandel. Diese Forderung bleibt einerseits schwer begründbare Hoffnung, stellt aber andererseits als unumgängliche Voraussetzung für ein Wiederaufblühen des von Arbeitslosigkeit und wirtschaftlichem Niedergang gebeutelten Gemeinwesens eine hinreichende Legitimation für die mittel- bis langfristige Flächenvorsorgepolitik der Stadtentwicklungsverwaltung dar.

Durch die erwähnte Arbeitsteilung sichert sich die Stadtentwicklungsverwaltung zwar Definitionsspielräume für die räumliche Entwicklung auf Großstandorten, wird aber über den Standortwahlmechanismus der

⁶³⁶ Vgl. die in den vorangegangenen Kapiteln gemachten Ausführungen zur Nicht-Überleitung der Ost-Berliner Pläne nach der Vereinigung.

Investoren ebenfalls zum Transmissionsriemen der Flächennachfrage, die sie über mit Hilfe von gutachterlichen Untersuchungen produzierte Strukturvorstellungen ansatzweise steuert. Die dabei zugrunde gelegten Dichten entstammen der fachlichen Debatte um eine innere Verdichtung der Stadt, die bereits in der Vorwendezeit im von Flächenknappheit (G050) und Überdruß an der Ausdünnung der Stadt durch den Nachkriegsstädtebau (G038) geprägten Westberlin ihren Ausgang genommen hat und sich paart mit der Notwendigkeit einer Reaktion auf zu erwartenden Flächenbedarf.

Nur in Ausnahmefällen wird die erwähnte Strukturvorstellung wirklich transparent, während es sonst auch dem lokalen Know-how der Bezirksämter überlassen ist, die Verträglichkeit der postulierten Dichten zu prüfen, nämlich am Alexanderplatz, wo der Suchprozeß nach der Dichte für einen Ort höchster Zentralität und mithin jenseits aller Begrenzungen durch planungsrechtliche Normen wie der BauNVO den Wettbewerbsverlauf selbst durch die nachträgliche Einführung einer zweiten Stufe modifiziert. Die Umstrittenheit dieses Planungsverfahrens begrenzt dort Dichten und Höhen nach oben, allerdings auf einem vorher in Berlin kaum gekannten Niveau. In den weniger prominenten Fällen bleibt sie Orientierung und gewissermaßen „Abwägungsmaterial“, Legitimationsgrundlage, der sich selbstmobilisierende Akteurszusammenhänge bedienen, die aber aufgrund des unverhofft schleppenden Investitionsverlaufs nur begrenzt in der Lage sind, ihre Mobilisierung langfristig steuernd aufrechtzuerhalten. Der Einfluß dieser Orientierung durch die Stadtentwicklungsverwaltung ist mithin begrenzt; sie stellt eher eine langfristig wirkende Standortorientierung für mögliche Investitionstätigkeit dar, deren Erforderlichkeit für eine räumliche Lenkung von Investitionen in der Stadt sich erst noch dort beweisen muß, wo Abweichungen von Standorteinschätzungen des Immobiliensektors angelegt sind.

In *Vettters* und *Starnicks* Amtsperioden zwischen 1984 und 1989 fällt die Erarbeitung des Flächennutzungsplans 1984 und die Erarbeitung der City-Leitlinien für Berlin-West, die an anderer Stelle behandelt werden. Beide sind wegen ihrer Schwerpunktverlagerung auf die innere Verdichtung der Stadt zwar bedeutsam für die Büroflächenpolitik, als Ergebnis eines fachlichen Konsenses im West-Berlin der 1980er Jahre aber weitgehend unabhängig von den beiden Senatoren. Mit dem Wechsel zur ersten rot-grünen Koalition Anfang 1989 und der Amtsübernahme von Michael *Schreyer* erfährt die Landschafts-, Freiraum- und Umweltplanung zunächst durch Personalpolitik eine deutliche Aufwertung. Unter den inhaltlichen Akzenten in der Innenstadt sind die Planung für eine Bundesgartenschau 1995 im „Zentralen Bereich“ am Ostrand der West-Berliner Innenstadt als Projekt vor der Vereinigung und nach dem Fall der Mauer die frühen Überlegungen zur Sicherung von großräumigen Freiräumen in der Stadt-Umland-Planung beachtlich, die allerdings ihre Vorläufer bereits ansatzweise im Flächennutzungsplan 1984 besitzen. Die von der Opposition heftig angegriffene, angeblich schleppende Vorbereitung des Potsdamer-Platz-Wettbewerbs wird beim erneuten Amtsantritt *Hassemers* zwar zugunsten eines beschränkten Wettbewerbs verändert, doch fließen die vorher erarbeiteten Inhalte maßgeblich in die Auslobung ein, allerdings unter weitgehendem Verzicht auf die für die BUGA-Planung vorgesehenen Freiflächen, von denen nach mehreren Überarbeitungsphasen in der neuen Koalition und mit den Investorinnen schließlich nurmehr ein schmaler Grünzug verbleibt.

Somit fällt eine Bilanz der 1980er Jahre in bezug auf die Büroflächenpolitik der Stadtentwicklungsverwaltung und ihrer Senatoren mangels Masse schmal aus. Bei der geringen Entwicklungsdynamik genügen periodische, testentwurfsartige Studien, um erste Orientierungen zu erhalten. Lediglich das Leitprojekt Wettbewerb Fasanenstraße vollzieht die Abkehr von der Flächennutzungs- und Verkehrsplanung der 1960er Jahre aktiv und richtungweisend, ist aber lediglich in der Lage, einen mittelfristigen Aufwertungsprozeß anzustoßen, während die inhaltlichen Festlegungen für die bis heute realisierten Projekte, unter denen mit dem Kant-Dreieck, dem Bankhaus Löbbbecke und der Erweiterung der IHK/Börse drei von ihrem Umfang her für heutige Maßstäbe kleinere Büroflächenprojekte sind, letztendlich grundstücksbezogen und im Zusammenwirken einer Fülle von Einzelfaktoren getroffen werden. Hierzu mag die Konfrontation eines auf Weiterentwicklung der villenartigen Einzelhausbebauung an der Fasanenstraße und damit einem Zusammenhang von Solitären mit der stürmischen Investitionsdynamik der Vereinigungszeit mit verantwortlich sein, in deren Folge drei eigenwillige, außer durch ihre (teilweise) Offenhaltung der Grundstücksfreiflächen kaum auf den ursprünglichen Charakter des Orts oder auf einander bezogene Gebäudekomplexe entstanden sind. Auch auf dem Victoria-Gelände und am Breitscheidplatz gelingt es der Stadtentwicklungsverwaltung vor der Vereinigung nicht, konsensfähige Vorüberlegungen zu stabilisieren, die den späteren, auf die Einzelprojekte beschränkten

die den späteren, auf die Einzelprojekte beschränkten Entscheidungsprozessen wirkungsvoll Orientierung an die Hand gegeben hätten.

Volker *Hassemers* zweite Amtszeit ist deutlich vom Willen zur Setzung von groben Rahmenbedingungen für den stadtentwicklungspolitischen Einigungsprozeß geprägt. Hierzu zählt zunächst der Flächennutzungsplan 1994, der von Hassemer und seiner Verwaltung bewußt in hoher Geschwindigkeit und unter Verzicht auf weitreichende und grundsätzliche Infragestellung seines in West-Berlin geltenden Vorgängers auf den Weg gebracht worden ist, um noch in der bis 1995 währenden Legislaturperiode - und damit unter Vermeidung weitreichender Änderungsprozesse nach Neuwahlen - im Ostteil der Stadt bedeutsame Rechtsgrundlagen zu schaffen. Der Rückzug Hassemers aus dem Amt unter Verweis auf eine gewisse Amtsmüdigkeit dürfte u. a. auch auf den Abschluß dieser ersten Phase mit einer weitreichenden Setzung planerischer Rahmenbedingungen zurückzuführen sein.

Im Zusammenhang mit dem Flächennutzungsplanungsprozeß ist die strategische Neuausrichtung der Stadtpolitik zu sehen, in deren Rahmen Büroflächenpolitik als solche erstmals eigenständig thematisiert wird. Die frühen Vorüberlegungen und Konferenzen des Jahres 1990, in denen bereits grundsätzliche Strukturmodelle für die Stadt und ihr Umland aus Plausibilitätsüberlegungen im weitgehenden fachlichen Konsens diskursiv festgelegt werden⁶³⁷, weichen im Jahre 1991 einer Ausformung und Durchsetzung des Wachstumskurses⁶³⁸, der infolge der Metropoleneuphorie nach der Vereinigung bald um sich greift und auch vor der Stadtentwicklungsverwaltung und ihrem Senator nicht Halt macht. Der methodisch problematische Vergleich mit der Büroflächenentwicklung in anderen Ballungsräumen (Altrock 1997) wird im Auftrag der Stadtentwicklungsverwaltung zunächst gefördert⁶³⁹. Senator Hassemer macht in mehrerlei Hinsicht deutlich, daß er den Wachstumskurs aus stadtstrukturellen, stadtentwicklungspolitischen und wirtschaftsförderungsbezogenen Gesichtspunkten mitträgt⁶⁴⁰. Das Mengengerüst des Flächennutzungsplans ist jedoch vor dem Hintergrund der weniger euphorischen Prognosen des DIW insbesondere für die Bevölkerungsentwicklung (vgl. schon DIW-Wochenbericht 27/90) und unter methodischen Gesichtspunkten der langfristigen Entwicklungssteuerung ohne verlässliche Prognosemöglichkeiten noch hinreichend flexibel und der Flächennutzungsplanungsprozeß so komplex, daß konkurrierende Kräfte innerhalb der Stadtentwicklungsverwaltung unterhalb der Ebene des Senators in ihrem Einflußbereich eigenen Einschätzungen der Dynamik zufolge handeln können.

Dies gilt insbesondere für die vorsichtig wachstumsorientierten Flächennutzungsplaner selbst (S02) sowie für die Bereichsplanerinnen, die unter dem allgemeinen Eindruck der Wachstumsszenarien und mit der Verantwortlichkeit vor dem politischen Prozeß eine hinreichende Flächenvorsorgepolitik betreiben müssen, während die Stadtentwicklungsplanung versucht, hinsichtlich des Zentrengefüges hohe Potentialwerte in die Diskussion zu bringen. Die Abteilungsleitung Planung und die Landschafts- und Freiraumplaner wiederum machen sich einen eher vorsichtigen Kurs zueigen (G110). Im Ergebnis erfolgt weitgehend eine Orientierung an der DIW-Prognose, die sich später für die Bevölkerung und insbesondere die

⁶³⁷ Die wesentlichen Überlegungen der Anfangszeit sind die Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums auf die Korridore um die Bahnverbindungen mit dem Umland, der Vorrang der inneren Verdichtung vor der Suburbanisierung sowie die Bereitstellung von Flächen für den Strukturwandel, während bei der räumlichen Verteilung des vermuteten Investitionsschubs die dominierende Linie neben der Verdichtung der Innenstadt auf Potentialflächen die Schaffung von Entlastungsflächen am S-Bahn-Ring ist, aber einige Akteure ein sogenanntes „H-Modell“ mit einer Verdichtung an den innerstädtischen Wasserstraßen fordern. Die planerische Vorbereitung einer Verwertung von Potentialflächen hat in Verbindung mit dem Standortverhalten der Investoren zu einer Mischung aus beiden Ansätzen geführt, allerdings deutlich beschränkt auf einige Schlüsselorte wie die alte Mitte, den Potsdamer Platz und das Ostkreuz, während - wie bereits in den Fallstudien deutlich wurde - zahlreiche andere Flächen ihrer Bebauung harren bzw. im Verlauf der Zeit an Bedeutung verloren haben und aufgegeben wurden (Stichwort Überbauung des Halenseegrabens).

⁶³⁸ Daß erst 1992 mit dem sogenannten Räumlichen Strukturkonzept (RSK) eine Vorabstimmungsgrundlage zum Flächennutzungsplanungsprozeß vorliegt, ist den Bearbeitungszeiten geschuldet. Tatsächlich werden bereits deutlich vorher, nämlich in der zweiten Hälfte 1990 und dem Jahr 1991, die Weichen für die Wachstumspolitik gestellt (Berlinische Galerie 1991, von Einem 1991).

⁶³⁹ Die Beauftragung der Experten von Einem und Pfeiffer sowie später des Büros regioplan gibt Zeugnis hierüber.

⁶⁴⁰ Davon zeugen beispielsweise einige seiner Aussagen im Abgeordnetenhaus.

Industriebeschäftigung als immer noch zu optimistisch herausstellt, aber zum damaligen Zeitpunkt als vergleichsweise zurückhaltend gilt⁶⁴¹.

Die Kurzbetrachtung des Zusammenspiels der einzelnen Akteure innerhalb der Stadtentwicklungsverwaltung zeigt, daß unter der Leitung von Senator Hassemer Spielräume für die parallele Vertiefung völlig unterschiedlicher Positionen bestehen, die schließlich aufgrund der geringen Aussageschärfe des Flächennutzungsplans hinsichtlich der städtebaulichen Dichten in den Zentren (insbesondere M1-Flächen) durch die standortpolitischen Vorgaben Hassemers z. B. am Alexanderplatz ausgehebelt werden können. Sie werden mit städtebaulichen Wettbewerben einem Testverfahren unterzogen, das im Zusammenspiel mit der späteren Suche nach Investoren im Probierversahren die adäquate Dichtevorstellung für den ersten Entwicklungsschub liefert und für mögliche spätere Entwicklungsschübe weiterhin die Option auf die Ausschöpfung zusätzlicher Potentiale bereithält. Die durch die Logik des Flächennutzungsplanungsprozesses und die Herangehensweise Hassemers entstehende Strategie stellt sich also einer Lenkung der Flächennachfrage durch Investoren mit Ausnahme der Kappung hypertropher Spitzen⁶⁴² kaum entgegen, da das mögliche Angebot die tatsächliche Nachfrage weit übersteigt.

Das zweite prägende Merkmal der Amtszeit Hassemers ist die Einrichtung des Stadtforums, dessen Wirkung für die Büroflächenpolitik jedoch als äußerst gering einzuschätzen ist⁶⁴³. Im dritten prägenden Merkmal liegt der wesentliche Einfluß der Stadtentwicklungsverwaltung auf die Büroflächenpolitik, nämlich in der strategischen Entscheidungsvorbereitung für Großstandorte. Diese liegt im Rahmen von städtebaulichen Ideenwettbewerben ohnehin im Kompetenzbereich Hassemers und wird durch die informelle Kompetenzabgrenzung gegenüber der Bauverwaltung in einzelnen Bereichen zusätzlich gestärkt. Wie im Flächennutzungsplanungsprozeß, so ist auch auf diesem Feld die Durchsetzung einer stadtentwicklungspolitischen Strukturvorstellung Handlungsmaxime, die sich früh aus den Vorwendeüberlegungen herausdestilliert. Die alte Idee des City-Bandes, bereits unter Scharoun in der unmittelbaren Nachkriegszeit für den Wiederaufbau der Gesamtstadt ins Gespräch gebracht, noch im Baunutzungsplan in rudimentärer Form enthalten und erst in den 1980er Jahren temporär ad acta gelegt, lebt durch die politisch-symbolische Idee der auch räumlich spürbaren Vereinigung am Potsdamer Platz wieder auf und paart sich mit dem Leitprinzip der Polyzentralität aufgrund der begrenzten cityrelevanten Flächennachfrage folgerichtig zur Zentrenkette Breitscheidplatz-Potsdamer Platz-Alexanderplatz.

Dazu gesellt sich, motiviert ebenfalls aus der Idee der Polyzentralität in Verbindung mit der Ausrichtung auf die Infrastruktur des öffentlichen Nahverkehrs, der Ring möglicher Entlastungszentren. Diese sehr abstrakte Strukturvorstellung kann als so langfristig aufgefaßt und aufrecht erhalten werden, daß sie sich gegenüber Kritik weitgehend immunisiert. Auf einen zeitlich weit entfernten Endpunkt angelegt, liefert sie allerdings keine hinreichende Steuerungswirkung für die davor liegenden Zwischenphasen. Vielmehr legitimiert die durchweg fachlich begründete Ordnungsvorstellung eine Flächenangebotspolitik, die städtebauliche Fakten schafft, deren mögliche mittelfristige Konsequenzen (Verkehrsbelastung, Entwertung der Innenstadt als Wohnstandort) nur eingeschränkt berücksichtigt werden.

⁶⁴¹ Um die Dramatik der damaligen Situation zu verstehen, ist die Aussage von Investorenbetreuer Hanno Klein aufschlußreich, der aus der Bauverwaltung die Diskussionen und Entscheidungen der ersten Stunde mitbestimmt: „Wachsende Wirtschaftskraft bedeutet auch wachsende Attraktivität und damit wachsende Zuwanderung für die Stadt. Einschätzungen liefert Eberhard von Einem in seiner Studie ‚Berlin Szenario 2010 - Flächen und Standorte‘ von 1991, der m. E. noch viel zu vorsichtig von 800.000 bis 1,6 Mio. Menschen Zuwachs bis 2010 spricht“ (Klein 1991, S. 12). Tatsächlich hat zumindest in den ersten zehn Jahren nach der Vereinigung bis zum Jahre 2000 die Berliner Bevölkerung leicht abgenommen.

⁶⁴² Vgl. die ersten Stufen der Wettbewerbe Umfeld Lehrter Bahnhof und Alexanderplatz. Für die spätere Korrektur aufgrund von Investorenmangel steht beispielsweise der zweite Wettbewerb Chausseestraße / Stadion der Weltjugend, nachdem die Olympiabewerbung gescheitert ist.

⁶⁴³ Dies wird von den Beteiligten des Stadtforums zumeist anders gesehen, vgl. Kleger 1996a. Hassemer verweist insbesondere auf die Rolle des Stadtforums für die großen Wettbewerbe zum Potsdamer Platz u. ä. Eine kritische Prüfung macht deutlich, daß im wesentlichen ein enger Beraterkreis um Hassemer Einfluß nimmt, das öffentliche Forum selbst allerdings nur begrenzte Bedeutung hat. Darauf verweist z. B. Strauch 1996. Vgl. auch Sewing 1995, 1997 sowie Blomeyer in Bauwelt 1991, S. 1194 und Stegers 1991.

Die Amtsübernahme durch Senator *Strieder* bringt zunächst in der Büroflächenpolitik ähnlich der Bauverwaltung aufgrund der nachlassenden Konjunktur nur wenige Akzente. Erstmals wird die Krise des Berliner Landeshaushalts so bedrohlich, daß ein „Sparsenat“ nicht mehr die ehrgeizigen Projekte der Vereinigungszeit initiieren kann und bereits laufende Stadtumbauprojekte stärker hinterfragt werden. Der Wechsel von Staatssekretär Stimmann in die Stadtentwicklungsverwaltung und die Initiative zur Erarbeitung des Planwerks Innenstadt erlaubt Strieder dennoch die Möglichkeit zur Profilierung. Einzelentscheidungen im Konfliktfall sind in Strieders Amtszeit von dessen managementorientiertem Verständnis geprägt, so daß zugunsten einer Überwindung von Entscheidungsblockaden die fachliche Position seiner Verwaltung aufgegeben wird und Kritik nur dann erfolgreich ist, wenn sie sich auf klare Ressourcen stützen kann⁶⁴⁴.

1.13 Die Bezirksämter und die Baustadträte

1.131 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Die *Stadträte*, die einer leichter identifizierbaren Klientel rechenschaftspflichtig sind als die für eine riesige Stadt zuständigen Senatoren, weisen fast durchweg einen fachlichen Hintergrund aus dem Bauwesen auf und besetzen dennoch deutlich unterschiedliche inhaltliche Positionen, die grob mit der ihrer Partei bzw. ihrer Einschätzung der Bevölkerung in ihrem Bezirk korrespondieren, sich aber vor allem zwischen West- und Ost-Berlin in einer Weise unterscheiden, die kaum in einer anderen Akteursgruppe so augenfällig ist. Der Unterschied betrifft insbesondere Entwicklungsorientierung und Haltung zu Hochhäusern.

Die westlichen Innenstadtbezirke mit ihrer tendenziell eher rot-grünen Klientel besitzen tendenziell steuerungsaktive und hochhaus skeptische Stadträte (Dyckhoff, Profé, Porath), und selbst Laschinski von der CDU in Charlottenburg, einem sowohl stark bürgerlich als auch alternativ geprägten Bezirk, weist Züge einer aktiven Entwicklungssteuerung und Vorsicht vor dem Hintergrund der kriminellen Aktivitäten seines Vorgängers Antes auf, wenngleich er die vom Senat initiierten Hochhauskonzepte mitträgt. Die Stadträte in den Ostbezirken stehen nach dem absehbaren Scheitern ihrer industriellen Bestandspolitik städtebaulichen Umbrüchen offener gegenüber und äußern sich durchweg undogmatisch gegenüber Hochhäusern, die sie als städtebauliches Gestaltungselement einsetzen wollen (Albinus, Hirsch, Krautzig, Schmitz). Selbst Dorothee Dubrau im Bezirk Mitte als bündnisgrüne Stadträtin ist aufgrund der Rahmenbedingungen zu einer projektorientierten Verhandlungshaltung gezwungen, die strategische Steuerungsmechanismen kaum einsetzt. Angesichts der vom Senat etablierten Vorentscheidungsmechanismen wie dem KOAI schätzen die Stadträte die bezirklichen Handlungsspielräume ohnehin häufig gering ein, während Details in Zusammenarbeit mit dem Senat durchsetzbar sind (E04, E11, Dubrau 1997).

Baustadträte sehen sich durchweg als Vertreter der bezirklichen Interessen und stehen von daher an einer Schnittstelle, die eine Antizipation von Bürgerinneninteressen, eine Herausbildung tragfähiger und breiter Kompromisse in Bezirksamt und BVV sowie eine Abwehr von starken Veränderungen im Bezirk durch Investitionstätigkeit erfordert. Dafür sollen in der Regel erwünschte oder unvermeidliche bauliche Veränderungen über die Sicherung bezahlbarer Gewerbemieten, Stärkung des Wohnens und der Funktionsmischung, architektonische Vielfalt und die Bewahrung von identitätsprägenden Gebäuden „bezirksverträglich“ politisch flankiert werden (E02, E06, E07, E11). Hierarchisch gewissermaßen zwischen Senat und BVV angesiedelt, sehen sich die Baustadträte teilweise als Opfer einer begrenzten Einbeziehung in die planerischen Absichten des Senats, machen aber ihrerseits Angebote an die BVV, die dort entweder nicht wahrgenommen werden können oder ihrerseits die BVV in eine periphere Verhandlungsposition manövrieren. Im Wissen um die geringen Machtressourcen der Bezirke suchen sie Auswege in Bündnissen mit dem Senat, der Bestimmung von Verfahren durch eigene Federführung, Bündnisse mit Investoren und hohe Entscheidungsgeschwindigkeiten oder hinhaltenden Widerstand durch die Verzögerung von unausweichlichen Entscheidungen (E02, E06, E07, E08, E11). Das „ur-bezirkliche“ Interesse an der Beeinflussung von Entscheidungen über Bebauungsplanverfahren, in die zahlreiche bezirkliche Dienststellen und Kräfte zumindest formal eingebunden sind, wird zumeist mit größerer Konsequenz als im Senat verfolgt, dabei aber in der Entscheidung über Projekte kaum strategisch, sondern in der Regel nur reaktiv eingesetzt (E01, E04, E05, E11).

⁶⁴⁴ Dies gilt beispielsweise für die Zustimmung zum Abriß des Schimmelpfenghauses, die Forcierung der Vertragsverhandlungen mit Investoren am Alexanderplatz und die Entwicklung des Projekts Spree-Sinus.

Die *Reputationsanalyse* bestätigt insbesondere den Zusammenhang von politischen Rahmenbedingungen im Bezirk und Handlungsmöglichkeiten des Baustadtrats bzw. den problematischen Spagat zwischen bezirklichen Interessen und Notwendigkeit der Abwehr von Einflußnahmen des Senats. Letztere gelingt aufgrund von Ressourcen wie eine Absicherung durch Schlüsselmitglieder des Abgeordnetenhauses aus dem Bezirk in verschiedenen Fraktionen (G096), die eigene Dominanz des Verfahrens (G089) oder symbolische Verhandlungspolitik (G103). Scheitern entsprechende Mechanismen oder fehlen dazu die Ressourcen, ist der Stadtrat auf „taktische Härte“ angewiesen (G029, G036), die ihm Handlungsfähigkeit sichert, auf der Senatsebene dem Erreichen der Eintrittsschwelle vorbeugt und vor Ort ab einer gewissen Verfahrensstufe Gegenpositionen nur noch begrenzt Aufmerksamkeit schenkt. Der wesentliche Unterschied der wachstums koalitionären und der wachstumsskeptischeren Stadträte scheint darin zu bestehen, daß erstere einen Interpretationsspielraum zur Gestaltung des Verfahrens innehaben, während letztere sich auf selektive oder selbstgewählte Bündnisse verlassen müssen. Das Selbstverständnis der Stadträte beeinflusst auch unabhängig von Ressourcen ihre taktischen Instrumente. Die parteipolitische Herkunft (allerdings mit inneren Differenzierungen der Parteiflügel) prägt ihre „Verfahrenstreue“, die bei den Bündnisgrünen mit demokratisch-partizipatorischem Anspruch am stärksten ist und bei CDU und SPD auf die stärkste „Großzügigkeit“ stößt. Bedeutendes Differenzierungsmerkmal der Einschätzungen ist offenbar die fachliche Herkunft des Stadtrats. Kommt er aus dem architektonisch-planerischen Bereich, treffen in seiner Amtsführung fachliche Eigenständigkeit und Rückkopplungsbedarf zu bezirklichen Zielen und Akteuren zusammen. Im anderen Extrem, der Herkunft aus einem völlig fachfremden Bereich, scheint eher eine Modulation des fachlichen Urteils der Verwaltung mit dem politischen Instinkt für die Mehrheitsverhältnisse und Strömungen im Bezirk stattzufinden.

Um die Ergebnisse im Hinblick auf die als konstitutiv erachteten Rahmenbedingungen etwas plastischer darstellen zu können und dabei insbesondere den Zusammenhang von fachlicher und innerparteilicher Herkunft sowie den Handlungsspielräumen und verfolgten Strategien aufzuzeigen, soll im folgenden beispielhaft näher auf *drei SPD-Stadträte* eingegangen werden: Schmitz (Treptow), Porath (Tiergarten) und Dyckhoff (Charlottenburg). *Schmitz* als Bauingenieur vertritt in typischer Weise die Wachstumsfraktion der Partei. Die stabile Koalition, auf die er sich stützt, ist typisch für einen Ost-Bezirk und erlaubt ihm eine Abschottung gegen Widerstände aus dem Senat (G089, G096) oder der Öffentlichkeit (G047), die jedoch in das eigenständige Handeln nach Opportunität eingearbeitet werden. Die eigene Verwaltung wird wie das „Hündchen an der Schnipsleine“ (G084) geführt. Harte, klare Entscheidungen gehören zum Selbstverständnis des wachstumsorientierten Politikers, der in Zusammenarbeit mit Investoren auch Verfahrenshindernisse „unbürokratisch“ (G127) ausräumt, dabei rechtliche Grenzen testet (G096) und ein „Zerreden“ verhindert (G119). Eigene fachliche Interpretation paaren sich mit Legitimation durch wahrgenommenes Desinteresse der Öffentlichkeit (G073).

Porath als fachfremder Vertreter des linken Parteiflügels kämpft zunächst mit dem Ruf, nicht sehr investorenfreundlich zu sein (G029). Seine enge fachliche Zusammenarbeit u. a. mit der verdichtungsorientierten Führung des Stadtplanungsamts (G007, G029) enthält sich häufig einer eigenen inhaltlichen Position, wenn diese ins fachliche Detail geht (G049), lotet aber gleichwohl die Mehrheitsverhältnisse im Bezirk aus und kennt die „Roten Linien“ der bezirklichen Politik, über die er sich profiliert (G029). Diese insgesamt auf Risikovermeidung ausgerichtete Haltung wird dann durchsetzungsorientiert, wenn Widerstände gegen ein inzwischen mitgestütztes Projekt den eigenen Ruf zu schädigen drohen (G029). Die Förderung von Investitionen dient auch hier der Schaffung von Arbeitsplätzen, die vor allem nach außen als Legitimation des Handelns dienen (G016), und eine tiefergehende Konfrontation ohne Ressourcen oder mit ungewissem Ausgang unterbleibt sowohl gegenüber dem Senat (G029) wie gegenüber Investoren (G049).

Im Gegensatz dazu bringt *Dyckhoff*, noch expliziter aus dem linken Milieu und selbst Planer, aufgrund seiner Nähe zur sensibilisierten Öffentlichkeit im Bezirk, stärker eigene Akzente in das fachliche Handeln ein. Er riskiert eine diskursive und bremsende Politik im hinhaltenden Widerstand gegen den Senat (G037, G051), wo er auf klare Gegner stößt. Seine verfahrensbezogene Korrektheit wird als „Kleinkariertheit“ ausgelegt (G008). Die geringen verfügbaren Ressourcen zwingen ihn zu fachlichen Bündnissen im Bezirk (G008, G032, G036, G045, G050, G051), die aber offenbar nicht hinreichend politisch gestützt sind (G033, G112). Der zu stark auf fachliche Belange achtende Stadtrat (G039) wird nicht zum Machtpo-

litiker, und auch wenn er als schwach stigmatisiert ist, schöpft er bei geringen Mitteln seinen Handlungsspielraum für eine wachstumskritische Position voll aus (G028, G043, G051, G121). Diese Beharrlichkeit im Hintergrund führt mit zum Vorwurf, er habe im Prinzip „gar keine Entscheidungen getroffen“ (G033).

Betrachtet man die *Selbsteinschätzung der Stadtplanungsamtsleiter und ihrer Mitarbeiter*, so wird tendenziell eine noch stärkere Ausrichtung auf „lokale“ Ziele deutlich, die aber durch politische und fachliche Herkunft, Verhandlungsorientierung und Entwicklungshaltung der Einzelpersonen gebrochen ist. Die Ämter legen Wert auf den starken Fachbezug ihres Handelns, die sich im Beharren auf dem Planungsrecht, der planerischen Abstimmung von Vorhaben in einem Gesamtkonzept für den jeweiligen Stadtteil, der standortbezogenen Einschätzung von angemessenen Nutzungskonzepten und einer Aufwertungsnotwendigkeit sowie schließlich in der selektiven Betonung städtebaulicher Akzente ausdrückt.

Die fachlich motivierte Position ist im Hinblick auf die Haltung zur Verdichtungspolitik und die Prägung von Quartieren durch den vorhandenen Bestand eng verwandt mit der bezirksbezogenen „Lokalität“ der eigenen Ziele, doch entspringen der Respekt vor dem Bestand und der Respekt vor den Zielen der ansässigen Bürger offenbar unterschiedlichen Quellen und laufen mithin nicht zwangsläufig parallel. Die „Lokalität“ wird wiederum deutlich in der Verhandlungsorientierung und der Einsicht in die Begrenztheit der eigenen Einflußmöglichkeiten. Das Beharren auf dem Planungsrecht und den eigenen planerischen Konzepten ist in den Ämtern weit verbreitet (B01, B02, B03, B07, B08, B11, B15, B17).

Es wird neben den bekannten politischen Strategien („Kleinkariertheitsvorwurf“) auch dadurch in seiner Wirkung eingeschränkt, daß es von anderen Facetten der fachlichen Orientierung überlagert wird, nämlich einerseits von der Notwendigkeit einer situationsbezogenen Planung, die im Einzelfall ein Abgehen von Richt- und Orientierungswerten erfordert und damit deren Argumentationsbasis entwertet sowie die Notwendigkeit der Weiterentwicklung von Plänen anerkennt (B01, B13, B17). Wie durch das Beharren auf Planinhalten und älteren Gesamtkonzepten eine stabile Position gegenüber vermeintlichen projektspezifischen Besonderheiten aufrecht erhalten werden soll, bleibt angesichts dieser gleichermaßen fachlichen Argumentationsweise schleierhaft, wobei diese Inhalte durch die selektive Offenheit von Schlüsselpersonen in den Ämtern für die Berücksichtigung städtebaulicher Akzente und des Vorrangs „städtebaulicher Qualität“ vor zahlenmäßig benannten Kennwerten für Nutzungsanteile und Dichten zusätzlich geschwächt werden (B01, B04, B05, B14, B15, B18).

Die in den Ämtern ebenfalls weit verbreitete Offenheit für eine Aufwertung von bestimmten Standorten (B02, B07, B10, B11, B13, B18) erscheint insgesamt in bezug auf die eigene Verhandlungsposition neutral, doch in der ebenfalls fachlich bedingten Einschätzung von Standorten, die eine Verdichtung als mögliche Entlastung anderer Standorten in Kauf nimmt, gewerbliche Standorte als nur begrenzt geeignet für Wohnen ansieht und Zentrenstandorte für eine hohe Verdichtung reserviert, zeigt sich jedenfalls eine tendenzielle Interessendivergenz zu den Bürgern vor Ort, denen im Einzelprojekt die übergreifenden planerischen Überlegungen nur begrenzt vermittelbar sind (B01, B02, B04, B10, B11, B18). Dennoch wird von einem großen Teil der Ämter die Orientierung an Bürgerinteressen als wichtige Motivation angegeben und dabei der eigenen Behörde eine größere „Sensibilität“ als beispielsweise dem Senat zugeschrieben (B01, B05, B13, B14, B15), wenngleich sich im Konfliktfall durch die auf städtebauliche Akzente ausgerichteten Akteure die Auffassung der Bürger als „übliche Bedenken“ abqualifizieren läßt (B04).

Der Respekt vor dem Bestand wird in Äußerungen zur Begrenzung der Dichte, der Höhe, der Befürchtung von Dominoeffekten, der Orientierung an den Bestandshöhen, der Förderung von Nutzungsmischung und ihrer planungsrechtlichen Sicherung, der Vermeidung einer Zerstörung der bestehenden Stadtgestalt, der Forderung nach einer Einfügung neuer Gebäude in die Stadtstruktur, der Traufhöhenorientierung, der Vermeidung von monotonen Großstrukturen, der besonderen Berücksichtigung der Qualitäten des öffentlichen Raums und der Vermeidung einer Gefährdung bestehender Nutzungen sowie von deren Verdrängung umfassend deutlich (B01, B02, B03, B04, B05, B06, B07, B09, B10, B11, B13, B14, B16, B17, B18). Er bleibt aber in der Operationalisierungsfähigkeit begrenzt und kann nicht über die Anerkennung von Investoreninteressen - insbesondere im Bereich der Dienstleistungsbereiche von Projekten - hinwegtäuschen, die von Baustadträten oder dem Senat im Zweifelsfall mit Nachdruck durchgesetzt würden (B01, B02, B11, B13, B15, B17). Über eigene Verhandlungen werden so gewisse Spielräume wahrgenommen, in denen das Amt in Boomzeiten tendenziell eher bremsend wirken müsse und eine

klare Artikulation der eigenen Ziele Erfolgsvoraussetzung sei (B07, B10, B14). Die Einschätzung, gerade in Bezirksregie durchgeführte Projekte seien erfolgreich, die des Senats dagegen nicht (B06, B07), verpufft in der Praxis angesichts der unterschiedlichen Bewertungskriterien bzw. des im Senat geringeren Stellenwert der lokalen Verträglichkeitsüberlegungen gegenüber städtebaulichen und wirtschaftsförderpolitischen Akzenten.

Die *Stadtplanungsämter* werden in der *Reputationsanalyse* nur punktuell thematisiert. Die Beteiligung der Leiter ist allerdings durchaus bedeutsam für die Ausgestaltung eines Projekts im Detail. Hervorgehoben wird insbesondere die Reaktivität der Amtsleitungen und ihre Gestaltungsorientierung, die sich nicht zuletzt aus ihrer professionellen Herkunft ergibt. Die Reaktivität wird zurückgeführt (in den verschiedenen Bezirken in voneinander abweichendem Maß) auf starke Baurechtsorientierung, knappe Personalressourcen, ein geringes Bewußtsein über anstehende Umnutzungstendenzen, Moderationsorientierung und vorsichtige Verhandlungsführung wegen drohenden Eintritts des Senats ins Verfahren (G029, G039, G042, G088, G101, G118). Die Gestaltungsorientierung bewirkt die Wahrnehmung des eigentlichen Potentials der Stadtplanungsämter: die Qualifizierung städtebaulicher und baulicher Details (G064, G103), während auffällig ist, daß eine gute Zusammenarbeit von anderen Akteuren der Verwaltung immer dann betont wird, wenn die Stadtplanungsämter aktiv an der Herbeiführung von Genehmigungsfähigkeit mitwirken, also wachstumsstabilisierend auftreten (G029, G090). Obwohl die Ämter aufgrund ihres Aufgabenspektrums die Lebensräume und -bedürfnisse der Bürger relativ genau kennen, bedingt ihr Aufgabenverständnis der Interessenabwägung eine Distanzierung von den anderen Akteuren einschließlich der Bürgerinnen, die als begrenzte Außenkommunikation wahrgenommen wird - im Gegensatz zur Eigenwahrnehmung der Ämter (G016, G029, G042, G077).

1.132 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Die verfassungsmäßige Konstruktion des *Bezirksamts* hat - neben dem Verhältnis zum Senat, das unten näher beleuchtet werden soll - zwei wesentliche Auswirkungen auf seine Stellung im Entscheidungsprozeß. Erstens bewirkt die dem Senat vergleichbare Alleinverantwortlichkeit der Stadträte für ihr Ressort und ihre Wahl nach dem Stimmenverhältnis in der BVV eine äußerst starke Stellung der Stadträte, insbesondere der Baustadträte, innerhalb ihres Kompetenzbereichs⁶⁴⁵, wohingegen die Rolle der Bürgermeister für die Stadtentwicklung praktisch bedeutungslos ist. Damit wird die Baupolitik bisweilen von Vertretern von Parteien betrieben, die sich nicht auf Mehrheiten in der BVV stützen können. Dies führt zweitens dazu, daß die Stellung der Baustadträtinnen, die Autonomie ihres Handelns, die inhaltliche Grundausrichtung ihrer Politik und ihr strategisches Vorgehen zwischen den Bezirken erheblich variiert, und zwar nicht allein wegen der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse im jeweiligen Bezirk, mit einer Tendenz zu einer Orientierung an überparteilichen informellen großen Koalitionen. Die Erhaltung von Handlungsfähigkeit gelingt einem Baustadtrat in der Regel entweder durch aktive Besetzung von Themen (G021) oder die überparteiliche Positionen in der BVV antizipierende Identifizierung einer mehrheitsfähigen Strategie (G124).

Wegen dieser Rahmenbedingungen ist eine eindimensionale Differenzierung der *Baustadträte* nach parteipolitischer Zugehörigkeit oder beispielsweise nach dem Grad der Wachstumsorientierung ihrer Politik nicht fruchtbar. Es soll im folgenden versucht werden, aus der politischen Konstellation, der wirtschaftspolitischen Lage, der parteipolitischen Herkunft, dem Stellenwert des Bezirks im Stadtgefüge und der groben Zusammensetzung der Wahlbevölkerung grundsätzliche Typen von Baustadträten auszumachen, während aus den genannten Gründen das übrige Bezirksamt nicht eingehend behandelt werden muß. Die Typen lassen sich umschreiben mit entwicklungssoffen-wachstumskoalitionär⁶⁴⁶,

⁶⁴⁵ Es kommt nicht von ungefähr, daß die politischen Querelen im Bezirk Mitte gegen Ende der Legislaturperiode in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nicht etwa durch Weisungen oder andere Instrumente gelöst werden konnten, sondern die umstrittene Baustadträtin Dubrau durch eine Beschneidung ihrer Kompetenzen lediglich auf den Tiefbau entmachtet wurde. Ein solcher Schritt - der erhebliche publizistische Wellen geschlagen hat - dürfte jedoch die absolute Ausnahme bleiben. Abwahanträge aus der BVV können Stadträte ebenfalls destabilisieren, verändern allerdings nicht den Zugriff der jeweiligen Partei auf den betreffenden Stadtratsposten und sind daher eher als Ausdruck politischer Querelen denn als deren konstruktive Überwindung einzuschätzen.

Die Typen lassen sich umschreiben mit entwicklungs-offen-wachstumskoalitionär⁶⁴⁶, entwicklungs-offen-moderierend, entwicklungs-kritisch-wachstumssteuernd, entwicklungs-kritisch-wachstumsverzögernd⁶⁴⁷.

Die *entwicklungs-offen-wachstumskoalitionären Baustadträte* schöpfen ihre Ressourcen entweder aus der breiten Zustimmung zu investorenfreundlicher Politik innerhalb der bedeutenden BVV-Fraktionen (CDU und entwicklungs-offene SPD-Bezirke) oder aus der Zusammenarbeit mit dem Senat bei uneindeutigen Mehrheitsverhältnissen im Bezirk (z. B. CDU/CDU). Wachstumskoalitionen bilden sich in der BVV in Bezirken im Ostteil vor dem Hintergrund der erheblichen Arbeitsplatzverluste nach der Vereinigung im produzierenden Sektor, der Hoffnung auf Tertiärisierungsgewinne, der Unerfahrenheit der Verwaltung im Umgang mit den Investoren sowie aufgrund einer offensiven Abkehr der CDU und der SPD von planwirtschaftlich-etatistischen Verfahren mit Einschränkungen für die Investoren. Die Solidarität mit der Exekutive reicht bis in Teile der gespaltenen PDS, ist aber in einer Koalition aus CDU und SPD stark genug, um die Debatte in der BVV und ihren Ausschüssen auf eine Kontrolle der Verträglichkeit des Entwicklungsprozesses selbst (in der Bauphase) und der Korrektheit des Verfahrens zu begrenzen⁶⁴⁸, so daß entwicklungs-kritische Kräfte selbst in den koalitionstragenden Fraktionen über die entwicklungs-offenen Ausschußmitglieder über Qualitätsversprechungen „auf Linie gebracht“ werden und die Entwicklungsgegner in einem kaum zur Bildung von Bürgerinitiativen neigenden Umfeld weder Mobilisierungsstrategien entwickeln noch auf wirksame Ressourcen zurückgreifen können.

Die entwicklungs-offene Haltung der Baustadträte dieses Typs manifestiert sich bis in die Verfahren, in die in begrenztem Umfang bezirkliche Ziele eingespeist werden, die aber im Rahmen weitreichender Umstrukturierungsprozesse nur begrenzt auf Weiterentwicklung des Bestands abzielen oder diesen sogar bewußt negieren. Im Entwicklungsprozeß versuchen die Akteure, ihre Bündnisse auszudehnen und stoßen dabei interessanterweise an der Senatsverwaltung an Grenzen, die aufgrund ihrer geringeren politischen Abhängigkeit vom schnellen Erfolg vor Ort nunmehr auf strengere Beurteilungskriterien Wert legen kann, die sich ihrerseits aus dem Quervergleich einer größeren Zahl von betreuten Projekten herausgebildet haben. Bei grundsätzlicher Wachstumsorientierung der bezirklichen Politik bildet also die Tatsache, daß Großprojekte für den Senat weniger stark als für die Politiker persönliche Prestigeobjekte angesehen werden als im Bezirk, zumindest im Detail wachstumssteuernde Strategien heraus. Die aufgebauten Bündnisse sind nicht immer weitreichend, umfassen aber Akteure in Schlüsselpositionen, so daß Gegnern wesentliche Ressourcenzugänge abgeschnitten sind. Im Rahmen des rechtlich unanfechtbaren Verfahrens werden strategische Möglichkeiten beispielsweise in Richtung auf öffentlich-private Partnerschaften ausgeschöpft, die dem Bezirk Verhandlungsvorteile bringen und damit legitimationsstiftend wirken.

Die erzielten Erfolge sind abhängig davon, ob die durch das Verfahren auf den Weg gebrachten Vorentscheidungen konform mit der Leistungsfähigkeit der Investoren gehen. Die wachstumskoalitionäre Haltung riskiert also, durch die Konstruktion des Verfahrens auf allen wesentlichen Entscheidungsebenen wachstums-offene Positionen zu mobilisieren, dabei aber eine Tragfähigkeitsprüfung der je gefällten Teilentscheidungen nicht vorzusehen⁶⁴⁹, so daß die Tragfähigkeit rahmensetzender projektübergreifender städtebaulicher oder stadtentwicklungspolitischer Leitlinien der Akteure mit ausschlaggebend für den Erfolg der Wachstumspolitik wird.

Entwicklungs-offen-moderierende Baustadträte können sich weniger stark auf eine Wachstumskoalition stützen, entweder, weil sie selbst keiner angehören, sich aber dennoch aus inhaltlichen und strategischen

⁶⁴⁶ Zu dieser Gruppe könnten vorläufig Laschinski, Schmitz, Krautzig und Hannemann (Friedrichshain), zur zweiten Porath, Albinus und Geisel (Lichtenberg ab 1995), zur dritten Dubrau (Mitte bis 1995), Flierl (Mitte ab 1995, PDS), Dyckhoff, Hirsch und Romberg (Kreuzberg bis 1995, Bündnis 90 / Die Grünen) und zur letzten Gruppe Schulz (Bürgermeister von Kreuzberg ab 1995, Bündnis 90 / Die Grünen) und Profé gezählt werden.

⁶⁴⁷ Die Zuschreibungen sind im Detail anhand vertiefender Untersuchungen zu überprüfen und sollen eher der Darstellung von Konstellationen als der Bewertung von Einzelpersonen verstanden werden.

⁶⁴⁸ Auffallend ist beispielsweise, daß sowohl in Lichtenberg als auch in Treptow von verschiedenen Akteuren bei der erheblichen Verdichtung, die die untersuchten Projekte für den umliegenden Stadtraum darstellen, auf die Korrektheit des Verfahrens hingewiesen wird.

⁶⁴⁹ Die Aussage von Politikern, die auf eine weiter in der Zukunft liegende Entwicklungsdynamik verweisen, erklärt sich aus der Notwendigkeit, genau mit diesem Phänomen umzugehen und sich gegen Kritik zu immunisieren.

Gründen einer grundsätzlichen Entwicklungsoffenheit nicht verschließen können, um eigene politische Ziele möglichst weitgehend durchzusetzen, oder weil sie selbst entwicklungsorientiert sind, aber in ihrer Fraktion keine uneingeschränkte Unterstützung für einen Wachstumskurs erhalten und auf diejenige anderer wachstumsorientierter Kräfte angewiesen sind, ohne gleichzeitig die eigene Klientel zu verprellen. Sie verhalten sich insofern moderierend, als sie im Bezirk breit konsensfähige Positionen aufgreifen oder durch Beschlüsse der BVV absichern lassen. Durch ihren erheblichen Informationsvorsprung vor der BVV sind sie in der Lage, die stadtentwicklungspolitische Agenda zu bestimmen und Investitionsvorhaben in Voruntersuchungen und Vorgesprächen des Bezirksamts bis zu einer gewissen Vorentscheidungsreife heranzuführen. Mit Loyalität aus den wirtschaftsfördernden Fraktionen der BVV ist insofern zu rechnen, als diese weitergehende Qualitätsanforderungen in den Entscheidungsprozeß gemeinsam mit den übrigen Fraktionen einspeisen, dabei aber darauf bedacht sind, Verzögerungen bei Planung und Realisierung zu vermeiden. Der geringe Spielraum der bezirklichen Politik reduziert die Formulierung dieser Anforderungen auf freiflächenbezogene Details, während Essentials den künftigen Betreibern bzw. der Senatspolitik überlassen bleiben.

Dagegen ist die interne Koordination mit der eigenen Fraktion und den weniger explizit wachstumsorientierten Kräften der BVV sowie die Verteidigung von Qualitätsanforderungen gegenüber dem Senat der eigentliche Ort der Zielkonkretisierung. In Verhandlungsrunden und Jurys unter Federführung des Senats ist der Baustadtrat zahlenmäßig oder von den Mehrheitsverhältnissen her marginalisiert, doch wiegt seine Stimme in Abstimmungsrunden zumindest konfliktentschärfend insofern, als zu erwartende massive und verzögerungsträchtige Konflikte mit dem Bezirk durch Investor und Senat befriedet werden. Die Wirkung ist dabei allerdings äußerst begrenzt, insbesondere in Zeiten großer Investitionsdynamik (Dubrau 1997). In Extremfällen geäußerter Widerstand gegen den Senat muß sich auf die Mobilisierung von Gegenmacht in den Bezirken verlassen, kann aber selbst dann nur moderierend eingreifen, da die Verteidigung einer Gegenposition immer wegen der Drohung mit Entzug des Verfahrens durch den Senat und der drohenden Brandmarkung als investitionsfeindliche Politik darauf angewiesen ist, kompromißorientierte Einigungsstrategien anzusteuern (G108). Der so eingeschränkte Spielraum des bezirklichen Handelns ist jedenfalls entscheidend von der Federführung im Verfahren abhängig.

Entwicklungskritisch-wachstumssteuernde Baustadträte stützen sich politisch auf eine wachstumskritische Klientel, die in Innenstadt- und Innenstadtrandbezirken einen vergleichsweise großen Anteil der Wählerschaft ausmacht, sind dabei aber konfrontiert mit einem erheblichen Investitionsdruck, der sich ebenfalls in der Innenstadt massiv niederschlägt und intakte städtische Umfeldler zu überprägen droht. Der strategische Ausweg wird in einer aktiven Stadtentwicklungspolitik aus Bezirkssicht und einer möglichst weitgehenden Beteiligung des Bezirks an tendenziell in Federführung des Senats betriebenen Entscheidungsprozessen gesehen.

Die Chancen auf eine erfolgreiche Beteiligung sind je nach Verfahrenstyp und Investitionsdynamik unterschiedlich. Die direkte Konfrontation mit einem wachstumsorientierten Kurs des Senats zwingt die Bezirke trotz dieser Beteiligungsversuche in eine Verteidigungshaltung, die kaum projektübergreifend-strategisch wirken kann, da Versuche einer mittel- bis langfristigen Wachstumssteuerung sich zumindest im Senat und im Abgeordnetenhaus weitgehend auf den Flächennutzungsplanungsprozeß beschränken (G003, G068), der gerade im Hinblick auf Büroflächenkonzentrationen keine ernsthafte Wachstumssteuerung in der City zuläßt, und bereits die zaghaften ähnlich gearteten Versuche von Senatsbaudirektor Stimmann in der Friedrichstadt heftiger Kritik ausgesetzt sind. Neben der Dominanz des Senats in bezug auf Leitentscheidungen erlaubt in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die schiere Zahl von Verfahren gerade in den Zentrumsbezirken nur eine unzureichende personelle Begleitung, während im Bezirk Mitte eine kommunikativ-aushandelnde Einflußnahme ohne Vetomacht versucht wird⁶⁵⁰.

Entwicklungskritisch-wachstumsverzögernde Baustadträte oder Bezirksamter sind ebenfalls einer wachstumskritischen Klientel verpflichtet, aber dabei nicht mit der gleichen Investitionsdynamik konfrontiert wie die wachstumssteuernden Kollegen. Aus den Erfahrungen der ersten Hälfte der 1990er Jahre versuchen sie insbesondere in der Legislaturperiode ab 1995, für den Bezirk alternative Stadtentwicklungspolitik durchzusetzen, die sich explizit gegen den Verweis von Developern auf die Vermarktungsfähigkeit ihrer

⁶⁵⁰ Vgl. dazu die obigen Ausführungen zu Senatsbaudirektor Stimmann.

Projekte und die damit verbundenen Trends hin zu großflächigem Einzelhandel, der Formulierung von Dichteuntergrenzen und baulichen Zugriff auf Freiflächen als unverträglich für die angestammte Bevölkerung und die existierende kleinteilige Wirtschaftsstruktur brandmarken.

Die daraus erfolgte ablehnende Haltung gegenüber Projekten kann gegen den Senat und Nachbarbezirke, die ihre Instrumente der Wachstumsorientierung konsequent ausnutzen, mangels finanzieller und anderer Ressourcen allerdings in Eigenregie keine mobilisierungsfähigen eigenen Projekte setzen, so daß wachstumsverzögernde Strategien noch relativ aussichtsreiche Perspektiven zu bieten scheinen, die Tragfähigkeit von Projekten zu unterminieren. Die Gratwanderung, die sich dabei ergibt, indem versucht wird, möglichst lange im Verfahren zu bleiben und dieses nicht an den Senat abgeben zu müssen, erlaubt allerdings keine klare Profilierung und riskiert neben dem Erfolg auch die öffentliche Reputation (G118, G126)⁶⁵¹.

Nichtsdestoweniger sind *Gemeinsamkeiten bei den Baustadträten* auszumachen, die sich aus ihrer Stellung ableiten lassen. Mit ihrer Definitionsmacht spielen sie gegenüber der BVV als „Freizeitparlament“ ehrenamtlich tätiger Bezirksverordneter ihren erheblichen Informationsvorsprung aus, der sich insbesondere im Überblick über den jeweiligen Verfahrensstand äußert. Sind die Baustadträte in Wettbewerbs- und Gutachterverfahren bereits nur am Rande einbezogen, trifft dies für die BVV erst recht zu. Mithin sind die Bezirksämter bis zu einem gewissen Grad in der Lage, die Funktion der BVV aktiv für eine Abseignung der eigenen Politik zu instrumentalisieren, wenn sie Entscheidungsverfahren mit einem Mindestmaß an Ernsthaftigkeit betreiben. Die Kontrollmöglichkeiten der BVV über die Verfahrensgeschwindigkeit sind äußerst gering. Der Apparat des Baustadtrats, der die fachlichen Details insbesondere im Planverfahren ausgestaltet, strukturiert die Entscheidungsfindung so stark vor, daß im planerischen Normalfall die BVV lediglich Kenntnisnahmen oder Beschlüsse über Verfahrensschritte beschließt, bei denen ablehnende Positionen den Vorwurf der Verfahrensverzögerung auslösen würden, kaum jemals auf fachlich hinreichend ausgearbeiteten Gegenvorschlägen beruhen und in den meisten Fällen ohnehin für das Verfahren irrelevant sind. Der Baustadtrat sichert also die Korrektheit des von ihm durchgeführten Verfahrens durch die BVV-Beschlüsse ab, räumt aber der BVV kaum echte Gestaltungsspielräume ein. Weiterhin verbindet die Baustadträte ungeachtet ihres oben zugeschriebenen Politiktyps in ganz überwiegendem Maß der Versuch, gegen den Senat eine eigenständige Position aufzubauen, um sich Mitwirkungsmöglichkeiten in der Entscheidungsfindung offen zu halten. An einem Strang ziehen Baustadträtin und Senat dann, wenn durch Verfahren „unterhalb“ der Federführung des Senats Profilierungsmöglichkeiten für den Bezirkspolitiker bereitgehalten werden (entwicklungsoffener Fall, Bsp. Gutachterverfahren Victoria 1988, Treptowers, G040, G106), oder wenn in der Detailabstimmung Verwaltungsmitarbeiter des Senats Interessen des Bezirks indirekt mit vertreten und als Stärkung der eigenen Verhandlungsposition willkommen sind, dabei aber unterhalb der politischen Eingriffsschwelle der Senatoren bleiben (wachstumssteuernder Fall, Bsp. Ring-Center I, Pariser Platz, G014, G089).

Der hier gemachte Versuch, die Baustadträte unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit zu betrachten, ist angesichts der Bezirksverfassung sinnvoll, soll aber nicht verdecken, daß tendenziell Parteizugehörigkeiten und Entwicklungshaltung korrelieren. Die in dieser hochaggregierten Form gegebene Darstellung verbietet aber eine klare Zuordnung der Parteien, zumal sich nachweisen läßt, daß die Entwicklungshaltung der Parteien keineswegs eindimensional zu erfassen ist. Dies soll unten im Abschnitt über die Legislative näher betrachtet werden. Für die hier beleuchteten Bezirksamtsmitglieder läßt sich festhalten, daß tendenziell in der ersten Gruppe CDU- und SPD-Politiker zu finden sind, in der zweiten Gruppe SPD- und PDS-Politiker, in der dritten SPD-, PDS- und bündnisgrüne Politiker und in der letzten vorwiegend bündnisgrüne Politiker.

Für die Bezirkspolitik mit ausschlaggebend sind die *Stadtplanungsämter*. Im Gegensatz dazu spielen die übrigen Ämter im Kompetenzbereich des Baustadtrats für die hier untersuchten Fragen aus verschiedenen Gründen zumeist nur eine geringe Rolle (lediglich Vollzugsfunktion: Bau- und Wohnungsaufsichtsamt, Wohnungsamt, Vermessungsamt; starke Senatskompetenz: Tiefbauamt, Denkmalschutzbe-

⁶⁵¹ Vgl. dazu die Auseinandersetzungen um den Stuttgarter Platz, siehe Flecken/Martinius 2001.

hörde; außerhalb des Untersuchungsbereichs: Hochbauamt; nachgeordnete Stellung, aber im Detail bedeutsam: Naturschutz- und Grünflächenamt)⁶⁵².

Die Hauptaufgabe der Stadtplanungsämter besteht in der Verfahrensbetreuung und damit der Herstellung von Baurecht, während ihr Einfluß auf die inhaltlichen Kernfragen des Entscheidungsprozesses häufig gering ist. Demnach lohnt sich eine genauere Betrachtung des Mitwirkungsspielraums und ihrer Handlungsweise. Die konstituierenden Einflußfaktoren hierauf sind neben der politischen Verortung des Baustadtrats in der fachlichen Position des Amtsleiters und einiger Schlüsselmitarbeiterinnen im Bereich der Bebauungsplanung sowie der vorbereitenden Bauleitplanung, dem eigenen Gestaltungsanspruch des Amtes, der Verfügbarkeit personeller Ressourcen und der Bedeutung des Senats im Verfahren zu sehen. Daraus resultieren Grundtypen der Ämter, die sich als *verhandlungsbezogen-gestaltungsneutral*⁶⁵³, *verhandlungsbezogen-gestaltungsorientiert*, *verwaltungsbezogen-inhaltsneutral* und *verfahrensbezogen-gestaltungsorientiert* bezeichnen lassen und die im folgenden einer groben und vorläufigen Charakterisierung unterzogen werden sollen.

Der Typus des *verhandlungsbezogen-gestaltungsneutralen Amtes* soll am Beispiel seiner Ausprägung in Tiergarten geschildert werden. Die konstitutiven Bedingungen für die Funktionsweise des Amtes können hier nicht näher betrachtet werden, weil sie sich als ein Konglomerat von individuellen und überindividuellen Faktoren kaum systematisch erklären lassen. Die bedeutende Stellung des Amtes gegenüber dem Stadtrat ergibt sich aus der fachlichen Herkunft des Stadtrats, der lokale Interessen wie eine Verträglichkeit der Umstrukturierung eines Zentrumsbezirks zum wesentlichen Ziel seiner Politik macht, aber städtebaulich-architektonisch auf die Kompetenz des Amtes setzen muß. Da die Schlüsselpersonen im Amt den innerstädtischen Verdichtungskurs voll mittragen und ein wesentlicher Teil des Bezirks⁶⁵⁴ wegen seiner gesamtstädtischen Bedeutung unter erheblichem Senatseinfluß beplant wird, erscheint ein verhandlungsorientierter Umgang mit Investoren und anderen Akteuren folgerichtig, um überhaupt noch Einfluß auf einen grundsätzlich befürworteten, im Detail aber nur ansatzweise einer bezirklichen Entscheidungslogik zugänglichen Stadtentwicklungsprozeß auszuüben. Daß diese Haltung auch in Bereichen betrieben wird, in denen gestalterische Spielräume für den Bezirk bestehen, läßt sich auf die vermuteten Chancen einer Umstrukturierung des industriell-gewerblich geprägten Spreegürtels, die in der Moderationslogik liegende Reaktivität des Amtes sowie die geringen Durchsetzungsressourcen einer Bereichsentwicklungsplanung zurückführen, die nicht schnell genug auf die gewandelten Standortbedingungen nach der Vereinigung umgesteuert werden kann und im Rahmen einer dynamischen „Neusortierung“ des Nutzungsgefüges in Teilen des Bezirks ihre standortsichernde Funktion verliert.

Das Stadtplanungsamt Friedrichshain agiert eher *verhandlungsbezogen-gestaltungsorientiert*⁶⁵⁵. Eine klar identifizierbare städtebaulich-planerische Position im Amt paart sich mit dem dezidierten Gestaltungswillen der Baustadträtin, die allerdings bisweilen eigenständige Positionen vertritt. Wie im Falle Tiergartens trägt das Amt den Verdichtungstrend, dem der Bezirk ausgesetzt ist, inhaltlich mit, dies aber eher aus der wirtschaftspolitischen und baulich-räumlichen Ausgangssituation, in der eine „Wiedergewinnung von Stadträumen“ gestalterische Überlegungen fordert. Das Amt ist in Zusammenarbeit mit den Stadträten und der BVV strategisch aktiv, nicht zuletzt wegen des Fehlens von planerischen Vorüberlegungen unmittelbar nach der Vereinigung, so daß eine Sicherung von Einflußmöglichkeiten über die beinahe flächenhafte Einleitung von Bebauungsplanverfahren in Umstrukturierungsgebieten opportun erscheint. Die eher

⁶⁵² Dies steht im Gegensatz zum Untersuchungsansatz von Bachmann 1993, der der Bauaufsicht offenbar starke Kompetenzen zumißt, die in bezug auf die Stadtentwicklungspolitik nicht nachvollzogen werden können.

⁶⁵³ Wie für die Stadträte, so sollen auch hier vorläufige, grobe Zuordnungen für die Stadtplanungsämter vorgeschlagen werden, nach denen das in Tiergarten und evtl. das in Mitte der ersten Gruppe zuzuordnen sind, Friedrichshain der zweiten, Lichtenberg der dritten sowie Charlottenburg und Treptow der vierten Gruppe. Die gewählten Begriffe sind durch weitere Untersuchungen auf ihre Treffsicherheit zu prüfen.

⁶⁵⁴ Der gesamte Ostteil ist hiervon betroffen. Projekte mit überlokaler Bedeutung sind die Bahnverkehrsanlagen um den Lehrter Bahnhof, der Entwicklungsbereich Parlament und Regierung einschließlich des Diplomatenviertels sowie der Bereich des Potsdamer Platzes.

⁶⁵⁵ Interessanterweise zeigt sich, daß sich in den Stadtplanungsämtern teilweise Gegengewichte zu den hier gegebenen Charakterisierungen finden lassen. Diese kommen allerdings wegen der starken Fixierung der Entscheidungsprozesse im Rahmen der hier behandelten Großprojekte auf die benannten Schlüsselpersonen im Amt wenig zur Geltung.

mit dem Westteil des Bezirks Tiergarten vergleichbare mittlere Zentralität bewirkt zwar Einflüsse des Senats und begrenzt die Gestaltungsmöglichkeiten des Bezirks, doch hält das Amt mit eigenen Vorstellungen in bezug auf die Standortqualität bestimmter Orte und die städtebaulichen Prämissen dagegen.

Die *verwaltungsbezogen-inhaltsneutrale* Rolle des Stadtplanungsamts Lichtenberg ist u. a. Resultat der Lage an den vom Senat mit Nachdruck verfolgten Ringstadt-Projekten und deren jeweiliger Entstehungsgeschichte sowie der Unterstützung, die sie durch das Bezirksamt genießen⁶⁵⁶. Die erhebliche Veränderung des städtebaulichen Umfelds mit markanter Hochhausentwicklung, geboren aus überbezirklichen Erwägungen, aber von der Politik zumindest mitgetragen, reduziert die Rolle des Amts nach der Erkenntnis der Notwendigkeit eines Bebauungsplanverfahrens auf die des inhaltsneutralen Dienstleisters, der zur Schaffung von Baurecht beiträgt, aber keine wesentlichen eigenen Positionen ins Verfahren mehr einbringen kann. Die Komplexität des Verfahrens, das latente Unbehagen in Teilen des Amts über die anvisierte Hochhausentwicklung sowie die auf politischer Ebene ungeklärten Durchführungsbedingungen führen zu einer äußerst präzisen Verfahrensführung, in der das Amt zu einer wesentlichen Schaltstelle wird, die eine vorschnelle Genehmigung nicht zulässt.

Für den *verfahrensbezogen-gestaltungsorientierten* Typus läßt sich das Stadtplanungsamt Treptow anführen. Dafür ist u. a. der Erfahrungshintergrund aus einer Zeit vor der Vereinigung verantwortlich, bei dem weniger die rechtliche Seite als die gestalterische Seite von Stadtentwicklungspolitik im Mittelpunkt der Tätigkeit stand⁶⁵⁷. Die Möglichkeit einer Weiterentwicklung vernachlässigter Areale in der Stadt unter veränderten Rahmenbedingungen bringt dezidierte Vorstellungen des Amts hervor, die sich gegen die umstrukturierungsorientierte Achse Senat-Baustadtrat die Verteidigung bezirklicher städtebaulicher Spezifika auf die Fahnen schreibt. Die zahlreichen inhaltlichen Impulse des Amts können lediglich über die vorgeschriebenen Verfahrenswege eingebracht werden, ohne daß weitergehende strategische Möglichkeiten vorliegen.

Aus der *Zusammenschau* läßt sich durchgehend eine bezirkliche Bewahrungsposition ableiten, zu deren expliziten Zielen ein Schutz der bestehenden Wohnquartiere und eine verträgliche Entwicklung von Umstrukturierungsstandorten gehört. Diese Ziele werden allerdings - abgesehen von den differierenden Positionen der bezirklichen Politik und des Senats, die die Ziele teilweise ebenfalls vertreten⁶⁵⁸ - unterschiedlich interpretiert. Die Interpretationen sind zwar naheliegenderweise stark geprägt vom städtebaulichen Umfeld, aber durchaus auch vom Verhältnis der Amtsleitung zum Baustadtrat und vom Selbstverständnis der Schlüsselpersonen im Amt, das von administrativ-einfügungsorientiert bis gestalterisch-strategisch reicht, aber wegen der Rückbindung der Prozesse an Baustadträte und Senat nur bescheidene Spielräume für eigenständige Positionen der Ämter erlaubt. Diese Spielräume werden allerdings auf völlig

⁶⁵⁶ Das Stadtplanungsamt Charlottenburg weist ansatzweise ähnliche Charakteristika auf, steht aber in seiner Position wohl zwischen dem verwaltungsbezogen-inhaltsneutralen und dem verfahrensbezogen-gestaltungsorientierten Typus, so daß es hier nicht eindeutig zugeordnet werden soll. Verantwortlich hierfür ist neben den stadtentwicklungspolitischen Rahmenbedingungen das Profil der Mitarbeiter.

⁶⁵⁷ Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß die zentralistisch orientierte und durch die ökonomische Seite der Stadtproduktion geprägte DDR nur eingeschränkte Möglichkeiten der Einflußnahme für die einzelnen Mitarbeiter ließ. Dennoch stellt das Instrument der Generalbebauungsplanung die städtebauliche Seite stärker in den Mittelpunkt der Planertätigkeit als beispielsweise die westliche Bebauungsplanung. Hierauf deutet beispielsweise die Betonung der entwurflichen Spezifika von Siedlungen des Komplexen Wohnungsbaus durch Fachleute aus der ehemaligen DDR hin, die für die stigmatisierend-ablehnende Haltung der Plattenbauten durch viele westliche Planer unzugänglich ist.

⁶⁵⁸ Vgl. Nagel 1992, S. 19: „Jedes Bauvorhaben ... produziert nicht nur Begünstigte, die von den jeweiligen Vorhaben profitieren, sondern immer auch Betroffene, die, wenn auch meist nur zeitweilig, Nachteile z. B. durch Baulärm in Kauf zu nehmen haben. An dieser Stelle wird es dann für die meisten Kommunalpolitiker vor Ort immer äußerst schwierig, nicht etwa weil sie politisch verantwortungslos wären, nein, die Struktur der Berliner Verwaltung in ihrer Zweistufigkeit bestraft diejenigen Bezirkspolitiker, die ihre gesamtstädtische Verantwortung wirklich wahrnehmen. Während in jeder Gemeinde Deutschlands bei jeder Ratssitzung die imaginären Arbeits- oder Wohnungslosen mit am Tisch des Stadtrates Platz nehmen, sieht dies in den Berliner Bezirken meist ganz anders aus. ... Nehmen [Berliner] Bezirkspolitiker ihre Pflicht ernst, ... werden sie im Zweifel sogar abgewählt. ... Positive Auswirkungen auf die Finanzlage eines Bezirks haben weder Gewerbeansiedlung noch Wohnungsbau.“ Zwar kann diese Einschätzung nicht voll geteilt werden, doch enthält sie eine wichtige Erkenntnis, die in der Bedeutung der Berliner Verfassung für die Eigeninteressen der Stadtbezirke liegt.

unterschiedliche Weise verfahrensbezogen genutzt. Hierfür sind wiederum Selbstverständnis der Schlüsselpersonen im Amt und Verhältnis zum Baustadtrat ausschlaggebend, aber ebenfalls die strategischen Einschätzungen der eigenen Ressourcen im Verfahren. Die Reduzierung auf auffällig „verfahrenskorrekte“ Strategien deutet häufig auf eine verdeckte inhaltliche Ablehnung, die lediglich im Verfahren eine Abwehrchance sieht, dabei aber alternative inhaltliche Positionen gar nicht mehr entwickeln und vermitteln kann. Ein Rückzug aus Verfahren in reine „verhandlungsbezogene“ Strategien wiederum deutet auf den Willen, wenigstens im Detail andernorts vorentschiedene Projekte zu beeinflussen. Lediglich die Koppelung frühzeitiger verfahrensbezogener Elemente mit nachfolgender nachdrücklicher Vermittlung in Verhandlungen als Zwischenergebnis erreichter Zielvereinbarungen scheint ansatzweise für das Amt und damit die fachliche Instanz der bezirklichen Stadtentwicklungspolitik einen gewissen inhaltlichen Einfluß zu bewahren.

1.2 Die Rolle der Entscheidungsträger in der Legislative

1.21 Das Abgeordnetenhaus

1.211 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Bei der *Selbsteinschätzung* der Abgeordneten zeigt sich die Überlagerung des Entscheidungsprozesses in der Stadtentwicklung durch gängige Muster der politischen Auseinandersetzung. Überlastung infolge der Fülle und Bandbreite politischer Themen bringt eine Reduzierung des Einflusses und reaktives Handeln mit sich, wobei die Spezialisierung der Abgeordneten dazu führt, daß nur äußerst wenige Einzelpersonen in der Lage sind, sich an einem fachlichen Diskurs über Stadtentwicklungspolitik kompetent zu beteiligen und daher persönliche Bündnisse zwischen Schlüsselpersonen von großem Einfluß auf die Durchsetzung von Einzelentscheidungen sind (L10). Entscheidungen gegen den Senat werden praktisch nicht gefällt, da die Folgen des Scheiterns von Großprojekten für die Wahrnehmung der Koalitionspolitik durch die Öffentlichkeit als zu problematisch eingeschätzt werden (L09). Gegenpositionen tauchen damit nur vereinzelt auf und beeinflussen Projekte kaum (L10). Die Abgeordneten ordnen sich zwar einerseits als Hüter von planungsrechtlichen Standards ein, und Beschlüsse über Verfahrensstandards bilden eines der wenigen Qualitätssicherungsinstrumente, über die sie verfügen. Auch wenn sie darauf beharren, daß Bauvorhaben nie kritiklos akzeptiert werden (L09, L10), geht ihr Selbstverständnis - auch unter den Mitgliedern der stadtentwicklungsrelevanten Ausschüsse - über die Vertretung von Fachpositionen hinaus; die „politische“ Bewertung der wirtschaftlichen Situation führt auch unter Mitgliedern der Koalitionsfraktionen zur Inkaufnahme schneller Entscheidungen mit eingeschränkter planungsrechtlicher Absicherung („Augen zu und durch“, L10). In Abgrenzung zur Verwaltung und fachlichen Beratungsgremien steht die politische Vertretbarkeit und Durchsetzbarkeit fachlicher Entscheidungen wie z. B. von Wettbewerbsjürs - weniger die fachliche Bewertung der Entscheidung selbst - unter Einschluß der Notwendigkeit politischer Deals über das Feld der Stadtentwicklung hinaus stärker im Mittelpunkt der Erwägungen. Den Vertretern von konsequenten verfahrensrechtlichen Positionen in der Verwaltung wird sogar bisweilen unterstellt, sie diskutierten nicht realistisch genug hinsichtlich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (L10), die Erarbeitung planerischer Gesamtkonzepte dauere zu lange (L14), so daß sich die „Verantwortung für die Stadt“ im Hinblick auf Investitionsentscheidungen und Arbeitsplätze bei den Abgeordneten schließlich durchsetzt (L09, L14). Die Abgrenzung gegen als dogmatisch erachtete Politik wie in der Friedrichstraße oder am Pariser Platz führt zur Einschätzung, man dürfe die Verwaltung nicht alleine „Stadt machen“ lassen (L09, L10), und das geringe Interesse der Bürgerinnen oder gar der Ausschußkollegen an Stadtentwicklungspolitik (L07, L10, L11) verengt den Spielraum der erfolgversprechenden Interventionen der Legislative auf wenige herausragende Fälle, in denen eine öffentliche Diskussion und Wahrnehmung des Konflikts überhaupt realistisch ist.

Reputationsanalytische Aussagen über das Abgeordnetenhaus wurden in dieser Untersuchung kaum gemacht. Dies deutet bereits dessen geringe Bedeutung im Entscheidungsprozeß an. Interessant ist dabei vor allem, daß die meisten auf „Politiker“ gemünzten Einschätzungen eindeutig Senatsmitglieder oder Stadträte betreffen. Die Wahrnehmung der Akteure hinsichtlich der Stadtentwicklungspolitik und ihres Gegensatzes zur fachlichen Position der Verwaltung betrifft also einen vermuteten Positionsunterschied zwischen der Verwaltung und ihrer Spitze. Dies ist insofern bedeutend, weil es die Dominanz der Verwaltung über die Politik relativiert.

1.212 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Die Politiker des Abgeordnetenhauses sind über die Kontrolle der Senatspolitik und die eigenen Gesetzgebungsaktivitäten in den Stadtentwicklungsprozeß eingebunden, doch bringt das Spannungsverhältnis der Berliner Landesverfassung zwischen Einheitsgemeinde und Bezirken einen Zwitterstatus der Abgeordneten mit sich. Bauleitpläne stellen einen zentralen Punkt der Mitwirkung des Parlaments dar. Wo sich das Abgeordnetenhaus parallel zum Senat als Landeseinrichtung versteht, entfällt eine Einmischung in Einzelprojekte oder wird von Außenstehenden als unangebrachte und von fragwürdiger Kompetenz begleitete Selbstüberschätzung abqualifiziert. Bebauungsplanung leidet in Berlin vor der Verwaltungsreform grundsätzlich unter dem Zuordnungsproblem, das sich daraus ergibt, daß die Planfestsetzung durch die Landesebene erfolgt, die Planbearbeitung aber in der Regel auf bezirklicher Ebene stattfindet. Die Unvorbereitetheit der Abgeordneten im Falle ihrer Konfrontation mit massiven Konflikten ist kaum durch die Forderung nach früher Einbeziehung ins Verfahren aufzubrechen (vgl. L09). Politische Raison bringt über Fraktionsdisziplin auch vorbereitete Abgeordnete auf Linie, wenn das Verfahren bereits hinreichende Konkretheit erlangt hat und weitere Verzögerungen nicht mehr akzeptabel erscheinen (L09, L14):

„Ein wesentlicher Gesichtspunkt war sicherlich die Persönlichkeit von ... in diesem Zusammenhang ..., der seine Verwaltung ganz hervorragend für seine ... Ziele einsetzte und auch durch eine gewisse Schnelligkeit und durch geschickte Öffentlichkeitsarbeit versuchte und das auch erfolgreich machte, bestimmte Entscheidungspflöcke immer schon einzurammen, während die Anderen noch ‚beim Anspitzen‘ waren.“ (L14)

Die periphere Stellung der Abgeordneten in bezug auf den Verfahrensalltag, den sie praktisch nicht wirksam beeinflussen können, erzwingt die Beschränkung ihrer intensiveren Mitwirkung auf einen kleinen Kern von Schlüsselvorhaben wie - in der ersten Hälfte der 1990er Jahre - den Flächennutzungsplan und die Entwicklung des Potsdamer Platzes. Die Komplexität dieser Verfahren wiederum absorbiert die Ressourcen des Abgeordnetenhauses in einem Maße, der eine intensive Begleitung anderer Verfahren kaum zuläßt. Die Beschränkung auf konfliktträchtige Verfahren ist ansatzweise ein Ausweg, erfordert allerdings frühzeitiges Erkennen des Konfliktpotentials.

Angesichts der Tatsache, daß in einer Umbruchsituation eine starke Opposition gegen die stadtentwicklungspolitische Generallinie praktisch an jedem Einzelprojekt aufbricht und Gegnerschaften aus anderen Akteursgruppen in „hyperpluralistischen“ Entscheidungszusammenhängen stets vorhanden sind, ist die strategische Selektion der dann für die eigene Fraktion tatsächlich eine Auseinandersetzung lohnenden Projekte ein schwieriges Unterfangen. Als später Eingriff in ein Verfahren, der vermeintliche Fehlentscheidungen vermeiden helfen soll, steht die eingehendere Auseinandersetzung mit Projekten, zu denen ein Bebauungsplanverfahren läuft, stets unter dem ungünstigen Vorzeichen, daß ein intensiver Entscheidungsvorlauf des Bezirks und der Senatsverwaltung Legitimation verleiht und dann schwer argumentativ überwindbar ist.

Der Aufbau einer alternativen Beschlußlage setzt eine Einigung auf abweichende Positionen voraus, wenn nicht lediglich eine stärkere Beteiligung eingefordert werden soll, die dann aber in der Regel noch kein anderes Ergebnis produziert. Der Selektionsmechanismus, der eine Beschäftigung auf tendenziell konfliktreiche Projekte verengt, stellt die Abgeordneten vor das Problem, daß sie im Falle des Vorhandenseins mehrerer Positionen, die miteinander unvereinbar sind, zu einer inneren Spaltung über die möglichen Alternativen neigen. Steht nur eine Alternative zur Verfügung, sei es, weil „Verträglichkeitsgesichtspunkte“ unzureichend berücksichtigt worden sind oder eine Fokussierung der Debatte auf einen Entscheidungsbestandteil bzw. Teilkonflikt möglich und zweckrational wegen des Konsenses über andere Entscheidungsbestandteile bzw. ihrer Dethematisierung ist, dient die Auseinandersetzung einer Prüfung der Konzeptfähigkeit der parlamentarischen Opposition. Sie scheitert deshalb in der Regel an den stabilen und großen Koalitionen der letzten Legislaturperioden oder bringt bei einer inneren Spaltung der Regierungsfaktionen eine reale Auseinandersetzung und Positionsveränderung, die aber selten ist. Hierbei gelingt es bisweilen Teilen der Opposition, Fraktionsteile aus der Regierungslinie herauszubrechen, wenn sich die Regierungslinie marginalisieren läßt. Dies setzt einen hohen Aufmerksamkeitsgrad in der städtischen Öffentlichkeit und eine Entwertbarkeit als schematische oder verkürzt-provinzielle Politik voraus. In anderen Fällen zwingt die innere Spaltung der Regierungsfaktionen über eine Schlüsselfrage den Senat zu einer Kompromißlinie, die befriedende Wirkung hat, aber dann nicht über Überzeugung von einer besseren Lösung eingebracht wird.

Die entstehenden Kompromisse sichern Handlungsfähigkeit insofern, als die weitere, stärkere Hinterfragung des Kompromisses aufgrund der sich weiter verlängernden Entscheidungszeiträume von den Beteiligten nicht mehr akzeptiert wird. Inhaltlich stellen sie deshalb tendenziell nur einen geringen Teil der Beteiligten zufrieden, weil sich Kompromißmodelle nicht als städtebaulich gewollte und bewußt konzipierte Lösungen auffassen lassen. Sie stehen mit ihrer Entstehungsgeschichte einer Auffassung von Planung als aktiver Gestaltung im Wege. Gerade wegen ihrer Verortung an der Schwelle zu stadtgestalterischen oder architektonischen Teilproblemen stoßen sie auf Widerspruch. Kompromißhafte Einigungen in stärker planerischen Teilfragen (Dichtewerte, Nutzungsanteile) werden dagegen weniger vehement abgelehnt, führen aber nur in geringerem Maße zu einer Thematisierung in der politischen Debatte, da ihre Unanschaulichkeit sie unter der Aufmerksamkeitsschwelle hängen bleiben läßt. Diese gewissermaßen paradoxe Tatsache, daß die für tragfähige Kompromisse „geeigneten“ Entscheidungskomplexe gar nicht zum Gegenstand der Auseinandersetzung werden, liegt in der strukturellen Reaktivität der Legislative begründet und schwächt sie zusätzlich durch den Selbstüberschätzungsvorwurf von Seiten der Exekutive, der Fachöffentlichkeit und der Berater, die die Kompetenz des Parlaments in Frage zu stellen scheinen, während tatsächlich eine Beeinflussung von tieferliegenden Entscheidungen beinahe nur an der Oberfläche des über Details ausgebrochenen Konflikts möglich ist.

1.22 Die Bezirksverordnetenversammlungen

1.221 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Die Bezirksverordnetenversammlungen, von zahlreichen Beobachtern als wenig kompetente Gremien gescholten, weisen eine wesentlich vielschichtiger und hinsichtlich der Stadtentwicklungspolitik bewußtere *Selbsteinschätzung* auf, als dies möglicherweise von Beobachtern erwartet würde. Die Grundposition der Bezirksvertreterinnen geht - weitgehend unabhängig von der politischen Heimat - von den Leitprinzipien Aufwertung, Urbanität, Integration, Verträglichkeit und Standorteignung aus, die die Positionsbestimmung im Einzelfall modulieren. Das Ziel der Aufwertung von untergenutzten, wenig attraktiv erscheinenden oder stigmatisierten Standorten wird explizit von Vertretern der SPD und CDU geäußert (L02, L06, L15, L16, L17), erhält aber durch die Kategorie der „Urbanität“ eine ergänzende Facette, die auf breite Unterstützung stößt und Forderungen nach Aufenthaltsqualität, Mischung von Wohnen und Arbeiten, architektonische Qualitätsorientierung, Vielfalt und Belebung (L03, L05, L06, L15, L16, L17) einschließt. Unterschiedliche Auffassungen bestehen insbesondere bei der Einschätzung der Vertretbarkeit von stark verändernden Aufwertungsmaßnahmen, doch bildet sich in den Bezirken ein Grundkonsens über die Erforderlichkeit der Integration von Projekten in den Bestand heraus, der sich u. a. im moderaten und differenzierten Höhenprofil sowie der Berücksichtigung von Gutachten niederschlagen soll (L01, L02, L04, L12, L16, L17, L18).

Weiterer Grundkonsens besteht über ein lokalbezogenes Verständnis der Verträglichkeitsanforderungen an Projekte, das Verkehrsbelastungen im unmittelbaren Umfeld und Immissionen ablehnt (L06, L12, L17). Erst durch den unterschiedlichen Umgang mit Standorteinschätzungen werden die möglichen Konflikte auf Bezirksebene wirklich sichtbar. Während die Betrachtung als Arbeitsstandort in der CDU und teilweise der SPD ein entwicklungsorientiertes Selbstverständnis mit stärkerer Berücksichtigung von Investorenzielen auslöst, verfolgen weniger entwicklungsorientierte Teile der SPD und der PDS ihre Integrationsposition weiter, während die Bündnisgrünen (L01, L05) ihr Engagement auf stärker wohngeprägte oder -geeignete Standorte verlegen. Dies schlägt sich auch in unterschiedlichen Stellenwerten nieder, die die Vertreter rechtlichen Verfahren und dem pragmatischen Umgang mit ihnen sowie städtebaulichen Gesamtkonzepten zubilligen (L03, L04, L12, L15, L16):

„Verdammt nochmal, es muß eine städtebauliche Grundlage entwickelt werden.“ (L03)

„Da haben wir uns so positioniert, daß wir gesagt haben, Planungsrecht wäre natürlich immer schöner, wir hätten uns aber auch vorstellen können dort, so weit das noch rechtlich zulässig ist, nach § 34 zu marschieren, weil wir eigentlich die große Gefahr gesehen haben, daß man über Jahre sonst Stillstand dort hat. Und wir waren der Auffassung schon, daß man in Anbetracht der Höhenentwicklung am Europa-Center, der Nutzung als Kerngebiet und auch der sich ergebenden Entwicklung bei Victoria, darf man ja nicht übersehen, durchaus über § 34 noch klargekommen wäre, wohl wissend, es ist hart an der Grenze, sicherlich, nun entscheidet die BVV ja auch nicht über Rechtsangelegenheiten, sondern vollzieht eine politische Meinungsbildung.“ (L16)

Sie stehen in Zusammenhang mit der Klientel, die die jeweiligen Politiker zu vertreten versuchen (L01, L12, L15, L17). Die Orientierung an den Bürgerinnen vor Ort führt zu je verschiedenen Motivationschwerpunkten, findet ihren parteiübergreifenden Konsens allerdings in der Ablehnung übergroßer Projekte, deren Durchsetzung mit dem Eingreifen des Senats assoziiert werden (L01, L08, L16). Dabei wird durchweg die geringe Bündnisfähigkeit der BVV-Politik betont, die auf das mangelnde Interesse in der Bevölkerung, die späte und auf das zur Beschlußfassung nötige Mindestmaß beschränkte Beteiligung der BVV durch Bezirksamt und Investoren, die geringe Wertschätzung durch andere Akteure und die Distanz zur Politik des Senats zurückgeführt wird (L01, L02, L03, L04, L08, L12, L14, L16, L18). Damit verbleibt der BVV die Funktion des *watchdog*, der durch seine Kontrollfunktion versucht, reaktiv erheblich gegen die oben geschilderten Prinzipien verstoßende Entwicklungen zu modifizieren, aber ansonsten durch die Loyalität zu den Politikern im Bezirksamt deren Politik stützt (L01, L02, L05, L06, L14). Hierdurch wird auch der Wirkungsspielraum der Minderheitsfraktionen bestimmt, die dann Veränderungen an Projekten durchsetzen können, wenn sie die BVV von der Gewichtigkeit der Mängel eines Projekts überzeugen, nicht aber, wenn sie in Qualitätsfragen im Detail anderer Meinung sind.

Hinsichtlich des Stellenwerts der BVV ist in der *Reputationsanalyse* einzugehen auf Einschätzungen von BVV-Mitgliedern, die im Rahmen der Motivationsanalyse abgehandelt werden, und solchen von anderen Akteuren, auf die sich die folgenden Anmerkungen beschränken. Dabei steht die BVV an einer vergleichsweise zentralen Stelle im Entscheidungsverfahren und wird daher sehr häufig thematisiert. Dies ist teilweise durch die Methodik der Untersuchung bedingt, die explizit nach dem Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung fragt, wegen der bezirklichen Schwerpunkte in einigen Entscheidungsverfahren aber nur selten auf das Abgeordnetenhaus gestoßen ist. Die geringe Bedeutung der BVV äußert sich denn fast einhellig und wird in den Zuschreibungen deutlich, die sie als ein passives, zumeist überzeugungsfähiges Gremium darstellen, das weitgehend konservativ gegenüber Veränderungen durch den Senat ist, aber durchaus städtebauliche Ziele wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen unterordnet. In ihrem Verhältnis zu anderen Akteuren kann die BVV eine Kontrollfunktion gegenüber dem Bezirksamt nur sehr mittelbar ausüben, wenngleich die Mehrheitsverhältnisse die Politik der Baustadträtinnen antizipierend beeinflussen.

Die Distanz und das Informationsdefizit der BVV sind mit ausschlaggebend für ihre reaktive Haltung. Sie spielt bei zentralen Entscheidungen und im Falle von Wettbewerbsvorbereitungen, wo sie kaum eingebunden ist (G039), praktisch keine Rolle: „Wenn man denen sagt, es geht nicht anders“, dann sei mit großem Widerstand nicht zu rechnen (G049). Die BVV versucht höchstens, kleinere Änderungen durchzusetzen (G106). Dabei scheinen sich lediglich die Bündnisgrünen aktiv inhaltlich einzumischen und zu diskutieren, während die CDU im Sinne der Investitionsförderung kaum eingreift (G047, G071, G101, G106, G108) und damit der teilweise inhaltlich involvierten SPD eine wichtige Rolle zuwachsen kann (G118), sofern sie nicht ihren eigenen Stadtrat „deckt“ - mithin beispielsweise bei Projekten des Senats. Eine Vorstellung von Projekten in der BVV wird als „übliches Geschäft“ aufgefaßt, das Diskussionsniveau als „zum Teil erschreckend“ (G090), bisweilen werden Diskussionsangebote überhaupt nicht genutzt (G124). Doch erst durch die Möglichkeit, die BVV aus Sicht der Verwaltung leicht einzubinden, ergibt sich ihre schwache Position. Durch Utopien, auch wenn sie sich als nicht umsetzbar herausstellen und Versprechungen allmählich wegbrechen, die Dethematisierung von finanziellen Rahmenbedingungen (G041), die fachlich-legitimatorische Absicherung von Entscheidungen (G091), aber auch durch gezielte Präsentationsanstrengungen von Architekten (G031) wird die BVV auf Linie gebracht oder Widerstand marginalisiert. Die entwicklungs-offene Haltung, die auch BVVen anfällig für Wachstumshoffnungen macht (G004), wird aber vor allem durch die engen Loyalitäten zum als Kollegialgremium funktionierenden Bezirksamt befördert. Somit erscheint es schwierig, aus der BVV originäre Initiativen gegen bereits laufende Entscheidungsverfahren der Verwaltung zu entwickeln. Sie beschränken sich mithin auf politische Sonderkonstellationen wie in Charlottenburg - die dann in Schlüsselmomenten eines Machtvakuumms entscheidungswirksam werden können (G040, G053) - oder projektübergreifende Vorbereitungsinitiativen (G101). Die Verwaltung übernimmt dabei bedeutende filternde und qualitätssichernde Funktionen:

„Ich sage immer zu dem Investor, du mußt uns überzeugen. Wenn du uns überzeugst, dann werden wir dies in der BVV auch in deinem Sinne unterstützen.“ (G075).

Teilweise ergibt sich aus den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine „rückhaltlose Unterstützung“ (G094, G106), die allerdings parteigebunden ist (G037). Keineswegs ist dies angesichts des Wahlmodus der Stadträte durchgehend der Fall. Selbst bei eigener Durchsetzungsorientierung erfordert die Zugehörigkeit zur PDS bzw. deren Umfeld oder den Bündnisgrünen eine parteiübergreifende Antizipation einer bezirklichen Position und diesbezügliche Interessenvermittlung, Kompromißfindung, Verlässlichkeit und Kontinuität (G124), während CDU-Stadträte ohne Machtbasis in der eigenen Partei ebenfalls zur Vorsicht in ihren Entscheidungen neigen (G040) und auch SPD-Stadträte mit bezirklicher „Verwurzelung“ versuchen, in ihren Zielen den „Nerv der BVV“ zu treffen (G090, G101). Die Wahrnehmung einer bezirklichen Position entgegen der Vorstellung von deutlichen Kontroversen zwischen den Parteien erklärt sich mithin neben der Polarisierungstendenz gegenüber dem Senat auch durch dieses Wechselspiel zwischen BVV und Bezirksamt sowie Verfahrensbetreuern (G111), das überdies vor der Verwaltungsreform rein formal durch den Status der BVV als „beschnittenes“ Parlament ohne Budgetrecht gestützt wird.

Die Polarisierung gegenüber dem Senat ist offenbar auch fachlich bedingt. Fachliche Inkompetenz wird der BVV von verschiedenen Seiten attestiert, zumeist jedoch von den Verfahrenspromotoren (G040, G053, G071)⁶⁵⁹. Problematisch erscheint dies den Fachleuten aus der Verwaltung gerade dann, wenn „politische“ Kompromisse wie am Kant-Dreieck eingegangen werden. Aus Senatssicht wird der BVV sogar teilweise die Legitimation abgesprochen, über Projekte wie das Kranzler-Eck zu entscheiden (S13):

„Man muß sagen, daß die Landespolitik den weiteren Blick hat als die Bezirkspolitik. Das fängt schon an mit der Qualität der Abgeordneten. Also, Bezirksverordnete z. B. über ... Victoria abstimmen zu lassen, wird, denke ich, von jedem doch als kurios empfunden. Charlottenburg ist eben nicht Charlottenburg, sondern das ist an der Stelle eben Berlin.“ (S13)

Inhaltlich ist häufig festzustellen, daß die BVV sich stärker für die vermuteten Interessen der Bezirksbewohner einsetzt, beispielsweise gegen die Vernichtung von bestehendem Wohnraum oder die Errichtung einer Stadtautobahn (G105, G106, G124). Hier stellt die zweistufige Verwaltung eine Möglichkeit dar, übergreifende Entscheidungen überhaupt erst möglich zu machen, und in den Bezirken wird durchaus eingestanden, daß eine Totalopposition mit Eintritt des Senats ins Verfahren der Profilierung des Bezirks nützt und daher sogar inszeniert sein kann (G036, G067, G091). Darüber hinaus versteht sich die BVV häufig als Wahrerin von Verfahrensstandards, die vom Senat teilweise politisch übergangen werden (G067). Mithin können im Bezirk gemeinsame fraktionsübergreifende Entscheidungen fallen, gerade wenn durch Hochhausprojekte der gewohnte Standard übermäßig verfahrensmäßig oder inhaltlich ausgehebelt werden soll (G022, G119). Dafür handelt sich die BVV in Architektenkreisen teilweise den Vorwurf der „Rückwärtsgewandtheit“ ein (G039). Die Durchsetzung von Hochhausprojekten obliegt dann u. a. dem Baustadtrat, der die Mittelbarkeit der BVV-Ressourcen ausnutzen kann, indem er deren Beschlüsse nicht umsetzt (G011, G033) und damit erst allmählich seine politische Basis erodiert. Noch mittelbarer wirken Aufträge der BVV an das Bezirksamt, wenn sie den Senat beeinflussen sollen, für den sie lediglich eine Positionsbestimmung im politischen Gesamtgefüge darstellen.

1.222 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Als Gremium von nebenamtlichen Politikern leidet die BVV unter zwei zentralen Einschränkungen ihres Gewichts. Zum einen kann sie nur wenige Fachleute bereitstellen, die sich in stadtentwicklungspolitischen Fragestellungen detailliert zurechtfinden, so daß sich selbst in ihren für Planung und Stadtentwicklung zuständigen Ausschüssen nur in begrenztem Maße Fachleute finden. Damit verengt sich die Positionsbestimmung in praktisch allen Fraktionen auf wenige Einzelpersonen. Fluktuation der Ausschußmitglieder erschwert die kontinuierliche Begleitung von langfristigen Planungsprozessen, so daß insbe-

⁶⁵⁹ Dies steht teilweise im Widerspruch zur Selbsteinschätzung zumindest der Bauausschüsse, in denen durchaus Baufachleute Mitglieder sind (G077). Es stellt sich mithin die Frage, ob reputationsanalytisch die fachliche Mißachtung der BVV nicht Ausdruck von deren Informationsdefizit gegenüber der Verwaltung, den Architekten und den Investoren darstellt und auf andere Weise die reaktive Haltung der BVV widerspiegelt - mit der Konsequenz, daß die BVV im Entscheidungsprozeß nur begrenzt ernst genommen wird. Eine fachliche Entwicklung der BVV-Positionen findet ebenfalls in einigen Fällen statt, wie beispielsweise an der Position der CDU Charlottenburg zu Hochhäusern am Kurfürstendamm abzulesen ist (G118).

sondere zu Beginn von Legislaturperioden mit einer effektiven Kontrolle der Exekutive kaum zu rechnen ist. Die tatsächlich aus dem größeren Bereich des Bauwesens rekrutierten Politiker sind nicht notwendigerweise Planungsexperten und haben je unterschiedliche Schwerpunkte ihrer Aufmerksamkeit. Die übrigen BVV-Mitglieder sind darauf angewiesen, relativ grobe politische Leitlinien zu verfolgen, die im Einzelprojekt kaum daraufhin überprüft werden können, welches Gewicht ihnen im Vergleich zu projektbezogenen Spezifika zugemessen werden sollte. Gegen eine implizite Sachzwang-Argumentation ist eine BVV mithin strukturell schwach. Gerade im Feld der Planung, das sich durch große Entscheidungsoffenheit auszeichnet, stellt dies ein erhebliches Handicap dar. Im Resultat ist eine Selbstbeschränkung der BVV auf eine Kontrollfunktion zu beobachten, die sich in einer Plausibilitätsprüfung des Exekutivhandelns, der Einforderung von Verhandlungspositionen der Exekutive, der Verfolgung allgemeiner und abgestimmter Entwicklungsziele sowie der Forderung nach korrekten Verfahrensabläufen erschöpft⁶⁶⁰. Wesentlich für die inhaltliche Schwäche der eigenen Position ist die Selbsteinschätzung der BVV, die sich eine stärkere Einflußnahme in der Regel verwehrt und leicht mit dem Argument in die Schranken gewiesen werden kann, sie sei im Detail ohnehin nicht kompetent. Dabei wird die BVV von den anderen Akteuren nur in einem begrenzten Maß ernst genommen. Die Unbefangenheit und Oberflächlichkeit ihrer Auseinandersetzung mit stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen kann als Überschreitung der eigenen Kompetenzen diskreditiert werden.

Zum anderen sind Einflußmöglichkeiten der BVV auf vielerlei Weise institutionell eingeschränkt. Die Vorstellung von Investitionsvorhaben in Ausschusssitzungen und die Eigendynamik des Planungsprozesses statten die BVV erst dann mit hinreichenden Detailinformationen aus, wenn eine Überarbeitung und zeitliche Verzögerung von Projekten nicht mehr opportun erscheint. Die Entwicklungsoffenheit des Senats und die latente Drohung mit Weisungen bzw. dem Eintritt ins Verfahren, der von den Investoren selbst ausgeübte Zeitdruck, Vorabsprachen der Exekutive mit Investoren und die planerischen Vorgaben des Senats durch Gutachterverfahren und Wettbewerbe lassen für eine Einflußnahme der BVV nur noch wenig Spielraum. Dabei ist insbesondere zu beachten, daß die Außenwahrnehmung der BVV durch andere Akteure die Ausschöpfung von institutionellen Möglichkeiten gegen die BVV fördert - bisweilen selbst dann, wenn die Mehrheit in der BVV mit der politischen Couleur eines anderen Akteurs (Bsp. Senator) übereinstimmt.

Nichtsdestoweniger gelingt es einzelnen BVVen, einheitliche bezirkliche Positionen aufzubauen, die teilweise sogar über die Fraktionen hinausgehen. Zu ihnen zählt insbesondere die Absicherung des eigenen Status. Tendenziell von Ausgrenzung in der Entscheidungsfindung bedroht, muß die BVV schon zur Absicherung künftiger Einflußmöglichkeiten auf Einbeziehung in Verfahren drängen. Dies kann bei bezirklich verhandelten Projekten über Ersuchen an das Bezirksamt noch relativ leicht erfolgen. Die Mittelbarkeit von an die Senatsebene herangetragenen Forderungen nach Beteiligung, die sich aus der Beauftragung des Bezirksamts mit der Vertretung gewisser Positionen gegenüber dem Senat ergibt, schwächt die Einflußnahme ganz erheblich. Der Aufbau von politischem Druck über die eigene Fraktion ist zumeist ebenfalls nur mittelbar zu erzielen, da die Senatspolitik ihrerseits nicht unmittelbar an die jeweilige Landespartei gekoppelt ist. Die aus einer verfahrensmäßigen und gewissermaßen vor-inhaltlichen Logik geborenen Partizipationsforderungen finden in inhaltlichen Positionen bestimmter Parteien Resonanz bis in die Abgeordnetenhausbene, so daß sich „Koalitionen der Schwachen“ unter Einbeziehung von Bezirkspolitikern aus Parteien ergeben können, die aus einer Position der Stärke heraus weniger partizipativ handeln. Die Identifikation dieser Koalitionen mit oppositionellen Kräften kann zu einer Schwächung der lokalen Interessen beitragen, die auf Senatsseite als partikularistisch, kuzsichtig, entwicklungshemmend und unflexibel aufgefaßt werden.

Neben den statuserhaltenden Aktivitäten sind inhaltliche Positionsbestimmungen dann leicht und stabil, wenn das städtebauliche Umfeld stark normierenden Einfluß ausübt. Inhomogene Umfelder, starke Entwicklungsschübe und Konversionsstandorte sind eher dazu angetan, die politischen Kräfte gegenseitig zu neutralisieren, da für an parteipolitischen Grenzen (oder sogar innerhalb der Parteien) geschiedene Positionen sich jeweils Argumente finden, die sich in einem vielstimmigen Prozeß kaum noch wirksam Gehör verschaffen können und dann eine Mobilisierung von weiteren Akteuren in der eigenen Sache erschweren. Konsens erzielen die BVV-Fraktionen in der Regel über grundlegende Qualitätsziele wie die Stär-

⁶⁶⁰ Diese Funktion darf nicht unterschätzt werden. Aktiv ausgeübt, stellt sie bereits einen bedeutenden Einfluß der BVV dar.

kung innerstädtischen Wohnens und des öffentlichen Verkehrs sowie die Aufwertung des öffentlichen und privaten Freiraums. Eine Implementierung dieser allgemeinen Qualitätsziele in konkreten Planungsprozessen gelingt aber nur teilweise. Besteht der Konsens über die BVV hinaus, kann das Ziel durchgesetzt werden, ist dann aber kein Verdienst der BVV. Begrenzt es die Verwertungsmöglichkeiten auf einem Grundstück maßgeblich, wird es durch die Verhandlungsdynamik der Exekutive oder die konkurrierenden Verfahrensformen kleingearbeitet und nurmehr symbolisch gerettet, da die Entscheidungsfindung stets zusammenhängende Entwürfe gegeneinander bewertet und damit Detailziele im Gewicht hinter der städtebaulichen Komposition zurückstehen. Dennoch ist neben den genannten Einschränkungen der Wirkungsmacht von Bezirksverordnetenversammlungen ein Problem „hausgemacht“, betrifft aber auch andere Akteure wie die Verwaltung: die Reaktivität des eigenen Handelns. Die in den Bezirken erarbeitete Bereichsentwicklungsplanung wird zwar als vergleichsweise „zahnloses“ Instrument angesehen⁶⁶¹, doch bietet eine über Monate oder Jahre betriebene Selbstverständigung auf strategische Ziele vermutlich eine bessere Grundlage zur Mobilisierung von Ressourcen zu deren Durchsetzung im Konfliktfall als der Versuch, in bereits laufenden Planungsverfahren Ziele ad hoc neu zu bestimmen.

1.23 Die politischen Parteien im Vergleich

Angesichts der engen - wenngleich durch positionsbezogene Differenzierung überlagerten - Verbindung zwischen den städtebaulichen Auffassungen in den verschiedenen Ebenen der Verwaltung und der Legislative lohnt es sich, einen kurzen Blick auf den Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und verfolgter Stadtentwicklungspolitik eines jeweiligen Akteurs zu werfen⁶⁶². Dabei wird deutlich, daß sich letztere mit anderen Politikfeldern im Handeln der Akteurinnen verbindet, und zwar nach Parteien in höchst unterschiedlicher Weise. Überdies lassen sich teilweise überraschende Profile der Parteien nachweisen, die vielschichtiger sind als von Außenstehenden vielleicht angenommen.

1.231 DIE CDU

Die CDU wird in überspitzter Weise, aber dennoch treffend, mit dem Stimmann-Wort von der Förderung eines „Nikolaiviertels mit Autobahnanschluß“ charakterisiert. Die Volkspartei vereinigt ein breites Spektrum stadtentwicklungspolitischer Auffassungen unter ihren Funktionsträgern. Dabei ist eine klare Überlagerung mit dem Ziel der Investitionsförderung zu erkennen. Innerhalb der Stadtentwicklungspolitik im engeren Sinne spielt die Ablehnung von restriktiven Maßnahmen gegen den MIV eine wichtige Rolle. Investitionsförderung läßt sich stark mit der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (G037, G112) und einer pragmatischen Haltung zu städtebaulichen Positionen in Zusammenhang bringen. Für die CDU ist aber innere Verdichtung und Hochhausentwicklung offenbar ein Instrument der Wirtschaftsförderung und kein Selbstzweck (G121). Die als im Vergleich zur SPD kulturpolitisch sensibler eingeschätzte Partei (G071) stellt die Identifikation mit baulichen Zeugnissen der Vergangenheit stärker in den Mittelpunkt ihres Handelns als die SPD, so daß eine Politik der „Traditionsinseln“ erforderlich wird, um die inneren Widersprüche zwischen moderner Hochhausstadt und Wiederherstellung der historischen Stadt zu überwinden (G026), während in den Orten der Modernisierung stark auf Privatinitiative gesetzt wird und die CDU als Adressat der Lobbyarbeit einzelner mittelständischer Wirtschaftszweige gefragt ist (G063).

Die Flügel innerhalb der Partei wechseln in ihrer Stärke, wobei insbesondere im Abgeordnetenhaus starke Vertreter des Historismus zu finden sind, so daß eine Politisierung von Planverfahren unter Einbeziehung des Abgeordnetenhauses eine Auseinandersetzung zwischen Traditionalisten und Modernisten befördert und zeitweise CDU-Senatoren und Stadträte in ihrer Durchsetzungsfähigkeit schwächt (G040, G053, G068, G071). In den 1980er Jahren kommt das Erbe der CDU-Skandale hinzu, das die Politik der Partei gegenüber der Meinung der Öffentlichkeit sensibel macht (G040, G112).

In den Bezirken wird die CDU ob ihrer positiven Haltung zur Investitionsförderung als uninteressiert wahrgenommen, da im Rahmen der BVV-Kontrollfunktion kaum eigene Akzente zu setzen sind. Hier spielt die CDU die Rolle des mehr oder weniger passiven Teils einer großen Koalition mit der SPD (G011,

⁶⁶¹ Vgl. dazu das Kapitel über die Realisierung des Entscheidungsprozesses.

⁶⁶² Die gegenüber beispielsweise den USA starke Parteiengebundenheit der Politik in Kontinentaleuropa wird auch in der Literatur betont, aber auf der lokalen Ebene überlagert von der Tendenz zur überparteilichen Einigung. Berlin als Stadtstaat befindet sich hier auf einer Zwischenebene.

G029, G047, G054, G090, G106, G112). Lediglich in Bezirken, in denen der räumliche Konflikt zwischen Tradition und Moderne projektbezogen aufzubrechen droht wie in Charlottenburg, ist die CDU für ihre differenzierte, „qualitätsorientierte“ (G040, G112) Haltung beispielsweise zu Hochhäusern bekannt (G032, G040, G053, G112), während sie umso vehementer und pragmatischer im Umgang mit Denkmälern aus dem 20. Jahrhundert ist (G086) und spektakuläre Akzente als legitimen Teil von Stadtentwicklungspolitik begreift (G112). Im Ostteil der Stadt rekrutiert sich die anteilmäßig schwache CDU aus Politikerinnen, die sich bewußt von der Vorgeschichte der PDS absetzen - ohne sich punktuellen Bündnissen mit ihr zu verweigern - und mithin noch stärker als im Westteil auf Investitionsförderung und Arbeitsplatzorientierung setzen (G077, G111).

1.232 DIE SPD

Die SPD in der Opposition in weiten Teilen der 1980er Jahre und als Partnerin in der Großen Koalition ab 1990 weist eine anders geartete innere Spaltung als die CDU auf. Wenige Exponenten bestimmen die stadtentwicklungspolitische Position und können die behutsamen Teile der Basis durch ihre konsequente Modernisierungshaltung überrumpeln. Diese dem pragmatischen Flügel der Partei angehörenden „Macher“ stehen den Anhängern einer rot-grünen Zusammenarbeit gegenüber, deren stadtentwicklungspolitische Positionen sehr eng mit denen der Bündnisgrünen verwandt sind. Dies führt zur Spaltung der Partei gegenüber von Projekten wie dem Zoofenster, das auch vehemente Befürworter findet (G037).

Die West-Berliner Behutsamkeit, die sich bereits in den 1980er Jahren gegen eine angeblich drohende „Manhattanisierung“ wendet und einen ökologischen Stadtumbau teilweise gegen die CDU forciert (G086), wird durch den in der Partei „akzeptierten“ „Paradigmenwechsel“ zurückgedrängt und kann kaum noch Wirkung gegen die projektorientierte Politik entfalten (G029, G043). Trotz der parteipolitischen Profilierungsbestrebungen ergibt sich bis in einige Bezirke ein funktionsfähiges Bündnis mit der CDU, in dem die SPD-Position mit ausschlaggebend für die tatsächlich verfolgte Politik ist, da sich eine investitionsfördernde Haltung der CDU und eine reservierte Haltung von PDS und Grünen gegenüberstehen (G011, G029, G047, G054, G057, G086, G090, G106, G118). Die gegenüber dem historischen Stadtkern „plan- und ideenlose“ Partei (G026) bewegt sich dabei unter dem Druck kulturpolitischer Einflüsse (G057, G071) sowie vor dem Hintergrund einer allmählichen Gewöhnung an die Büroflächenprojekte der 1990er Jahre, dem Investitionsdruck, der Arbeitsplatzkrise und angesichts des Generationswechsels unter den Politikern von einer Partei der planerischen Einflußnahme und Steuerung (G021, G086) tendenziell hin zu einer der pragmatischen Arbeitsplatzförderung (G112, G118).

1.233 DIE PDS

Die PDS kann trotz ihrer als „links“ angesehenen politischen Haltung stadtentwicklungspolitisch vor allem in den Bezirken durchaus als „Volkspartei des Ostens“ angesehen werden, die in der Entscheidungsverantwortung ähnlich wie SPD und CDU dazu neigt, Investitionsförderung zum Zwecke der Arbeitsplatzschaffung zu unterstützen. Ihr bis zu vorsichtigen sowie investitions- und kapitalismuskritischen Positionen reichendes Spektrum produziert vor dem Hintergrund des dramatischen Strukturwandels und Arbeitsplatzabbaus im Ostteil der Stadt typischerweise gespaltene und unüberschaubare Abstimmungsergebnisse. Die innere Auseinandersetzung zwischen Investitionsförderern und „behutsamen“ Politikern nimmt der Partei teilweise die Chance, auf Bezirksebene als profilierte Kraft wahrgenommen zu werden, so daß einzelne Vertreter der Partei am Zustandekommen von Projekten aktiv beteiligt sind, während sich andere vor allem bei drohenden Verkehrsproblemen und einer Einbeziehung von Hochhäusern in den städtebaulichen Gestaltungsplan - nicht zuletzt des sozialistischen komplexen Wohnungsbaus - offen als Bremser positionieren (G047, G077, G090, G091, G111, G115). Die Mehrheitsverhältnisse in den BVVn machen die PDS in Einzelfällen (Lichtenberg, Friedrichshain, Mitte) wie die SPD in anderen Fällen (Abgeordnetenhaus, Charlottenburg, Tiergarten) zur entscheidenden Kraft, die durch die entwicklungs-offene Haltung einiger „Pragmatiker“ zur Beschaffung der notwendigen Abstimmungsmehrheiten beiträgt.

1.234 BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

Die Bündnisgrünen verquicken die Stadtentwicklungspolitik traditionell mit Demokratisierungs- und Partizipationsanliegen, Sozial-, Jugend- und Gesundheitspolitik (G029). Ihr hoher Steuerungsanspruch soll sich in der differenzierten Begleitung von Projekten und der Formulierung von Anforderungen äußern,

wirkt aber tendenziell unter dem Druck der schnellen Projektentscheidungen so stark verzögernd, daß im Zusammenhang mit Verhinderungsstrategien gegenüber als hypertroph oder unverträglich angesehenen Projekten die stadtentwicklungspolitische Haltung der ganzen Partei als Verhinderungspolitik wahrgenommen wird. Insbesondere ist das in den Reihen der CDU der Fall (G033, G037, G047, G054, G091), die sich von den Bündnisgrünen weniger in ihren städtebaulichen Positionen⁶⁶³ als fundamental hinsichtlich ihres Pragmatismus unterscheidet, was sich markant in der grundverschiedenen Haltung zur Bewahrung von Denkmälern niederschlägt (G118, G121). Wegen der Schwerpunktsetzung der bündnisgrünen Politik ist diese selten in der Lage, gegen die kritisch betrachtete Politik der anderen Parteien auch städtebaulich aktiv Gegenpositionen zu setzen und Stadtentwicklungspolitik strategisch zu thematisieren (G057)⁶⁶⁴. Die geringen Ressourcen, auf die sich die Bündnisgrünen in der Opposition stützen, lassen ihre Politik als symbolisch oder gar ideologisch erscheinen (G025). Inhaltliche Basis der grünen Politik ist die Schaffung attraktiver innerstädtischer öffentlicher Lebensräume durch Verkehrsberuhigung und Begrünung (G090), so daß die grüne Politik mit der „städtischen“ Verdichtungspolitik der 1990er Jahre wie mit dem Trend zur Privatisierung öffentlicher Räume in Konflikt gerät (G014, G038, G086).

1.235 WEITERE PARTEIEN

Die FDP spielt nur in wenigen Fällen als Partei eine Rolle, die sich durch starken Pragmatismus, Investitionsförderung durch Flächenangebotspolitik (insbesondere während der Regierungsbeteiligung in den 1980er Jahren) sowie eine Spaltung der Partei in konservative Traditionalisten und Linksliberale auszeichnet, aber lediglich in wenigen Einzelfällen wie in der City-West und am Pariser Platz überhaupt bemerkbar wird. Die Koalitionsparteien sind in der Lage, die Anträge der FDP in ihrem Sinne umzumünzen. Die Republikaner und andere Parteien spielen in der Stadtentwicklungspolitik trotz ihrer Intermezzi in verschiedenen BVVen und dem Abgeordnetenhaus keine Rolle.

1.236 BILANZ

Im Vergleich der in Berlin in den Parlamenten vertretenen Parteien, ihrer Programme und der entstehenden Mehrheiten läßt sich angesichts der schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt und wegen des anstehenden wirtschaftlichen Strukturwandels eine relativ stabile Wachstumsorientierung nachweisen. Sie wird ausdifferenziert durch die Programme einzelner Politiker der Exekutive, die entweder aufgrund ihrer besonderen Berücksichtigung des historischen Erbes der Stadt oder ihrer weitergehenden städtebaulich-stadtplanerischen Gestaltungsabsichten „Wachstumsmanagement“ betreiben. Das geringe Gewicht, das Stadtentwicklungspolitik im Detail während der laufenden Entscheidungsprozesse in der Stadt besitzt, läßt den Vertretern der Exekutive einen vergleichsweise großen Definitionsspielraum. Während häufig wechselnde Besetzungen von Ämtern in der Exekutive u. a. dazu führen, daß lang andauernde Planungsprozesse durch gefällte Vorentscheidungen Kontinuität über Legislaturperioden hinaus schaffen, gelingt es zwar mitunter, Prozesse aufzuhalten, doch bleibt ein prägender Einfluß eher den Vertretern der großen Mehrheiten in der Stadt vorbehalten. Akzente können Politiker der Exekutive wohl setzen und sind damit in der Lage, die politischen Programme ihrer Parteien – im Zweifelsfall auch gegen die Verwaltung – in reale Stadtentwicklung umzusetzen. So ist der Aufbruch in die City-Politik und die damit einhergehende Wiederentdeckung der Vertikalen wahrscheinlich nicht ohne Faskel und mithin nicht ohne die Herrschaft der FDP über das Stadtentwicklungsressort in einer bestimmten Spielart des Liberalismus denkbar gewesen. Gleichmaßen ist die große Vorsicht und die Rücksichtnahme auf die möglichen Reaktionen der Bevölkerung in der Baupolitik der Mitte der 1980er Jahre wohl eine Reaktion auf Bauskandale in SPD und CDU, wobei einer der einschneidendsten Skandale, der zum Sturz des SPD-Senats unter Stobbe geführt hat, direkt in Zusammenhang mit einem Fanal des stadunverträglichen spätmodernistischen Hochhausbaus – dem „Steglitzer Kreisel“ – steht. Das Innehalten gegenüber der Vertikalen ist damit wohl – neben aller gesellschaftlichen Entwertung der Moderne - politisch auch mit der konservativen Haltung der herrschenden CDU und ihrer Abgrenzung gegenüber ihrem Vorgängersensat in Verbindung zu bringen. Der Nachwendeboom wiederum hat eine deutliche Prägung durch eine wirtschaftspoli-

⁶⁶³ Auch die Bündnisgrünen sind hinsichtlich der Hochhausentwicklung am Kant-Dreieck gespalten (G035), eine punktuelle Zusammenarbeit ist zumindest beim Investitionsvorhaben Wielandstraße/Leibnizstraße in Charlottenburg in Abgrenzung gegen Baustadtrat Dyckhoff möglich (G121), und sowohl am historischen Erbe als auch an der Moderne in Städtebau und Architektur orientierte Positionen werden vertreten.

⁶⁶⁴ Dies wird besonders deutlich am Alexanderplatz, läßt sich aber auch beispielsweise in Friedrichshain, Tiergarten und Kreuzberg beobachten.

tisch ehrgeizige SPD, hier verkörpert durch Senator Nagel. In den Bezirken lassen sich Parallelen aufzeigen. Während Dyckhoff und Profé in Charlottenburg deutliche Akzente für ein Wachstumsmanagement zu setzen versuchen und Schmitz in Treptow Wachstum in enger Kooperation mit Investoren fördert, lassen sich in den ihnen zugeordneten Verwaltungen mitunter deutlich abweichende Positionen vorfinden. Neben der langfristigen Prägung der Stadtentwicklungspolitik durch die Verwaltung läßt sich also ein doppelter Einfluß der Politik ausmachen, der einerseits Folge der durch die Spitze der Exekutive gesetzten Akzente ist und andererseits wegen der Vielfalt der zu moderierenden Einflüsse und Machtfaktoren mittelfristig durchaus breiten informellen politischen Mehrheiten in der Legislative zum Durchbruch verhilft.

1.3 Die Verfahrensdienstleister

1.31 Planungsbüros und Gutachter

1.311 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Wegen der Unterschiedlichkeit der professionellen Herkunft der Gutachter ist deren *Selbsteinschätzung* entsprechend vielschichtig und vielfältig. Eine einfache Kategorisierung ist kaum möglich, doch ist als wichtigstes Charakteristikum vorwegzunehmen, daß gutachterliche Angebote in den verschiedensten städtebaulich-stadtplanerischen Richtungen bereitstehen, um Entscheidungen der öffentlichen Hand zu legitimieren. Eine fachliche Vorprägung von Entscheidungen findet zwar durchaus statt, doch reicht diese in der Regel nicht aus, über das grobe Strukturmodell, das sich in der öffentlichen Verwaltung herausbildet, hinausgehende stabile Festlegungen aufgrund fachlicher Überlegungen zu treffen. Gutachter spielen weniger deshalb eine Rolle, weil sie überzeugen, als weil sie Begründungszusammenhänge für Auffassungen anbieten, die für die Legitimation eines politischen Willens genutzt werden können. Sie korrespondieren aufgrund der Beauftragungsmodalitäten in den Positionen mit ihren Auftraggebern, sofern sich diese über ihre Position sicher sind, und liefern nur im Fall der Unsicherheit zusätzliche plastische Entscheidungshilfen an. Die Gesamtheit der Gutachter wird damit im hohen Grad instrumentalisiert, worauf ihr punktueller und zielgerichteter Einsatz hindeutet (P02, P03, P05, P06, P07, P14, P19)⁶⁶⁵.

Die benannte Vielfalt resultiert im wesentlichen aus interpretatorischen Variationen über das Thema „Europäische Stadt“⁶⁶⁶, die durch einige besonders unkonventionelle und weitgehende Interpretationen angereichert werden, die sich lediglich durch den gestalterisch-kompositorischen Anspruch von der entfesselten Internationalität von Weltmetropolen zu unterscheiden scheint, tatsächlich aber den Masterplänen für Shanghai-Pudong oder ähnlichen Projekten von der Methode her verwandt ist und sich im Ergebnis von diesen am deutlichsten durch die wesentlich geringeren Bauvolumina und den Zwang zum gestalterischen Umgang mit dem Bestand unterscheidet. Die motivatorische Grundlage der „Europäischen Stadt“ läßt sich bei der Wiederherstellung des Pariser Platzes, dem Hauptbahnhof-Wettbewerb, am Kranzler-Eck, am Ring-Center und an zahlreichen anderen Stellen nachweisen, ohne daß dies eine hinreichende Grundlage für die gutachterliche Empfehlung im Einzelfall bilden würde (P02, P03, P05, P07, P08, P10, P11, P19). Umstrittene Kategorien vor dieser Hintergrundfolie der stadträumlichen Kontextualität bilden der Grad der Prägung durch den Bestand (P02, P03, P07, P08, P10, P11, P19), für die insbesondere in heterogenen oder weitestgehend neu zu bebauenden Räumen allgemeingültige Prinzipien sich schon unter den Gutachtern nicht ausbilden, der Grad der Restriktionen bei gutachterlich weitgehendem Konsens über die Richtigkeit „moderner“ architektonischer Antworten auf Gestaltungsprobleme (P02, P05, P06) sowie die städtebauliche Priorisierung von Standorten und die Angemessenheit von städtebaulichen Akzenten (P06, P07, P08, P10, P11, P19).

⁶⁶⁵ Auch die Verfügbarkeit von Gutachtermitteln spielt hier eine Rolle. Ausnahmen sind in der Amtszeit Dyckhoffs und seiner kontinuierlichen Zusammenarbeit mit Kohlbrenner auf Dyckhoffs Planungsverständnis, in der Vorbereitung des Ring-Centers mit der intensiven und längerfristigen Einbindung Volker Martins auf die Sonderbedingungen der Einheit zurückzuführen (G021, G051, G058).

⁶⁶⁶ Die „Europäische Stadt“ wird hier verstanden als ein nutzungsgemischter, im Zentrum vitaler, nicht übermäßig zersiedelter und zumindest in prägenden, zentralen Teilen von städtebaulich gefaßten „Korridorstraßen“ mit öffentlichkeitswirksam genutzten Erdgeschoßzonen mitbestimmter Stadttyp. Auf die derzeitige Debatte kann nicht viel tiefer eingegangen werden. Vgl. dazu die Ausführungen in Teil A und in Becker/Jessen/Sander 1999a.

Die *Fremdeinschätzung* der Gutachter ist nur wenig differenziert und deutet an, daß ihre Rolle in der Entscheidungsfindung weniger groß ist, als ihre kreative Tätigkeit und ihre fachliche Autorität vielleicht vermuten lassen. Wesentlich für die in Berlin zahlenmäßig sehr große Szene ist ihre innere Struktur, die einen zielgerichteten Einsatz von Gutachten allein durch die Auswahl des Gutachters zuläßt. Zwar wird die Szene maßgeblich durch ihre Behutsamkeit charakterisiert, die die vor der Vereinigung zumeist im Auftrag von öffentlichen Verwaltungen tätigen Planungsbüros im biographischen Umfeld der Berliner Flächennutzungsplanung prägen, während vereinzelt Architekten und Planer mit weitergehenden Visionen beinahe völlig unbeachtet bleiben (G005, G043, G090). Die Vielfalt des Spektrums ist allerdings nach der Vereinigung sofort verfügbar und stützt die Metropolenorientierung politischer Kräfte (G005). Der Zugang der Gutachter zu Beratungsaufträgen wird an der Verwaltungsspitze teilweise selektiert und durch externen Sachverstand funktional ergänzt (G005), doch das frühe Aufbrechen des Konflikts zwischen den Gutachterfraktionen kann im Stadtforum durch die Geschäftsordnung, die Moderation und die Eigendramaturgie des Gremiums ohne tiefergehende Grundsatzdiskussion entschärft werden und tangiert die Festlegung erster Entwicklungslinien nach der Vereinigung eher durch den Freiraum der Verwaltung, die sich in ihren verschiedenen Dienststellen unterschiedlicher Hausgutachter bedient, die ihre eigene fachliche Strukturen spiegeln.

Damit gelingt es zwar, die Vielfalt des Gutachterspektrums weiter für die Entscheidungsfindung nutzbar zu machen, doch zunehmend wird der Einsatz der Gutachterinnen zielgerichteter⁶⁶⁷. Diese Instrumentalisierung wird daran deutlich, daß Gutachter projektbezogen und punktuell eingesetzt werden (G010, G034, G113). Sie dienen dann, wenn sie aus dem behutsamen Spektrum kommen, der Abwehr von befürchteten Fehlentwicklungen im Rahmen des Wachstumsprozesses (G019, G058, G090), einer politischen Klärung oder Profilierung unter Heranziehung derjenigen Gutachter, die der jeweiligen Position nahestehen (G026, G061), der Argumentationshilfe in aufgrund ihrer Vorgeschichte überkomplexen Verfahren (G089) und als Gefälligkeitsgutachten, bei denen sich statusbezogene und materielle Motive der Gutachter verbinden können (G007, G089). Nur in der Anfangszeit eines Politikers oder bei völlig neu auftretenden Fragestellungen dienen sie dazu, Klärungsprozesse herbeizuführen (G014, G055). Diese Funktion ist nicht immer klar vom Klärungsprozeß zu trennen, der durch ein Gegengutachten der jeweils anderen der beiden stadtentwicklungsrelevanten Senatsverwaltungen initiiert wird und in einer frühen Phase nach der Vereinigung damit seine Berechtigung besitzt (G055, G121).

1.312 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Planungsbüros und Gutachter erfüllen oberflächlich betrachtet im wesentlichen eine ausführende Rolle, indem sie Vorgaben ihrer Auftraggeber umsetzen bzw. Untersuchungsaufträge explorativ erfüllen und dabei den diskutierten Alternativenraum einschränken. Wegen der geringen Bedeutung einer inhaltlichen Detaillierung von städtebaulichen Zielen innerhalb der Verwaltung nehmen sie eine zentrale Rolle bei der fachlichen Fundierung von Entwicklungsleitlinien der Politik und Verwaltung ein. Da ihre Beauftragung in der Regel aus der Verwaltung heraus erfolgt, kann über die Auferlegung von Untersuchungsvorgaben hinaus durch die Auswahl des jeweiligen Gutachters und Zwischenpräsentationen das Ergebnis gesteuert werden. Demnach ist davon auszugehen, daß der wirkliche Einfluß der Gutachterinnen gegenüber ihren Auftraggeberinnen nicht immer sehr bedeutend ist. Ihre Rolle und ihre Bedeutung wird aber in Abhängigkeit von ihrem Auftrag unterschiedlich stark in Frage gestellt.

Betrachtet man die *Rolle der Gutachter* näher, lassen sich explorative, absichernde, treuhänderische und steuernde Gutachtertätigkeiten unterscheiden. *Explorativ* arbeitet der Gutachter dann, wenn die Entwicklung eines größeren Bereichs ansteht und deren Umfang zu Unsicherheiten in der Verwaltung führt. Die Aufgabe des Gutachters, zunächst Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen, erfüllt eine Schlüsselfunktion in der Stadtentwicklungspolitik, da in dieser Vorentscheidungsphase wesentliche Eckpunkte festgelegt werden, auf die Politiker und Außenstehende kaum Einfluß nehmen, so daß die Gutachter hier nur mit möglichen Entwicklungsvorstellungen von Investoren und insbesondere mit strukturell abgeleiteten, aber kaum auf die Situation im Einzelfall bezogenen Eckpunkten der Verwaltungsspitze konkurrieren (in Berlin z. B. der Senatsbaudirektion).

⁶⁶⁷ Ein Beobachter spricht von „haarsträubenden Gefälligkeitsgutachten“, ohne dies weiter zu spezifizieren (G009).

Absichernd operiert der Gutachter, wenn die Verträglichkeit eines Vorhabens oder einer Entwicklung über eine fachliche Detailuntersuchung mit möglichen Einzelempfehlungen geprüft werden soll. Seine Einbeziehung nach dem Vorentscheidungsprozeß hat eine Beschränkung seines Auftrags insofern zur Folge, als die „Null-Alternative“ nicht mehr zu untersuchen ist. Die Begutachtung kann also das Vorhaben nicht mehr grundsätzlich in Frage stellen, sondern wird lediglich dazu instrumentalisiert, über Nachbesserungsmaßnahmen Verträglichkeit herzustellen und damit politisch Legitimation zu verschaffen. Die Auswahl der Gutachter und die Eingrenzung ihrer Aufgabenstellung verhindern hier grundsätzlich gegen das Verfahren gerichtete Ergebnisse, wenngleich sie wegen ihres qualifizierenden Charakters keineswegs als Gefälligkeitsgutachten bezeichnet werden können.

Eine *treuhänderische* Tätigkeit eines Gutachters soll dann vorliegen, wenn dieser über längere Zeit dafür verantwortlich ist, sämtliche Entwicklungsziele für die Verwaltung in einem bestimmten räumlichen Bereich zu dokumentieren, zu differenzieren, weiterzuentwickeln und in die Politik und Verwaltung zurück einzuspeisen⁶⁶⁸. Zwar hängen die Einflußmöglichkeiten des Gutachters hier von den Zielen der Politik ab, doch erlangt er Autonomie über die lange Zeit und die Intensität der Auseinandersetzung. Seine bedeutendste Aufgabe ist die Bewahrung von gefundenen Konsensen über das politische Tagesgeschäft hinweg, so daß er zum überpolitischen Akteur wird.

Steuernde Gutachtertätigkeiten liegen dann vor, wenn Teile des rechtlich vorgeschriebenen Verfahrens an Externe abgegeben werden. Zunächst erfüllt das beauftragte Planungsbüro hier Serviceaufgaben, deren Privatisierung wegen des im Zeitablauf stark schwankenden Arbeitsanfalls funktional für die Verwaltung ist. Darüber hinaus stellt die Beauftragung einen Weg dar, erforderliche formale Konfliktlösungen extern erarbeiten zu lassen. Der Spielraum des Planungsbüros ist hier erheblich von der Komplexität des Verfahrens und dem Verfahrensziel des Auftraggebers ab, doch liegt der wesentliche Auftrag in der Verfahrensbeschleunigung bzw. der Überwindung von Durchführungshemmnissen. Damit wird deutlich, daß inhaltliche Spielräume für Gutachterinnen nur an wenigen Schlüsselstellen bestehen, über ihr Auftragsverhältnis beschränkt werden und dazu beitragen, Verfahren gegen Außenstehende zu stabilisieren, und zwar nicht nur im Falle der steuernden Tätigkeit, sondern auf spezifische Weise auch im Rahmen der übrigen Rollen. Lediglich die explorative Rolle verspricht eine hinreichende Verfahrensoffenheit, doch ist sie in der Regel so früh im Entscheidungsprozeß angesiedelt, daß ein Einfluß für Außenstehende aufgrund mangelnder Informationsverfügbarkeit ebenfalls nicht gegeben ist.

Vergleicht man die *Auftragsinhalte* der Gutachter⁶⁶⁹, so läßt sich eine wesentliche Unterscheidung hinsichtlich Methode, Einsatz und Wirkung feststellen, die auch lose mit den oben beleuchteten Rollen der Gutachten korrespondiert. Dabei stehen sich auf der einen Seite sektorale Fachgutachten und auf der anderen Seite Gutachten über die städtebauliche Komposition im weiteren Sinne gegenüber. Die Fachgutachten werden im wesentlichen zu den Themen Einzelhandel, Verkehr, Ausführungstechnik und naturschutzrechtliche Eingriffsproblematik erarbeitet. Sie beleuchten damit lediglich Teilaspekte der Entwicklung und stellen diese nicht grundsätzlich in Frage, zeigen aber insbesondere im Bereich Verkehr, Immissionsschutz und Einzelhandel Restriktionen für Vorhaben auf, während sie im Falle der Ausführungstechnik und der Eingriffsregelung Anforderungen an die Realisierung stellen, die zwar Kosten verursachen können und damit die Rentabilität eines Vorhabens beeinflussen, aber üblicherweise dessen Durchsetzbarkeit kaum tangieren⁶⁷⁰.

Die verfahrensqualifizierende Rolle, die diesen Gutachten demnach vorrangig zukommt, wird von den Gutachten zur städtebaulichen Komposition geteilt. Im Gegensatz zu diesen bleiben aber die Methoden der Fachgutachten im Verfahren unhinterfragt, womit für ihre Wirkung im wesentlichen zwei Wege offenstehen. Im einfachen Fall finden sie - zumindest teilweise - Berücksichtigung, während sie dann, wenn sie rechtlich nicht vorgeschrieben sind und sich der Vorhabensrealisierung entgegenstellen, von den Verfah-

⁶⁶⁸ Der typische Fall in Berlin ist der der Bereichsentwicklungsplanung, die in West-Berlin über mehrere Jahre und damit auch über Legislaturperioden hinweg von jeweils einem Planungsbüro begleitet wurde.

⁶⁶⁹ Die Vielfalt der erstellten Gutachten kann hier nicht in wenigen Worten zusammengefaßt werden. Dennoch sind Tendenzen hinsichtlich der Funktion von Gutachten festzustellen, um die es hier schwerpunktmäßig gehen soll.

⁶⁷⁰ Die Problematik der Eingriffsregelung und ihrer Durchsetzung kann hier nicht eingehend behandelt werden. Es sei auf umfangreiche Literatur zum Thema verwiesen.

renspromotoren ignoriert werden können. Die Gutachten zur städtebaulichen Komposition, die bauliche Dichte, Höhe, Nutzungsmix und Anordnung von Baumassen in flächenhaften Studien oder Vorentwürfen darstellen, besitzen wegen ihres Einwirkens auf kreative Prozesse nur vorbereitenden Charakter. Überdies sind sie aber wegen der Anschaulichkeit ihrer Darstellung und der geringen Verbindlichkeit ihrer Methode⁶⁷¹ Thema von Auseinandersetzungen, in denen die Sinnfälligkeit ihrer Empfehlungen angezweifelt werden. Wirkung entfalten sie in sehr grober Weise zur Stabilisierung von städtebaulichen Grundaussagen (Sicherung öffentlicher Räume, Orte von Zentralität, Orte städtebaulicher Akzente), während sie gegen Verwertungsinteressen nicht bestehen können⁶⁷². Sie funktionieren im Verhältnis zu diesen als Abwehrmechanismen gegen als unverträglich angesehene Investorenplanungen (Lehrter Bahnhof, Ring-Center), aber wegen der inneren Heterogenität der öffentlichen Hand zumindest über längere Zeiträume kaum als Mobilisierungsinstrument für die Aufrechterhaltung bereichsbezogener Ziele, wenn mehrere Investorinnen beteiligt sind (Breitscheidplatz, Ostbahnhof-Umfeld, z. T. Pariser Platz).

1.32 Die Verfahrensbetreuer und -mittler

Die Analyse der Verfahrensbetreuer erfolgt ohne die bisherige Differenzierung in einzelne Schritte, da nur wenig Material über sie vorliegt. Die Selbsteinschätzung der Verfahrensbetreuer fördert deren auftragsmäßige, persönliche oder leitbildbezogene Nähe zu Investoren und Entwurfsarchitekten zu Tage (P09, P13, P15, P18). Sie tragen dazu bei, die Reduzierung der Funktion von projektungebundenen Vorentscheidungsverfahren auf die Festlegung von *essentials* für den nichtbebauten Raum sicherzustellen und unter Verweis auf die Unvorhersagbarkeit von detaillierten Investorenkonzepten sowie die Tücken der Weltmarktorientierung von Investoren die Definition von Dichten und Baustrukturen für die projektbezogene Entscheidungsphase zu reservieren. Die Einbindung der Investoren in ein Moderationsverfahren kann dabei als nur dann möglich verkauft werden, wenn die Investoren ihrerseits „etwas davon haben“. In deren Auftrag handelnde Verfahrenssteuerer eröffnen damit weitere Möglichkeiten, ein Entgegenkommen der öffentlichen Hand zu begründen. Für das Wirken der Akteursgruppe der Verfahrenssteuerer scheint es essentiell, sich einen möglichst großen Handlungsspielraum zu sichern, da sie zunächst über auftragsbedingt eng begrenzte Machtressourcen verfügen. Die dabei eingeschlagenen Strategien zielen in die Richtung einer engen Nähe zu entwicklungs-offenen Akteuren, der Absicherung von Vorentscheidungen durch informelle frühzeitige Abstimmungen und einer Nutzung der Möglichkeiten der Federführung im Verfahren.

Die wichtigste „eigene“ Ressource der Verfahrensbetreuer sind offenbar deren persönliche Kontakte zu Politikern und in die Verwaltung und insbesondere die mit Schlüsselpersonen geteilte Entwicklungsoffenheit. Wegen der freiberuflichen Tätigkeit sind sie darauf angewiesen, die Notwendigkeit ihrer Beteiligung deutlich zu machen (P17). Sie lassen sich dabei in dreierlei Schattierungen nachweisen, als Mittler zwischen Akteuren, als Betreuerinnen von Alternativenauswahlverfahren und als die oben bereits erwähnten Betreuer von rechtlich vorgeschriebenen Verfahrensteilschritten.

⁶⁷¹ Insbesondere die Bestimmung der Verträglichkeit von städtebaulichen Dichten und der Verteilung von Nutzungsarten läßt sich nicht aus fachlich verbindlichen Methoden ableiten, wengleich auch verkehrliche Indikatoren wie Stauzeiten, naturschutzrechtliche wie der Wert zu überbauender Grünflächen oder ausführungstechnische wie die Beeinflussung des Kleinklimas durch eine Baumaßnahme zwar in ihrer Bewertung relativ sind, aber aufgrund der fachlichen Etabliertheit der bei ihrer Ermittlung angewandten Methoden kaum angezweifelt werden. Daß die aufgemachte These vom Zusammenhang der Anschaulichkeit, des Grades der grundsätzlichen Infragestellung von Vorhaben (bzw. Vorhabensteilen) sowie der Verbindlichkeit der angewandten Methode mit dem Stellenwert eines Gutachtens im weiteren Verfahren plausibel ist, zeigt der Umgang mit denkmalpflegerischen Einschätzungen, die insofern den städtebaulichen ähneln, als ebenfalls durch die intersubjektive Herstellung von Interpretationskonsensen Positionen stabilisiert und durchgesetzt werden.

⁶⁷² Der Vermutung, ihre geringe Durchsetzbarkeit gegenüber Verwertungsinteressen lasse sich allein auf die schwache Position der öffentlichen Hand im Planungsverfahren zurückführen, muß hier widersprochen werden. Während die Rolle von Alternativenauswahlverfahren (Wettbewerbe usw.) bei der Festlegung von städtebaulich-kompositorischen Vorentscheidungen zentral ist und dort sowohl Bauherren als auch öffentliche Hand zumindest über Vetomacht verfügen, zeigt die Entscheidungsfindung über Details, daß unter Berufung auf rechtliche Vorschriften im Genehmigungsverfahren Qualitätsziele der öffentlichen Hand durchaus durchsetzbar sind. Augenfällige Beispiele sind die Ablehnung einer Unterbringung von Stellplätzen für die Twin-Towers in einem entfernten Parkhaus (Fallstudie Treptowers) oder die Begrenzung der Gebäudehöhe des Ring-Centers I in Friedrichshain (Fallstudie Ring-Center).

Während die letzteren beiden Gruppen aus der Verwaltung ausgelagerte Prozeßschritte übernehmen und diesbezüglich ihre Eingriffsmöglichkeiten durch den im Auftrag definierten Spielraum bestimmt werden, erfolgt die Kommunikation zwischen Bauherren und öffentlicher Hand teilweise durch Mittler, die eher in einem Auftragsverhältnis mit den Bauherren stehen. Als Dienstleistung erbringen sie Verfahrenskoordination mit dem Ziel der Überwindung von Widerständen gegen ein Bauvorhaben. Ihnen muß daher an einer frühzeitigen Identifikation möglicher Gegner und deren Einbindung in das Verfahren gelegen sein. Daher wirken sie als Katalysator für die Filterung von konsensfähigen Zielen und bewirken aktiv eine Trennung derjenigen Ziele der öffentlichen Hand, die für die Bauherren funktional und in ihre Nutzungsvorstellungen integrierbar sind, von denen, die sie in ihrer Verwertung einschränken. Überdies kann ihnen die Aufgabe zukommen, die Durchsetzbarkeit von Bauherrenzielen im Vorfeld der Entscheidungsfindung zu testen⁶⁷³. Frühzeitige Koordination anstehender Investitionsmaßnahmen hinsichtlich ihrer städtebaulichen Ausprägung ist funktional, da sie eine projektbezogene Festlegung der Dichte und die Schaffung städtebaulicher Akzente erlaubt, die durch die Einbindung der wesentlichen Beteiligten im späteren formellen Verfahren positiv sanktioniert und damit von späteren zeitraubenden Konflikten ferngehalten werden. Sie besitzen also eine aktive Rolle im Verfahren, der die öffentliche Hand in der Regel passiv gegenübersteht, da sie dem Alternativenauswahlverfahren die Rolle der Zielkonkretisierung zuschreibt. Aus diesem Grund ist der aktive Handlungsspielraum der Verfahrensbetreuerinnen nach Abschluß des Alternativenauswahlverfahrens deutlich eingeschränkt.

1.4 Die Bauherrenseite

1.41 Der Komplex Eigentümer - Bauherr - Investor - Developer

Im folgenden soll die Betrachtung auf die direkten Verhandlungspartner der öffentlichen Hand verengt werden. Diese sind häufig Grundstückseigentümer und Developerin in einem. Vor dem Hintergrund des Ausmaßes der untersuchten Entwicklungsvorhaben und der geringen Bedeutung von selbstgenutzten Bürogebäuden spielt vor allem eine Unterscheidung von Developer und Investor eine beachtenswerte Rolle. Im Entscheidungsprozeß läßt sich nicht immer klar herausarbeiten, welche Ziele von Investorinnen im Lauf des Verfahrens nachträglich eingebracht und inwiefern sie mit den zwischen öffentlicher Hand und Developer vorbereiteten und abgestimmten Projektzielen konfrontiert werden. Insbesondere im Abschnitt über die Bedeutung des Akteurstyps wird die innere Differenzierung erneut aufgegriffen, wengleich die Interaktion der Akteurstypen im Mittelpunkt steht und daher hinsichtlich der Struktur der Anbieterinnen auf dem Büroflächenmarkt auf die obigen Ausführungen bzw. Literaturhinweise verwiesen werden muß.

1.411 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Die *Selbsteinschätzung* der Investoren kann aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit der Schlüsselpersonen für Aussagen im Rahmen dieser Untersuchung nur ansatzweise umrissen werden. Dabei fällt jedoch bei aller innerer Differenzierung der Strategien, die unten näher behandelt wird, ein beachtliches Maß von Gemeinsamkeiten auf, die nicht von vorneherein als selbstverständlich zu erachten sind. Sie lassen sich inhaltlich mit den Schlagworten „unumstößliche Wirkung exogener Rahmenbedingungen“, „standortbezogen differenzierte Verwertungslogik“, „Attraktivierung durch städtebauliche Vielfalt“ skizzieren, während strategisch-verhandlungsbezogen eine „Anerkenntnis öffentlicher Ordnungsvorstellungen“⁶⁷⁴, „Dialogfähigkeit“ und „Eindeutigkeit der Begrenzung von Verhandlungsspielräumen“ hervorzuheben sind.

Unter den exogenen Rahmenbedingungen fallen die engen Bandbreiten auf, innerhalb derer die Investorinnen ihre eigenen Nutzungskonzepte sehen - standort- und grundstücksgebunden hinsichtlich der Eig-nung bestimmter Nutzungsarten (I06, I09), bei Großprojekten hinsichtlich der überhaupt in Frage kommenden Investoren oder Developerinnen (I09), bei der Bestimmung der städtebaulichen Konfiguration

⁶⁷³ Daß diese Rolle mit Erfolg ausgefüllt wird, machen Stellungnahmen von Verwaltungsmitarbeitern über ihre eigenen geringen Einflußnahmemöglichkeiten deutlich (G007, G060, G074).

⁶⁷⁴ Dies steht nur scheinbar im Kontrast zu der ansonsten immer wieder angeführten Kritik an der Kompliziertheit von Planverfahren, vgl. Acker 1995.

hinsichtlich der Orientierung an den erwarteten Nutzerinnenansprüchen (I06) und selbstverständlich hinsichtlich des Zusammenhangs von Grundstückspreis und Investitionstätigkeit (I03, I05, I09). Dieser Zusammenhang wird allerdings offenbar im Gegensatz zur üblicherweise und insbesondere in Zeiten des Booms aufgemachten unmittelbaren Verwertungslogik, die auf eine Dichtemaximierung hin ausgerichtet sei, von den Investoren bestritten bzw. ausdifferenziert, die darauf verweisen, daß die vorrangige Aufgabe die Produktion des „Standorts“ sei, für die die Dichtemaximierung nicht allein im Mittelpunkt steht. Dies spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn komplexere Nutzungskonzepte Bestandteile mit unterschiedlichen Vermietungsstrategien bzw. Anlaufschwierigkeiten enthalten, so daß Wohnen, teure Hochhauskonzepte, konventionelle Dichtemaximierer und das Setzen auf optimistische Miethöheprognosen mitunter kritisch gesehen werden - und im Zweifelsfall zumindest vorübergehend ein städtebaulicher Torso in Kauf genommen wird (I03, I05, I07, I08, I09).

Während städtebaulich durchweg auf „Vielfalt“ und unter spezifischer Interpretation auf „Ausführungsqualität“ gesetzt wird, erkennen die Investorinnen die städtebaulichen Abstimmungsziele der öffentlichen Hand weitgehend an, sofern sie die wirtschaftliche Verwertung nicht bedrohen (I05, I06, I09). Dies geht so weit, daß Bekenntnisse zu abgestimmten städtebaulichen Programmen in Wettbewerbsvorbereitungen - als Abwehr riskanter Architektenexperimente -, die Schaffung von Planungsrecht durch Bebauungspläne und damit die rechtliche Absicherung von Bauvorhaben als legitim und notwendig anerkannt wird (I05, I07, I09). Interessanterweise richtet sich die Anerkennung der Bebauungspläne in Einzelfällen auch gegen Vorhaben- und Erschließungspläne, da diese die Investorin zur Realisierung eines festgelegten Konzeptes verpflichten, und städtebauliche Verträge, da diese die Investoren ebenfalls stärker binden (I05, I07). Investoren betonen ihre Dialogbereitschaft und die positiven Effekte von offenen Verhandlungen, doch weisen sie gleichermaßen darauf hin, daß dies keineswegs ein größeres Entgegenkommen bedeuten muß - das sie aber auch nicht durchweg von der öffentlichen Hand erwarten (I03, I05, I06). Jedenfalls sind den Verhandlungen enge Spielräume gesetzt, bei deren Überschreitung Investoren im Zweifelsfall bei der Verfügbarkeit von Machtressourcen blockieren (I06, I09). Sie sind insbesondere nur schwer auf komplexe Gesamtkonzepte verpflichtbar, aus denen sie sich im Bedarfsfall positive Teilaspekte in der Realisierung herausbrechen.

Das *Bild der Akteurinnen von den Investoren* ist zwangsläufig vielschichtig, was sich auf die unterschiedlichen Auffassungen vom Umgang mit diesen wie auf die innere Differenzierung der Investorenschaft selbst zurückführen läßt. Deshalb sollen im folgenden die wichtigsten Grundlinien ohne Bezugnahme auf einen einzelnen Investor herausgearbeitet werden, bevor in der Entscheidungs- und Positionsanalyse Investorentypen und ihre einschätzungsbedingten Möglichkeiten herausgearbeitet werden. Dabei lassen sich die „Betreiber“ Freiburger und ECE, die „Lokalmatadoren“ ITAG und KapHag, sowie die „unbekannten Riesen“ Victoria und Roland Ernst identifizieren. Das reputationsanalytische Material ist allerdings derart anekdotisch, daß eine Ausdifferenzierung hier unterbleiben soll.

Auffällig bei der Wahrnehmung der Investorinnen ist das Auseinanderklaffen zwischen Anerkennung von deren vermeintlichen Bedürfnissen und der dennoch schlechte Ruf in Verhandlungen. Hierin äußert sich wohl ein breites Unbehagen an der geringen Steuerungswirkung der öffentlichen Hand hinsichtlich des stadtentwicklungspolitischen Geschehens in einer kapitalistischen Ökonomie - mit der Vereinigung ist die Zeit der öffentlich initiierten und durch quasi-öffentliche Gesellschaften vollzogenen Investitionstätigkeit zwar nicht komplett zu Ende, doch spielt dieses Entwicklungsmodell für die Citybildung eine marginale Rolle. Inwieweit die Akteure aufgrund dieser für einige ernüchternden Erkenntnis die Bedingungen privaten Kapitaleinsatzes internalisieren und sich mit einem weitgehenden Verzicht auf planerische Zielfindungsprozesse der öffentlichen Hand begnügen, ist auf ihre politische Herkunft und ihre Rolle im Akteursgeflecht zurückzuführen. Neben den bekannten politischen Differenzen und ihrem Niederschlag in den politischen Verhältnissen in Berlin, die im Rahmen der Teilkapitel über den Senat und die Legislative näher behandelt werden, springen zwei Phänomene ins Auge. Erstens steigt mit der Nähe zur Entscheidung und zum Investor die selbstzugemessene Verantwortung für die Investitionstätigkeit unabhängig von der Parteizugehörigkeit, und die Differenzen zeigen sich in Strategien planerischer Einflußnahmeversuche. Zweitens zeigen die Verfahrensbetreuer, die keine festgeschriebene Zuordnung zu einer Akteursgruppe haben, überdurchschnittliche Offenheit und bisweilen sogar Sendungsbewußtsein hinsichtlich der ökonomischen Belange von Stadtentwicklung. Dies liegt daran, daß sie selbst teilweise ökonomisch davon abhängen, der Entscheidungsalltag Selektionsmechanismen ausbildet, die entwicklungs offene Ak-

teure auf Verfahrensbetreuerpositionen spült und ihre Bedeutung als Informationsvermittler zu teilweise nur über geringe ökonomische Kenntnisse verfügenden Vertreterinnen der öffentlichen Hand.

Hinsichtlich der Erfordernisse für ein aktives Investitionsgeschehen dominiert das Eingeständnis der Notwendigkeit von städtebaulichen Entscheidungsspielräumen für die Investoren. Aus ihr resultiert eine bestimmte Haltung, die sich entweder im Willen zur Investitionsförderung oder in der Feststellung von Machtlosigkeit gegenüber den Forderungen der Investoren ausdrückt. Die Verengung der eigenen Ziele auf Profiterzielung und Projektdurchsetzung wird teilweise bitter zur Kenntnis genommen. Im Umgang der öffentlichen Hand mit Investoren wird neben der Verhandlungsressource Geld auf die selektive und taktische Kontaktaufnahme hingewiesen, die zusammen mit der Irreversibilität einmal gewährter Rechte und dem allmählichen Hochschaukeln von Dichtewerten vor dem Hintergrund der befürchteten Flüchtigkeit der Investoren die Handlungsspielräume der öffentlichen Hand einschränkt. Dennoch bestehen große Unterschiede in der Bewertung des Investorinnenverhaltens, die sich auf die Verhandlungsposition der Investoren auswirken. Diese Grundkonstellation wird im folgenden detaillierter ausgedeutet.

Die Haltung der Verfahrensbetreuer zeichnet ein relativ eindeutiges Bild. Für Investoren wirken enge Rahmen grundsätzlich störend, so daß jegliche Form restriktiver Planung das Risiko eines Verhinderungsinstrumentes in sich trage (P15). Dies wirkt sich insbesondere auf vorbereitende und informelle Pläne aus, die daher lediglich grundstücksübergreifende Ideen ohne wirkliche Relevanz für die Verwertbarkeit transportieren können. Leitlinien bergen das Risiko von „Sandkastenüberlegungen“, wenn es keinen Investor gibt, sie „können nur Anregungen sein und Potentiale aufzeigen“, während der Eintritt eines „guten“ Investors ins Verfahren u. U. die Notwendigkeit zu neuem Nachdenken auslöse (S10). An feststehende Konzepte sind Nutzer kaum zu binden, da Vertragsstrafen kaum durchgesetzt werden (P09). Daher könne es nicht auf Details der vorbereitenden Pläne ankommen, sondern lediglich deren Leitidee. Die Orientierung der Investoren am Weltmarkt stehe im grundsätzlichen Widerspruch zur Orientierung an der gewachsenen Stadt. Qualitätsbezogene Stellungnahmen beispielsweise der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz zu Details können mithin als investitionshinderlich abqualifiziert werden (S16). Mit der „Schlitzohrigkeit“ der Investoren müsse man insofern leben können, da die von ihnen in den Verhandlungen erkämpfte „Signifikanz“ ihres Projekts zentral für den wirtschaftlichen Erfolg sei. Wenn ein Investor keine Ideen entwickeln dürfe, die in der Welt einmalig sind, dann müsse man „eben warten, bis jemand kommt“ (P15). Daraus erklärt sich ein zu schaffender Freiraum für Architektur.

Von mitentscheidender Bedeutung für den eingeräumten Spielraum ist wiederum die Tatsache, daß die Investoren selbst bisweilen durch ein Testen der Marktsituation schwer kalkulierbare Risiken eingehen, was sich in einer Reihe von im Hinblick auf ihren baulichen Ausführungsstandard abgespeckten Projekten nach der Vereinigungseuphorie äußert (G009). Mit ihr gehen die Politikerinnen der verschiedenen Parteien signifikant unterschiedlich um. Der Anspruch reicht von der selbsterwählten Verantwortung zur Vermeidung von Investitionsruinen bei den Bündnisgrünen (G057) bis zur impliziten Darstellung von Stadtentwicklung als marktförmiger Prozeß u. a. bei einem Vertreter der SPD (G060, G101). Da an einigen Stellen in der Stadt Investitionen als „Initialzündungen“ für die Entwicklung eines größeren Standorts als erforderlich erachtet werden, kommt es zu einer herausragenden Entwicklungsoffenheit der Politik gegenüber diesen Pionieren, und erste Kompromisse werden unter dem Primat der Nichtabschreckung von Investitionen eingegangen (G033, G098, G110, G112). Von Investorinnen deutlich gemachte Attraktivitätskriterien erhärten die Signifikanzthese - wie beispielsweise der geäußerte Wunsch nach einem Hochhaus an einer vorher nicht dafür vorgesehenen Stelle, für die sich später Argumente finden (G107) - und von ihnen gezogene „Rote Linien“ werden von der öffentlichen Hand offenbar aufgrund der geringen Leidenschaftlichkeit früh hingenommen: Der Investor hat „ganz klar gesagt, wir wollen das nicht“ (G048), der Investor „brauchte eine gewisse GFZ“ und „hatte schon Zugeständnisse gemacht“ (G075, G103).

Die andere Seite der Medaille wird durch den Satz „Ihnen ist es scheißegal, ob sie eine Glasfassade oder Stein haben, es geht ihnen ums Geld“ (G009) auf die Spitze getrieben, aber nur unzureichend erfaßt. Die Beobachtung, daß sich Investorinnen mit „vermeintlichen Star-Architekten“ (G063) schmücken und die Durchsetzung ihres Projekts zu erleichtern hoffen, wird aus allen Richtungen unterhalb der Senatoren kritisch aufgenommen (G014, G033, G046, G067). In der Projektrealisierung greifen sie schließlich auf Investorenarchitekten zurück und kümmern sich nicht mehr um Details (G025, G028, G046, G113). Selbst bei „mächtigen“ Investoren läßt sich allerdings gerade auch feststellen, daß unterhalb der Ebene

der oben erwähnten unverrückbaren Bedingungen völlig unterschiedliche Verhandlungsstrategien hinsichtlich von finanziell relevanten Details zwischen Geiz und Großzügigkeit zu beobachten sind (G014, G048, vgl. auch unten).

Die Verhandlungsmacht von Investoren wird mithin unterschiedlich spürbar. Nur selten - wenngleich vor allem bei den großen Prestigevorhaben - stecken diese in relativ stabilen Bündnissen (G002), erarbeiten sich aber bündnisähnliche Strukturen teilweise im Verlauf längerwährender Planungsprozesse oder durch die Verfahrensbetreuer (G033, G060, G072, G106), so daß bei der gemeinsamen Durchsetzung mit der öffentlichen Verwaltung Projekte auch „zum eigenen Kind“ (G036) werden. Die geringe Anzahl von großen Investorinnen, die überhaupt in der Lage sind, standortbezogene Umstrukturierungsprozesse zu bewältigen, bringt diese mangels Alternativen in Vorteil, wenn die Entscheidung für eine Entwicklung durch einen Developer wegen des politischen Willens, schnelle Umstrukturierungserfolge zu erzielen (G014), gefällt wird, oder dieser eigentumsrechtlich dazu in der Lage ist (G042, G057, G127): „Damals war Roland Ernst eine Macht“ (G085).

Hauptlinie der Verhandlungsposition bildet das frühe und offensive Eintreten für eine hohe Grundstücksausnutzung (G041, G058, G071), die jedoch an verschiedenen Stellen in der öffentlichen Verwaltung Widerstand auslöst (G090) und wiederum nicht auf alle Nutzungskonzepte gleichermaßen zutrifft, so daß durch die Verwaltung bisweilen falsche Schlüsse über den Verlauf von Planungsprozessen gezogen werden⁶⁷⁵. In Zeiten leerer öffentlicher Kassen erkämpfen aber Investorinnen offenbar GFZ-Erhöhen offensiver (G087).

Insbesondere eine zu große Nähe der Verwaltung und ihrer Verfahren zu den Investoren oder deren enge Verfahrensbeteiligung beispielsweise in Wettbewerben wird als Instrument der GFZ-Erhöhung betrachtet. Der Alexanderplatz-Wettbewerb hat hier eine Schlüsselposition inne und wird in Senatskreisen als „Sündenfall per se“ (S20) bezeichnet, da nach dem PR-Debakel am Potsdamer Platz Hassemer Investoren stärker ins Preisgericht einbeziehen wollte (G009, G087). Die Bindung zahlreicher Investoren auf ein Konzept ist offenbar nun nur durch Zugeständnisse bei der GFZ möglich (G050). Dennoch bleibt das Instrument Wettbewerb als Verfahrensstandard auch bei einigen Kritikerinnen unangefochten, da argumentativ Ziele kaum durchzusetzen sind. Investorenjurys werden aber als problematisch erachtet (G110), auch wegen der dann entstehenden übergroßen Relevanz von Baukosten im Entscheidungsverfahren (G053). Bereits in der Vorbereitung von Wettbewerben wenden sich die Investoren gegen eine Höhenbegrenzung, und ab der Vereinigung werden Dichtevorgaben auf politische Weisung hin kaum mehr gemacht (G087). In den Wettbewerbsjurys selbst werden die Investoren beobachtet, wie sie „massiv“ ihre Favoriten durchzusetzen versuchen (G002, G014, G106).

Von den Kritikern aus dem Lager der „steuerungsorientierten“ Planerinnen wird gegen den „massiven Erpressungsangriff der Investoren“, der nicht für Berlin allein typisch ist (G027), die Reaktivität der Verwaltung beklagt, die dem von den Investoren eingebrachten Verhandlungsgegenstand nichts entgegensetzt (G021, G058, G090, G110, G117). Nur selten gelingt es jedoch diesen in die Hierarchie eingebundenen Planerinnen, Politikern und Verwaltungsmitarbeiterinnen, in ihrem begrenzten Kompetenzbereich hinreichende Initiativen zu entwickeln, die in Verhandlungen mit Investoren zur Durchsetzung bestimmter Ziele geeignet sind, ohne bereits innerhalb des Bereichs der öffentlichen Hand auf Widerstand und Ressourcenbegrenzungen zu stoßen.

Dies ist nicht allein darauf zurückzuführen, daß „bei den Investoren ... eine Reihe von hochbezahlten Leuten dahinter[stehen], die nur die eigenen Interessen durchzusetzen versuchen“ (G014). Bedeutend für die allmähliche Erhöhung der GFZ im Verfahren sind die Strategien der Investoren, die auf eine zersplit-

⁶⁷⁵ So ist die Entscheidung gegen den Bau eines Hochhauses am „Kudamm-Eck“, längere Zeit von maßgeblichen Teilen in Verwaltung und Politik zur Abwehr des als „Doppel-Whopper“ (G055) bezeichneten unförmig aufgefaßten und im Jahr 2000 in Realisierung befindlichen Entwurfs von Gerkan, Marg und Partner (gmp) mit einer Höhe von unter 40 m bevorzugt, durch den Investor offenbar u. a. deshalb gefallen, weil dieser für das Hochhaus ein zeitraubendes Bebauungsplanverfahren durchlaufen hätte müssen und für den künftigen Nutzer (u. a. C & A) der gmp-Entwurf geeigneter erscheint (G118). Die Realisierung des Hochhauses am Ring-Center ist von den Bezirkspolitikern immer als höchst wahrscheinlich aufgefaßt worden, wohingegen der Investor aufgrund der Rentabilität des Shopping-Center-Konzepts nicht auf das Hochhaus angewiesen zu sein scheint (G115).

terte und in ihren Beschlüssen über die Zeit wenig stabile Verwaltung stoßen, so daß sich erst in der Ausführung die hohe Ausnutzung im Detail zeigt (G076), Berechnungen „getrickst“ werden (G089) und mehrere Varianten für die Verhandlungen vorbereitet werden, von denen die Verwaltung in ihrem reaktiven Vorgehen die „gerade noch annehmbare Variante“ (G028) anzunehmen genötigt ist. Die Ablehnung von Gestaltqualität durch die „Bonzen“ unter Rekurs auf „die geballte Kraft des Geldes“ (G040) erfordert für einzelne Details jeweils zähe Verhandlungen (G060, G106). In längerwährenden Prozessen sehen die Investorinnen „bei Regierungswechseln immer die Chance, alte Versprechen zu brechen“ (G033), inszenieren Schaukämpfe, um ihre Ziele schnell durchsetzen zu können (G091)⁶⁷⁶, nutzen zielgerichtet entwicklungs-offene Akteure als Partnerinnen (G089, G119) und machen Angebote mit vermeintlicher Urbanität, die zuweilen nicht tragfähig sind (G067). Der politisch bedingte Einfluß auf das Entscheidungsverfahren wird hier durch die Konstellation der entwicklungs-offenen Kräfte in Legislative und Exekutive deutlich, der in der Reaktion auf die Investorenwünsche die selbst zugeschriebene Härte der Verhandlungen determiniert. So sehen sich Politiker der CDU trotz des Wissens darum, daß die Investorenwünsche im Lauf des Verfahrens in der Regel steigen (G112), nicht als Bauverhinderer und lehnen ein „Freilichtmuseum“ ab:

„Vom Prinzip stellen sie im Lauf des Vorhabens immer fest: So geht das alles nicht, es wird teurer, der Baugrund hat sich verteuert, und nun hat man schon so viel investiert, und da will man es doch möglich machen, nun gebt uns doch mehr Dichte, sonst müßten wir uns davon verabschieden, und dann bleibt das ganze Grundstück wieder 40 Jahre ungeordnet, und dann fehlt doch der Impuls, und außerdem: Sonst gehen wir ohnehin zum Senat. Wir haben schon mit dem Bausenator gesprochen, und der hat schon signalisiert, der könnte sich das alles so vorstellen. So laufen ja relativ häufig die Diskussionen. Sie wägen dann häufig natürlich auch ab. ... Sie dürfen so eine Diskussion natürlich nicht bis zum Tode des Vorhabens führen.“

Doch selbst in den Schlüsselpositionen der Verwaltung werden Investoren keine Zahlen diktiert (G007), sondern es wird darauf verwiesen, daß es „auch richtig [ist]“, daß diese die Prioritäten setzen (G075). Die Schwäche der Verhandlungsposition der öffentlichen Hand wird deutlich in der rechtlichen Situation und dem vermeintlichen Zwang zur Gleichbehandlung der Investorinnen. Einmal gewährte Rechtspositionen sind nicht rücknehmbar und finden allmählich Nachahmer (G037, G071, G087, G088, G108, G119).

Im Wissen über die Verteilung des Einflusses in der Verwaltung nehmen Investoren selektiv Kontakt auf und übergehen potentiell restriktive Dienststellen (G005, G008, G054, G077). Im Hinblick auf in der Verwaltungsspitze konsensfähige Leitbilder und Vorentscheidungen geht der Mainstream der Investoren „mehr als nötig“ auf diese ein, um zu schnellen Genehmigungen zu kommen (G025). Über die nachfolgenden Verhandlungen wird dann eine schleichende Verdichtung versucht (G002). Hieraus wird das wiederum für die Verhandlungsposition relevante unterschiedliche Selbstbild der Investoren deutlich. Während im Negativfall beobachtet wird, daß Immobilien in ihrer Vermietungspolitik „systematisch kaputtgemacht“ werden (G066), stellen sich Investoren als „Betreiber“ und „Bauherren“ mit „persönlicher Bindung“ dar, die als „andere Investorengeneration“ (G030) begriffen werden.

Die Strategien reichen von atmosphärischen Zugeständnissen, die im Konfliktfall keine Abweichung von der eigenen Position bedeuten, bis hin zur Verfolgung einer vorbereitenden Geschäftspolitik mit eigen-nutzerischen oder betreiberorientierten Elementen. Diese zeigen sich in der allmählichen Attraktivierung eines Grundstücks (G124), der Vorsicht gegenüber vorschnellen Investitionen (G066), Eigenwerbung (G091), Planungsleistungen über das Minimalmaß hinaus (G041), dem Einsatz höherer Material- und Ausführungsstandards (G078, G094), dem Einstehen für die Durchsetzung eines konsistenten städtebaulichen Konzepts (G119) und der persönlichen Präsenz vor Ort (G019). Die Verwaltung reagiert sensibel auf diese stärkere Bindung an das Objekt, so daß „man gleich eingestiegen [ist]“, als man einen Investor für kompetent hielt, dagegen „Großkotze“ reserviert behandelt (G090). Die Kompetenz der Verwaltung zeigt sich darin, wie schnell auf Indizien in dieser Richtung reagiert wird, was offenbar direkt nach der Vereinigung in Einzelfällen zu vorschneller Offenheit geführt hat (G049). Nur vereinzelte Investorinnen mit guten politischen Verbindungen versuchen den entgegengesetzten Weg und präsentieren städtebauliche

⁶⁷⁶ Die Relevanz schneller Genehmigungen für die Kalkulation der Investoren ist hinlänglich bekannt und wird immer wieder betont (G02222, G096, G118). Erhärtet wird die Relevanz der Geschwindigkeit durch die personellen Konsequenzen, die in Unternehmen bei Verzögerungen oder dem Scheitern zu kostspieliger Projekte beobachtbar sind (G105, private Gespräche).

Experimente als Chancen mit ungewissem Ausgang für alle Beteiligten, müssen dann aber mit verstärktem Widerstand der Verwaltung rechnen (G103).

Bei der Beurteilung der Handlungsspielräume gegenüber den Investoren stehen sich die kritischen Beobachterinnen innerhalb wie außerhalb der Verwaltung und die eigentlichen Entscheidungsträger in einer Weise gegenüber, die die bereits angedeutete These von einer mit der Position in der Hierarchie steigenden selbstaufgelegten Verantwortung stützt, nach der die Entscheidungsträger im engeren Sinn Machtlosigkeit gegenüber den Investoren verspüren, während die Beobachter an vielen Stellen eine härtere Gangart gegenüber den Investoren einfordern:

„Wenn da so ein Investor kommt, dann kann man nur ... als Bezirk das Projekt begleiten und im Zweifelsfall kritisch begleiten, für den Investor muß sich das rechnen, der bezahlt“ (G090).

Aufgrund des wichtigsten Kriteriums „Arbeitsplätze“ ist man als Politiker nicht sehr wählerisch, wenn ein Investor kommt, und kann gegenüber diesem keine Druckmittel ausüben (G111). Zu harte Verhandlungen bringen den Vorwurf, man würde Investorinnen erpressen (G106), und man befindet sich „in einer gewissen Verantwortung gegenüber dem Investor, damit er nicht abspringt ... ich meine, der Investor droht ja immer“ (G040). Diese Flüchtigkeit von Investoren (G040, G068, G118) führt zu bewußten Abwägungsentscheidungen, bei denen beispielsweise mögliche Arbeitsplätze wichtiger als die rechtlichen Probleme einer Befreiung zugunsten zusätzlicher Geschosse angesehen werden (G040), man durch Verzögerungen Imageverluste bei den Investorinnen mit Rückwirkungen auf die Standortqualität Berlins befürchtet (G086) und Wettbewerbe strategisch der frühen Bindung des Investors dienen sollen (G052).

Damit befindet sich die Politik angesichts der strukturellen Krise am Arbeitsmarkt und der stets als zu lang dauernd angeprangerten Verfahren permanent unter Entscheidungsdruck. Eine ihrer entscheidenden Entscheidungsressourcen, vorausschauende Konsense, bei denen die Investoren die Akteure der öffentlichen Hand nicht mehr auseinander dividieren kann, sind aufgrund der Reaktivität der Verwaltung, der im Vergleich zu Planungszeiträumen schnellen konjunkturellen Schwankungen und der Angst vor der restriktiven Wirkung von Festlegungen für das Investitionsgeschehen nur eingeschränkt und vor allem projektorientiert einsetzbar.

Die zweite Ressource, die Verzögerung von Projekten, greift nur dann, wenn der Investor hinreichend stark in ein Verfahren eingebunden ist und die Standortqualität als so hoch eingeschätzt wird, daß der Investor auch gegen Widerstände am Ball bleibt. Ist er Grundstückseigentümer, entscheiden Wiederverkaufschancen und Konzernpolitik über die Rolle der Entscheidungsgeschwindigkeit mit, doch bleibt diese wie im Fall von Victoria und Brau & Brunnen schwer durchschaubar (G028, G031, G043, G068, G071).

Verhandlungen mit Investorinnen sind also von einem labilen Gleichgewicht geprägt, das kaum spiel- oder entscheidungstheoretisch klar zu erfassen ist. Starke Unsicherheitsfaktoren auf beiden Seiten des Verhandlungstischs⁶⁷⁷ sowie das labile Gleichgewicht innerhalb der Verwaltung zwischen steuerungs- und entwicklungsorientierten Akteuren verhindern, daß in den Verhandlungen hohe Risiken eingegangen werden und treiben selbst grundsätzlich mißtrauische Akteurinnen in vergleichsweise konstruktive Verhandlungen. Koordinationsanstrengungen zur Abstimmung verschiedener Investorenkonzepte werden wegen der Individualität der Investoren kaum versucht (G025, G027). Die Forderungen der Beobachterinnen und ihre Kritik an der vorsichtigen Nutzungsmischungspolitik (G102), dem geringen Einfluß auf die BGF (G022), der Zugeständnisse bzgl. Infrastrukturkosten (G057) sowie der moderaten Gangart gegenüber den Investoren (G047, G072) verlieren dadurch nicht ihre grundsätzliche Berechtigung. Die eingeschlagene Verhandlungsstrategie der Entscheidungsträger erklärt sich aber zumindest teilweise aus deren abweichender Bewertung der Ressourcen und Risiken. Veränderungen lassen sich wegen der genannten strukturell bedingten Phänomene wohl eher durch Veränderung der Verfahrensstandards als durch die politische Einwirkung auf die Verantwortlichen allein erreichen (G036).

⁶⁷⁷ Der Hinweis eines Investorenvertreters, daß es nur wenigen Investoren gelinge, die Presse sinnvoll in die eigene Strategie einzubinden - obgleich die Entscheidungsanalyse und die Beobachtung der Presselandschaft zeigen, daß eine Gefahr für Investoren durch die Presse wohl kaum zu befürchten ist - macht deutlich, daß dies tatsächlich auch für die Investorensseite gilt (I01).

1.412 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Die Tendenz dieser Untersuchung läuft darauf hinaus, daß Investoren absolut im Hintergrund des Geschehens bleiben und vor allem dann harte Ziele in das Verfahren einbringen, wenn und soweit sie wenigstens einen Teil des zu errichtenden Komplexes selbst nutzen. Die Suche der Grundstückseigentümergefrauen nach Investoren spielt in einem innerstädtischen Umbauprozess eine gewichtige Rolle, so daß konkrete Initiativen für Nutzungsveränderungen auf untergenutzten oder vom Eigentümer aufgegebenen Arealen dann erfolgen, wenn sich im Rahmen von Phasen hoher Investitionsneigung bezüglich einer city-bezogenen Nutzung Investoren auf Grundstückssuche an diese Eigentümer wenden. Der Erfolg des Umbauprozesses ist dann maßgeblich davon abhängig, ob sich das Investitionsinteresse konkretisiert, was angesichts des standortpolitischen Vorgehens bedeutender, vor allem auswärtiger Investorinnen, die vergleichende Analysen zahlreicher Standorte innerhalb eines Großraums und zwischen verschiedenen Großräumen durchführen, keineswegs gesichert scheint. Schleppende Umbauprozesse deuten daher nicht selten auf die Eigentumsverhältnisse hin, die von traditionellen Eigentümern gekennzeichnet sind, die ihrerseits für eine Nutzungsintensivierung auf dem Grundstück eigentlich keine Verwendung haben, aber mittelfristig an einer Grundstücksverwertung interessiert sind, und die noch über keine Investorinnen verfügen oder deren Investoren abspringen.

Die Großgruppe der *Developer* ist aufgrund ihrer innerbetrieblichen Heterogenität zwangsläufig in ihrem Agieren nicht über einen Kamm zu scheren. Ihr spekulativer Entwicklungsansatz macht sie zunächst beinahe völlig unabhängig von Einzelstandorten und -grundstücken. Auf dem Markt sind sie Flächen-nachfragerinnen, die an einer schnellen Realisierung interessiert sind und daher - insbesondere bei der Übernahme von Grundstücken von Trägern aus dem Spektrum der öffentlichen Hand - bereits im Kaufvertrag Vorentscheidungen über die Nutzbarkeit oder zumindest die Kopplung der Verwertbarkeit und des Kaufpreises suchen. Ihr Zugriff auf Grundstücke erfolgt im wesentlichen auf drei Wegen, erstens durch Grundstückserwerb von anderen Privateigentümern, zweitens durch Übernahme von öffentlichen oder quasi-öffentlichen Eigentümern oder Zwischeneigentümern im Rahmen von mehr oder minder formalisierten Investorenauswahlverfahren, bei denen die städtebaulichen Rahmenbedingungen noch nicht feststehen, und drittens durch Übernahme von öffentlichen Eigentümern nach Festlegung des städtebaulichen Rahmens. Diese drei Zugriffswege sind mit ausschlaggebend für den Grad an Einfluß des Developers auf den städtebaulichen Entscheidungsprozeß.

Im ersten Fall ist der Neueigentümer zunächst an den städtebaulichen Rahmen, der planungsrechtlich vorgegeben ist, gebunden. Er hat damit keinen Anspruch auf Veränderung, wohl aber auf Ausschöpfung der u. U. noch bauliche Maßnahmen zulassenden Rechtssituation. Dennoch ist aus verschiedenen Gründen damit zu rechnen, daß er mit der öffentlichen Hand über eine Veränderung des Rechtsrahmens übereinkommt. Hierzu zählt die Chance für die öffentliche Hand, weitergehende städtebauliche Ziele auf dem Grundstück zu verwirklichen, die mit dem alten Rechtsrahmen nicht erreichbar sind. Neben der Hoffnung auf die Ansiedlung von Arbeitsplätzen oder attraktiven Nutzungsangeboten zählen hierzu im wesentlichen die Überwindung einer gewerblich-industriellen Prägung, wenn es sich um ehemalige Produktions- oder Distributionsstandorte handelt, deren Wiederbelebung als Industriestandort unrealistisch erscheint, die Wiedergewinnung städtischer Orte durch Zugänglichkeit, wenn diese aufgrund ihrer Vorgängernutzung für die Öffentlichkeit unzugänglich waren, und die Anpassung der Rechtssituation an aktuelle städtebauliche Vorstellungen. Aus diesen Gründen ergibt sich eine Interessenüberschneidung der öffentlichen Hand und des Developers, die eine Neubestimmung des städtebaulichen Rahmens auslöst und dabei dem Developer die Gelegenheit verschafft, sich als Promotor eines Umstrukturierungsprozesses auch als Expertin für die Tragfähigkeit von städtebaulichen Lösungen zu profilieren und Eckpunkte der Entwicklung festzulegen. Die auf Seiten der öffentlichen Hand bestehende Veränderungsbereitschaft ist zwangsläufig lediglich von einigen *essentials* begrenzt, die Qualitätsanforderungen betreffen. Der städtebauliche Rahmen ist dagegen lediglich implizit aus dem Charakter der Umgebung, dem Standort, anderen im gleichen Zeitraum praktizierten Lösungen und den - wegen der begrenzten Vorhersehbarkeit von Umstrukturierungsmaßnahmen nur ansatzweise im Stadtentwicklungsplanungsprozeß (in der Regel Bereichsentwicklungsplanung) präzisierten - vorbestimmten Verträglichkeitsvorstellungen der Verwaltung grob vorbestimmt. Die daraus resultierende Offenheit ermöglicht dem Developer, in einen Entscheidungsprozeß einzutreten und die planungsrechtliche Situation im Bestand als Verhandlungsgrundlage der öffentlichen Hand weitgehend zu entkräften.

Im zweiten Fall werden Flächen bewußt für eine Umstrukturierung vorbereitet. Zu ihnen zählen die viel-diskutierten Flächen der Treuhandanstalt, deren Verwertung durch die kaufvertragliche Kopplung des Kaufpreises an später rechtsverbindlich festgelegte Ausnutzungsziffern auch in ihrem Umfang vorbereitet wird. Im Einzelfall zeigt sich allerdings, daß die Rolle des KOAI und damit u. a. der Senatsbauverwaltung erheblich ist, wenngleich die endgültige Festlegung des städtebaulichen Rahmens in späteren Wettbewerbs- oder Gutachterverfahren stattfindet und dort erhebliche Veränderungen gegenüber der ursprünglich angestrebten Verwertung möglich sind⁶⁷⁸. Im Mittelpunkt des Auswahlverfahrens stehen andere Kriterien wie das grobe Nutzungskonzept der Developer oder Investorinnen. Daß diese teilweise aufgrund einer Fehleinschätzung der wirtschaftlichen Lage in Berlin Makulatur geworden sind, ist hinlänglich bekannt. Die Kontinuität hoher städtebaulicher Ansprüche, die immer wieder von der öffentlichen Hand an die Nachnutzung gestellt werden, ohne für ihre Durchsetzung hinreichende Instrumente zu besitzen, bedarf einer Erklärung. Betrachtet man sie im Zusammenhang mit der städtebaulichen Wettbewerbspraxis und der Vergabep Praxis, wird deutlich, daß die Funktion der vorgelegten Konzeption zu einem großen Teil darin liegt, die Entscheidungsträger von der Leistungsfähigkeit des verantwortlichen Akteurs zu überzeugen, die an ihn während des Realisierungsprozesses - möglicherweise auch unter veränderten Rahmenbedingungen und mithin unter Abwandlung der Konzepte - gestellt werden. Diese „Qualitätsprüfung“ der Akteurin erfolgt teilweise informell, wenn diese bereits andernorts ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat oder durch nachhaltige Auseinandersetzung mit der betreffenden Fragestellung nachgewiesen hat, daß ihr Engagement ernst zu nehmen ist. Der Developer steigert also seine Chancen, auf einem Grundstück zum Zuge zu kommen, durch die Vorlage von Nutzungskonzepten und städtebaulichen Lösungsvorschlägen, auch wenn diese von vornherein als unausgereift aufgefaßt werden. Teilweise ist dies aus funktionalen Gründen nachvollziehbar (Verringerung des Auswahlaufwands, Bestätigung von Investoreninteresse auf „schwierigen“ Standorten), stellt allerdings die an das Verfahren üblicherweise gestellten Objektivitätskriterien in Frage, so daß die Auswahlpraxis insgesamt eher als dem Selbstverständnis der Exekutive (Initiierung und Management von Stadtentwicklungsprozessen) denn der parlamentarisch auferlegten Qualitätskontrolle zu dienen scheint. Die Plausibilität ehrgeiziger Projektvorschläge von Developerinnen („mehr als nur ein gewöhnliches Bürohaus“) ist dabei mitunter ungewiß, doch bleibt das Risiko von deren Scheitern insofern begrenzt, als sie zumeist ohnehin kleinere Projekte betreffen⁶⁷⁹.

Der dritte Fall ist in vielerlei Hinsicht dem zweiten verwandt, und die dort zu beobachtenden Phänomene ähneln sich. Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings darin, daß die Festlegung des städtebaulichen Rahmens aufgrund befürchteter Abwehrkoalitionen im Falle späterer Veränderungen und wegen der Notwendigkeit der Exekutive zur Demonstration von Entscheidungsfähigkeit eine außerordentlich hohe Bindewirkung entfaltet. Demnach ist es offenbar für den Developer wesentlich schwieriger, nachträglich ein geschnürtes Entscheidungsbündel aufzudröseln, als in einem Verfahren, das unter seiner

⁶⁷⁸ Die grundsätzliche Verwertbarkeit der Grundstücke wird selbstverständlich in den nachfolgenden Verfahren nicht in Frage gestellt, so daß den internen Vorentscheidungsverfahren eine erhebliche Prägungswirkung zukommt. Es scheint allerdings fraglich, ob dies ein Spezifikum der Treuhand und des KOAI ist. Betrachtet man sich den Flächennutzungsplanungsprozeß, die Projekte der Olympia-Bewerbung oder die Etablierung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, zeigt sich, daß auch in anderen Konstellationen hohe Ausnutzungen in Vorentscheidungsprozessen festgelegt werden und diese höchstens mittelfristig im Zuge von Umplanungsprozessen auf Großstandorten reduziert werden.

⁶⁷⁹ Die Hoffnungen, die städtebaulich und vermarktungspolitisch - nicht primär wirtschaftsstrukturell - in solche Projekte gesetzt werden, scheinen allerdings ein Auslöser für die Realisierung schnellebig-modischer Ideen zu sein. Ihre Beurteilung ist häufig zwiespältig. Als Beispiele für diese offenbar langfristig bestehende Tendenz wären beispielsweise zu nennen das „Europa-Center“, das „Kudamm-Eck“, der „Bierpinsel“, das „Kugelkino“, der unvollendete und verkehrsbelastete Vorplatz des „Kant-Dreiecks“ und die „Friedrichstadt-Passagen“. Hier zeigt sich in bescheidenem Maße Mut zum Experiment in der Stadtentwicklungspolitik - wobei im Falle eines Scheiterns schnell der Ruf nach einer Nachbesserung laut wird. Für Investoren sind diese Versuche insofern sinnvoll, als einerseits lange Zeit unter schwierigen Marktbedingungen (geringe Kaufkraft, städtebauliche Zerstörung im II. Weltkrieg, schwer zu etablierende Bürostandorte) nach Wegen gesucht wurde, Standorte marktfähig zu machen, andererseits umstrittene Konzepte in der Stadtentwicklungspolitik Auslöser für weitere städtebauliche Veränderungen und Nachbesserungen sind, die dann wiederum die Chance zu einer Vergrößerung der Ausnutzungsziffern und mithin des Grundstückswerts einräumen.

Beteiligung die städtebauliche Gesamtlösung erarbeitet hat, Veränderungen im Detail zu bewirken⁶⁸⁰. Erst bei einer Aufgabe des Projekts insgesamt gerät die gefundene Lösung wieder ins Wanken.

Versucht man die Heterogenität der Developerinnen und Investoren zu fassen, lassen sich diese hinsichtlich der städtebaulichen Wirkung ihrer Unternehmenspolitik in „Alteigentümer“ und „Neueigentümer“ unterscheiden. Die „Alteigentümer“ zerfallen zunächst wiederum in drei Gruppen, diejenigen mit vorrangigem Interesse an einem schnellen Verkauf der Fläche, diejenigen mit einem vorrangigen Vermarktungsinteresse und diejenigen mit einem Betriebs- oder Eigennutzungsinteresse. Die „Neueigentümer“ sind zumindest zu unterscheiden in diejenigen mit Eigennutzungsinteresse, Bewirtschaftungsinteresse und Vermarktungsinteresse. Die Zuordnung ist uneindeutig und insbesondere für die Akteure der öffentlichen Hand nicht endgültig⁶⁸¹. Dennoch soll sie hier zur Herausarbeitung der Vorgehensweisen Verwendung finden.

Alteigentümerinnen haben in der Regel dann ein Interesse an einem schnellen Verkauf, wenn dieser aus betriebswirtschaftlichen Gründen geboten scheint und aufgrund der geringen Erfahrungen mit Flächenkonversion eine Entwicklung in Eigenregie ausscheidet. Dies betrifft u. a. Unternehmen im sekundären Sektor, die ihre Betriebsverlagerung oder -verkleinerung durch ein Grundstücksgeschäft finanzieren. Für den Stadtumbauprozeß sind sie - neben ihrer evtl. Flächennachfrage am Stadtrand - insofern bedeutsam, als ihre geringe Bindung an den Altstandort in Zeiten größerer Tertiärisierungserwartungen das Eindringen der Büroflächennachfrage in Produktionsstandorte mit auslöst, die möglicherweise stadtentwicklungspolitisch keine Vorzugsstandorte darstellen. Im Gegenzug läßt sich eine geringe Nachfrage kaum auf deren Standorte lenken, wenn andernorts leichter verwertbare Flächen zur Verfügung stehen.

Ein vorrangiges Vermarktungsinteresse bei Alteigentümern entsteht, wenn diese aufgrund ihrer eigenen Standortpolitik über nicht im engeren Sinne „betriebsnotwendige“ Flächen verfügen, die sie aber aufgrund der günstigen Voraussetzungen auf dem Grundstück (sehr zentrale Lage, geringe Probleme mit dem Bestand), ihrer Erfahrungen mit Grundstücksverwertung und evtl. ihrer Kontakte zu den Entscheidungsträgerinnen der öffentlichen Hand zunächst einer baurechtlichen Genehmigung zur Nutzungsintensivierung zuführen, um sie dann erst zu veräußern. Hier ist - im Gegensatz zum ersten Fall, in dem der Entscheidungsprozeß bereits mit dem Neueigentümer auf den Weg gebracht wird - der Stadtumbauprozeß weitgehend offen. Auf Seiten der Eigentümerin ist er zwar von einem maximalen Verwertungsinteresse geprägt, doch muß diese sich diesbezüglich als spekulativer Developer verhalten, steht nicht ein Investor im Hintergrund des Geschehens bereit. Die Ausgangsbasis des Eigentümers ist allerdings insofern günstiger als die eines Neueigentümers, als er sein unternehmerisches Engagement vor Ort als Machtressource einsetzen kann bzw. die Politik daran interessiert sein wird, mit vor Ort etablierten Konzernen standortpolitisch zusammenzuarbeiten. Die Initiative zu einer Grundstücksverwertung geht mithin vom Eigentümer aus und stellt somit gewissermaßen ein *window of opportunity* dar, sofern sich bereits in früherer Zeit gezeigt hat, daß der Eigentümer im Gegensatz zu Konzernen im Niedergang, die sich dringend von untergenutzten Flächen trennen, oder Neueigentümern, die aufgrund des entrichteten Kaufpreises in Verwertungszwängen stecken, auf eine Verwertung nicht unmittelbar angewiesen ist. Für die öffentliche Hand entsteht die Möglichkeit, stadtentwicklungspolitische Ziele - die unter Umständen bereits seit längerer Zeit mangels Investitionsneigung nicht durchsetzbar sind - im Rahmen des Umbauprozesses zu erreichen. Eine gemeinsame Zieldefinition von Politik und Eigentümer erscheint also naheliegend. Dabei offenbart sich in der Interpretation möglicher „Entwicklungsimpulse“ das Wesen und die Leistungsfähigkeit der Stadtentwicklungspolitik hinsichtlich strategischer Ausrichtung, Spekulativität und städtebaulicher Ziele insofern, als im Falle grundstücksübergreifender Steuerung von Entwicklungsprozessen die Ausarbeitung von Strategien ohnehin zu erwarten ist und der Umgang mit selbstnutzerischem Eigentum entweder aufgrund der geringen Größenordnung problemlos möglich ist oder sich - abgesehen von der Standortwahl - zwangsläufig von strategischen Vorüberlegungen unabhängig macht. Der Umgang mit vermarktungsorientierten Alteigentümerinnen ist also ein wesentlicher Indikator für den stadtentwick-

⁶⁸⁰ Beispiele hierfür sind das Kantendreieck, der Verkauf des Kranzler-Areals, die städtebauliche Entwicklung der Friedrichstraße und die Fassadendiskussion am Pariser Platz in der einen Richtung, die Bebauung des Potsdamer Platzes, das Ring-Center und die Treptowers in der anderen Richtung.

⁶⁸¹ Vgl. dazu beispielsweise abweichende Einschätzungen auf Senatsseite (S30) und Bezirksseite (G124) zur Haltung der Post zum Postbahnhofsgelände.

lungspolitischen „Standort“ der Akteure an der Spitze der öffentlichen Hand. Ziel des Eigentümers wird dabei stets eine verknüpfende Optimierung zwischen maximaler Grundstücksverwertung und Angebot eines weitreichenden stadtentwicklungspolitischen Impulses sein, bei der nicht präzise zu identifizieren ist, inwieweit das Eingehen auf Ziele der öffentlichen Hand auch im Eigeninteresse der Grundstücksbewirtschaftung bzw. -vermarktung liegt und inwieweit es lediglich der Erweiterung baurechtlich abgesicherter Verwertungsrechte dient (Bsp. Nutzungsmischung zur Schaffung funktionsfähiger, urban-attraktiver Quartiere oder als Angebot an die öffentliche Hand bei der Durchsetzung hoher BGF-Werte).

Selbstnutzer sind unter den Alteigentümerinnen insofern weniger bedeutsam, als ihre Grundstücksnutzung sich allmählich und nicht in heftigen Sprüngen weiterentwickelt, mithin von ihnen durchgeführte Baumaßnahmen kaum stadtentwicklungspolitische Leitentscheidungen herausfordern. Interessant ist der häufig auftretende Fall, daß Selbstnutzer Stadtentwicklungsprozesse dazu nutzen, über ihren Eigenbedarf hinaus fremdnutzerische Büros anzubieten. Hier gelten die obigen Anmerkungen für die vermarktungsorientierten Eigentümerinnen sinngemäß, wenngleich die Verhandlungsposition der Eigentümer dadurch zusätzlich gestärkt ist, daß eine Einschätzung ihrer erforderlichen Erweiterungsreserven praktisch kaum durchführbar ist. Im Stadtentwicklungsprozeß wird hierbei de facto in einem weitgehend im engeren Kreis der Verfahrenspromotoren durchgeführten Annäherungsverfahren ein tragfähiger und verträglicher Verwertungsrahmen definiert, das den Eigentümerinnen über die weitgehend eigenständige Definition und Thematisierung des Tragfähigkeitsaspekts eine überaus starke Stellung einräumt. Bei einer Neugruppierung der vor Ort betriebenen Standorte eines Eigentümers durch betriebsinterne Umstrukturierung kann der Fall einer sprunghaften Veränderung auf einem Standort auftreten, der allerdings in Berlin im Büroflächenbereich bisher kaum zu beobachten ist.

Unter den *Neueigentümern* sollen die Selbstnutzerinnen hier nicht näher betrachtet werden, die durch gezielte Standortsuche versuchen, ihre Nutzungsvorstellungen zu verwirklichen und damit weniger stark auf einen Aushandlungsprozeß mit der öffentlichen Hand angewiesen sind. Ein „Bewirtschaftungsinteresse“ tritt dann auf, wenn über die Eigennutzung hinaus Flächen zur Vermietung angeboten werden sollen oder auf dem Grundstück ein bestimmtes Nutzungskonzept verwirklicht werden soll⁶⁸². Insbesondere der zweite Fall unterscheidet sich hinsichtlich der stadtentwicklungspolitischen Ziele von den bisher beleuchteten Konstellationen. Zu beobachten sind branchenbezogene Angebotsspezialisierungen und komplexe Nutzungskonzepte, die Büroflächen mit Freizeitnutzungen kombinieren⁶⁸³.

Branchenbezogene Spezialisierungen sind Sonderlösungen, die sich nur an einzelnen Punkten in der Stadt allmählich durch sich manifestierende Flächennachfrage herausbilden. Für die Stadtentwicklungspolitik sind sie aufgrund ihres Zentralität vermittelnden Charakters (Berlin als Zentrum der Medizintechnik, der Solartechnik usw.) attraktiv. Die experimentelle Natur einer solchen Sonderlösung gebietet seine Ansiedlung an Standorten mit Potential außerhalb der Orte höchster städtischer Zentralität, um die Bodenpreise vergleichsweise gering zu halten. In der Regel verbinden sich die Ziele des Developers hier mit denen der Stadtentwicklungspolitik, da sie entweder gemeinsam entwickelt werden oder sich die Sonderlösung zwar baulich auffällig darbietet, aber hohe Baukosten vermeidet und sich damit städtebaulich einfügt oder gar auf die Integration von Altbauten setzt, sofern diese nachnutzbar sind. Die Erfolgchancen von Sonderlösungen sind davon abhängig, ob die angestrebten Nutzerinnen tatsächlich von den vor Ort zu erzielenden Synergieeffekte profitieren oder ihnen besonders günstige Mieten angeboten werden können, die in spekulativ errichteten hochzentralen Komplexen nicht tragfähig wären. Durch Sonderlösungen vermeintlich in einen Branchenmix passende Nutzer integrieren zu wollen, die tatsächlich anderen Standortanforderungen unterliegen (Bsp. Eingliederung von Fachgeschäften in etablierte Einzelhandelskonzentrationen), überstrapaziert die zugrundeliegenden Konzepte.

⁶⁸² Hier ist der Übergang zu den Neueigentümern mit Vermarktungsinteresse fließend. Die Einordnung des Typs unter Bewirtschaftungsinteresse geht auf die Tatsache zurück, daß der Eigentümer einen höheren und gezielteren Vermarktungsaufwand treiben muß, um ein komplexeres Nutzungskonzept realisieren zu können. Der paradigmatische Fall ist - außerhalb der Bereichs der Büroflächen - der der *Shopping Malls*.

⁶⁸³ Eine Kombination mit Wohnnutzungen ist in der Regel Ergebnis der Verhandlungen mit der öffentlichen Hand und tritt zu den übrigen Nutzungen hinzu.

Die Kombination von Büroflächen mit Freizeitnutzungen folgt einem beinahe weltweiten Trend zur Herausbildung von sogenannten *Urban Entertainment Centers*, d. h. multifunktionalen innerstädtischen Komplexen mit hohem Anteil an Freizeit- und Unterhaltungseinrichtungen, und ist angesichts der begrenzten Nachfrage nach spekulativ errichteten standardisierten Büroflächen eine Strategie vor allem für größere Standorte, die diesen zusätzliche Attraktivität auf einem umkämpften Markt verleihen soll. Angesichts der mit ihnen verbundenen Komplexität und des von ihnen erwarteten „urbanen“ Charakters verbinden sich bei ihrer Entwicklung Developerin und öffentliche Hand in einem umfassenden Zielbestimmungsprozeß, dessen Ausgang zwar theoretisch offen und abhängig von seiner Konstruktion ist, doch setzt der Developer auch hier durch die Thematisierung von Tragfähigkeitsüberlegungen Rahmenbedingungen, die insbesondere deshalb von Gewicht sind, als komplexe Nutzungskonzepte auf Mischkalkulationen mit unterschiedlich lukrativen Vermietungsanteilen aufbauen.

Die Neueigentümerinnen mit Vermarktungsinteresse im engeren Sinne, also sozusagen die „klassischen“ Developer (in Verbindung beispielsweise mit Fondsgesellschaften und anderen Kapitalanlagegesellschaften), unterscheiden sich vielfältig nach betrieblicher Größe, Erfahrung, Wirkungskreis und Ansehen bei der öffentlichen Hand. Demnach besitzen sie unterschiedliche Möglichkeiten des Marktzugangs zu Flächen und zu Endnutzerinnen. An dieser Stelle soll nur auf die bekanntermaßen enge Beziehung zwischen steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und Investitionstätigkeit auf dem Büroflächenmarkt hingewiesen werden (Stichwort Abschreibungsgesellschaften), deren baulich und städtebaulich standardisierende, standort- und konjunkturpolitisch verstärkende Wirkung („Schweinezyklus“), ihre extreme Entkopplung von der Marktnachfrage und die Schwierigkeit der Stadtentwicklungspolitik, die durch sie produzierten privatwirtschaftlichen Akteurinnen langfristige städtebauliche Qualitätsziele zu verpflichten, vielfach beschrieben worden ist und daher hier nicht erneut analysiert werden muß. Wichtig erscheint demgegenüber die innere Differenzierung dieser Akteursgruppe hinsichtlich ihrer Stellung im Entscheidungsprozeß. Hierbei ist zu beachten, daß zentrale Standorte mit klaren städtebaulichen Vorgaben wegen der langfristigen und international ausgerichteten Standortpolitik von Fonds- und Versicherungsgesellschaften, die zur Risikominimierung gezwungen sind, tendenziell einen höheren Anteil an standardisierten Bürogebäuden aufweisen. Dieses grundsätzliche Standortmuster wird überlagert durch die Tatsache, daß sich wegen der Differenzierung nach Mieterwartungen periphere Lagen durch geringere bauliche Qualitätsmaßstäbe auszeichnen, während an herausgehobenen zentralen Standorten versucht werden kann, aufwendige Gebäudetypen mit einem ungünstigen Verhältnis von Nutzfläche zu Bruttogeschoßfläche oder großer Geschoßzahl zu realisieren. Mit der Korrektur der hohen Mieterwartungen nach der ersten Euphoriephase Anfang der 1990er Jahre nach unten erfolgte demnach eine vorläufige Marktberuhigung, der insbesondere aufwendige Projekte hinsichtlich ihrer Größe, ihrer hohen relativen Realisierungskosten oder ihrer Kopplung an schwierige Rahmenbedingungen (Abhängigkeit von Nachfrage auf einem Teilmarkt, vom Abriß von Bestandsgebäuden usw.) zum Opfer gefallen sind. In der sich anschließenden Phase wurden diese teilweise durch weniger aufwendige Projekte ersetzt oder harren weiterhin einer Realisierung. Experimentelle und risikofreudige Developerinnen, die versuchen, sich durch innovative Architektur zu profilieren, sind nun auf dezentralere Standorte angewiesen, die sich durch eine weniger scharfe Konkurrenz innerhalb des Kreises der Developer bzw. einen niedrigeren Bodenpreis auszeichnen. Für die Stadtentwicklungspolitik läßt sich daraus der Schluß ziehen, daß besonders in weniger günstigen Lagen aufwendige Projekte, die in Boomphasen kalkuliert werden, ohne daß Gewißheit über die konjunkturelle Entwicklung besteht, den Entwicklungsprozeß gefährden. In Krisenzeiten entwickelte innovative Projekte in weniger günstigen Lagen gehen dagegen tendenziell eher von der Notwendigkeit aus, sich auf einem engen Markt gegenüber dem *mainstream* zu profilieren. Hier muß versucht werden, lediglich auf Genehmigungsfähigkeit schielende, verlockend erscheinende Projekte, die mit Qualitätsversprechungen werben, die sie aufgrund ihres konventionellen Angebots an Mietflächen nicht gegenüber Mitbewerbern herausheben, aber kostenaufwendig und damit projektgefährdend sind, von solchen zu unterscheiden, die tatsächlich für die angestrebte Nutzerschaft Vorteile bieten und dennoch stadtentwicklungspolitische Qualitätsanforderungen erfüllen können. Da die öffentliche Hand nur eingeschränkt in der Lage ist, die Marktsituation differenziert zu beurteilen, tendieren ihre Akteure dazu, die Verantwortung für die Realisierbarkeit von Projekten vollständig den Developerinnen und Investoren zu überlassen (G101), riskieren damit allerdings die Überfrachtung der Entwicklung von Standorten mit Anforderungen, die dann investitions-hemmend wirken können.

1.42 Die Rolle der (Entwurfs-) Architekten

1.421 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Im Gegensatz zu möglichen Vermutungen außenstehender Beobachter ist das Bündnis zwischen Entwurfsarchitekten und Investoren in der *Selbsteinschätzung* der Architekten nicht ausgeprägt vorhanden. Zwar liegt eine Beauftragung im Sinne des Architekten, der damit zwangsläufig auf Investoren zugehen muß, doch stellen die in Berlin angewendeten Verfahren in einigen Fällen sicher, daß sich lediglich eine zweckgebundene Allianz zwischen den beiden Akteursgruppen ausbildet. Die politische Standortlogik weist einen zusätzlichen Einfluß auf die Vorgaben für Projekte auf. Daraus ergibt sich eine Selbsteinschätzung der Architekten, die in unterschiedlichem Maß auf die durch Investoren vorgegebenen Zwänge eingehen und dieses Eingehen mitunter sogar als Akquisitionsstrategie einsetzen. In der Regel verzahnt es sich aber mit dem architektonisch-städtebaulichen Selbstverständnis, das unter den Ausgangsbedingungen - in dieser Untersuchung meist eine monotonieverdächtige Agglomeration von Büroflächen - möglichst zu benachbarten Nutzungen in Höhe und Dichte abgepufferte, mit Reminiszenzen an den Bestand versehene möglichst verträgliche und dem Ort angemessene Entwürfe produziert (A01, A02), um Durchsetzungshindernisse von Seiten der öffentlichen Hand zu vermeiden.

Diese durchsetzungsorientierte Vermittlerrolle zwischen Investoren und Bürgern bzw. der öffentlichen Hand wird teilweise explizit betont: „Irgendein Stückchen Entgegenkommen war nötig“ (A06) und im Entwurfsprozeß genutzt (A03), führt aber keineswegs zur Aufgabe des professionellen Selbstverständnisses, das sich durch die Sicherung einer möglichst weitgehenden Entscheidungsautonomie über formale (im Sinne von Proportionen, Formen usw.) Fragen in der Nutzung eng begrenzter Entscheidungszirkel aus Fachleuten zu behaupten versucht (A01, A02, P04). Die „Archetypen“ oder - wieder einmal - die „schlanken Türme“ sind in ihrer Wirkungsmächtigkeit von den Investitionsbedingungen begrenzt, ohne daß die Architekten diese in ihren Entwurfsüberlegungen vollständig antizipieren: Während die Aufgabenstellung über das Raumprogramm architektonisch akzeptiert wird, gehen Finanzierungsüberlegungen bei der städtebaulichen Komposition von Baumassen nur begrenzt ein und werden mitunter von den Investoren später unter Veränderung des Entwurfs korrigierend eingebracht (A02, A03, A05, A06).

Damit sind Architekten in der Lage, Entscheider von sich zu überzeugen, indem sie auf deren städtebauliche Wunschvorstellungen in einer Vorentwurfsphase eingehen. Nach ihrer Auswahl bestimmt die Investitionsrealität stärker die Weiterentwicklung der städtebaulichen Details⁶⁸⁴. Trotz dieser indirekten Abhängigkeit von Investoren und der hier festgestellten Interessendivergenz zwischen Architekten und Investoren wird die Autonomie der Architekten auch durch eine Abgrenzung gegenüber Laien sichergestellt. Hierzu dient ein Subtilitätsdiskurs, innerhalb dessen Laien die Urteilsfähigkeit über architektonische Details abgesprochen wird, und die Nichtwahrnehmung oder Diskreditierung öffentlicher Kritik (A02, A06, P04).

Auffällig in der Beurteilung von Architekten durch andere Akteure ist die starke Abweichung der Selbsteinschätzung von der *Fremdeinschätzung* und die starke Fixierung auf charakterliche Merkmale, die im Entscheidungsprozeß auf einer Ebene persönlicher Kontakte wirksam werden. Während Omnipotenzurteile in der Selbsteinschätzung insbesondere den Anspruch der Architekten auf Kompetenz in einem breiten gestalterischen Feld - vor allem im Städtebau - begründen (Ö07) und ihn im traditionellen Ingenieursinne als universaler Problemlöser sehen (G084), ist das Bild der anderen Akteure von äußerster Reserviertheit gegenüber den Architekten geprägt:

„Architekten haben grundsätzlich sowieso einen schlechten Ruf. Noch schlechter als die Planer. Also, Architekten, „die bauen schlecht und spinnen herum und bauen teuer“. Also, wenn Sie mit Politikern reden über Architekten, und wenn der Architektenverband sich äußert, da sagen die, naja gut, ... die haben nicht viel Einfluß.“ (G126)

⁶⁸⁴ Dies ist beispielsweise am Projekt Treptowers ablesbar. Während Einfluß auf den Wohnungsbau bestehen bleibt, ist dieser beispielsweise gegenüber der Einordnung der Tiefgarage unter dem Allianz-Komplex offenbar nicht vorhanden.

Wenngleich sie im Detail für die Realisierung von gestalterischen Visionen und Träumen unerlässlich sind, spaltet sich wohl nicht zuletzt wegen der Relativität von Urteilen über gestalterische Fragen⁶⁸⁵ die Fremdeinschätzung der Architekten in eine breite kritische Linie, die ihnen die Qualifikation im Umgang mit der Stadt abspricht und eine weitere Linie, die bestimmten Vertretern besondere Leistungen auf diesem Gebiet attestiert. Die Zuschreibung der Eigenschaft „Eitelkeit“ ist verschwistert mit dem Eingeständnis von „notwendiger Unabhängigkeit“ sowie „begrenzter Kommunikationsfähigkeit“. Gerade im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Investoren im Büroflächensektor werden Architekten in einer für beide Seiten nur begrenzt schmeichelhaften Symbiose beschrieben.

Die Kritik an der Respektlosigkeit gegenüber der Stadt kommt zumindest mittelbar aus den verschiedensten Richtungen, von Gutachtern, aus der Verwaltung und von Investoren. Sie drückt eine übergreifende Grundposition aus, nach der Architektur sich in einen gesellschaftlichen Rahmen zu stellen habe und ihre Stärke sich im „pfiifigen“ Umgang mit Restriktionen zeige. Dabei wird insbesondere die jüngere Architektengeneration im Umgang mit historischer Substanz kritisiert und der Verlust des „Sinns eines Hauses im Zusammenhang mit der Stadt“ angeprangert (G021, G025, G066, G089), doch vor einem Mangel an Sensibilität für das Umfeld mit „untypischer Handschrift“ ist offenbar selbst das postmoderne Büro von Charles Moore nicht gefeit (G030). Während von Investoren anerkannt wird, daß Architekten nicht in jedem Fall ohne Programm bauen sollten (I09), wird von einer Reihe von Akteuren das Recht der Stadt auf die Formulierung eigener Vorstellungen anerkannt, woraus die Aufgabe der Architekten folgt, sich in eine „höhere Idee“ einzubringen (G055), deren Reichweite allerdings unterschiedlich interpretiert wird (G027, G120), worin sich politische Verankerungen der Akteure einschließlich der Architekten und Planer selbst ausdrücken. Wie auch in der Verwaltung selbstkritisch erkannt wird, ist die Grenze hier schwer zu ziehen, wenn den Architekten als „individuell angelegten Persönlichkeiten“ hinreichend gestalterischer Spielraum belassen werden soll (G089).

Die selbstdarstellerische Komponente der Zunft bringt Begründungen für architektonische Details hervor, die mit dem obengenannten Selbstverständnis zahlreicher bewahrungsorientierter Akteure nicht mehr konform geht (G022, G034). Der Vorwurf an einzelne Architekten besteht darin, daß „jeder glaubt, er müsse sich präsentieren“, was eine angestrebte Einheit beispielsweise am Pariser Platz verhindere (G025, G076), wobei wenige „in ihre Gedanken vernarrte“ Architekten selbst von Vertreterinnen der eigenen Zunft nicht mehr erreicht werden können (Ö09). Mit steigendem Ruhm und Selbsteinschätzung sinkt die kommunikative Beweglichkeit und steigt die Geringschätzung der Kritiker, die als provinziell abqualifiziert werden können. Allerdings besteht gerade hier ein Kardinalproblem im Erfolg der Architekten als Entwerfer von Einzelgebäuden, das diese selbst nicht anerkennen wollen, nämlich darin, daß eine Übertragung eigenständiger Entwurfskonzepte auf großdimensionierte Komplexe stadtunverträgliche Wirkungen auslösen kann (G045, G076, G078, G083, G089, G103):

„Hier sind aber Reibungspunkte da, wo sich ein prominenter Architekt festgelegt hat und kein Stück mehr weicht.“ (G103)

„Wie dann die Architekten halt so klauen, ja, ist es so, daß er als, als seiner Meinung [nach] größter Architekt, so kann man das ausdrücken, auch nicht daran denkt, daß er von ... [Architekt X] die Vorstellung, die Blockformation wieder aufzunehmen im Grundriß, und daraus dann das Hochhaus zu entwickeln, daß er das dort auch übernommen hat. ... Das Klima war verdorben.“ (G083)

„Jeder Architekt ist eine Welt, natürlich, und jeder Architekt steht zu seinem Werk. ... Da sagt er, ‚ach wissen Sie‘, und hat mich da ja ... zu so einem kleinen Provinzarchitekten degradiert, ‚ach wissen Sie, in zehn Jahren werden Sie meine Architektur auch gut finden, ja, Sie sind bloß noch nicht so weit.‘ Das hat er nicht gesagt, aber das hat er impliziert. Dabei ging es hier nicht um Architektur, es ging um Stadtidentität, um Stadtraum, und nicht darum, ob ... [Architekt Y] schöne Fassaden machen kann.“ (G045)

„Er hat immer behauptet, ... daß er da ganz sensible Farbtöne anbringt, und daß man ... nicht sehen kann, wie differenziert das nachher aussieht ... ich denke auch, daß das, was er nachher umgearbeitet hat, nicht freiwillig

⁶⁸⁵ Diese These ist selbstverständlich umstritten. Während aus der Sicht einer Verwaltungseinheit behauptet wird: „Jeder Architekt, jeder Stadtplaner hat seine andere Meinung irgendwo“ (G060), dann steht daneben die Behauptung eines Architekten: „Es gibt keine verschiedenen Geschmäcker, es gibt nur Geschmack“ (Ö07), während ein weiterer kritisch beäugter Architekt mit Blick auf die eigenständige Geltungsfähigkeit verschiedener Architektursprachen anführt, er „könnte auch Gebäude zerreißen und sich über Journalisten in der Bauwelt totlachen“ (G082).

passiert ist, sondern daß er dem Druck nachgegeben hat. ... [Man] kann ja jeden als Idioten bezeichnen, der nicht der eigenen Meinung folgt, und ich fand das Auftreten von ... [Architekt Z] schon sehr arrogant.“ (G076)

Doch die Abschottung geht noch weiter, indem Vertreter einer Architektenauffassung versuchen, ihren Prinzipien universal zum Durchbruch zu verhelfen und dabei deren Einsatzfähigkeit wie im Falle der legitimatorischen Suche nach Argumenten für Hochhausbauten aus Vergleichen mit umgebenden Gebäuden überschätzen (G110). Dies drückt sich aus im lobbyistischen Kampf für moderne Architektur, für den der Behnisch-Entwurf für die Akademie offenbar instrumentalisiert wird (G025), der rhetorisch überhöhten Wiederaufnahme des Kampfes der „süddeutschen“ mit der „norddeutschen“ Architekturschule im Fassadenstreit, in dem die ersteren angeblich die letzteren „wegschießen“ wollten (G026), und schließlich im Wunsch der „Architekten ... [,] schon bei kleinen Projekten einen Louvre-Effekt [zu wollen]“ (G095), wenn eine Verbindung von „Alt“ und „Neu“ eingegangen wird. Auf den Punkt gebracht wird das kritische Selbstbewußtsein, das unterschiedlichste Akteure in der Stadt verbindet, durch die Absage an eine Preisgabe der Stadt an die „Willkür von Architektenphantasien“, auf die Architekten rhetorisch-lobbyistisch mit der Beschwörung von „Katastrophen“ reagierten, wo „es ... um nichts anderes als verschiedene Meinungen [geht]“ (G055).

Die fachliche Parallele zur Eitelkeit, die sich in der „Unabhängigkeit“ ausdrückt, wird als Notwendigkeit im professionellen Selbstverständnis einer künstlerisch-gestalterischen Tätigkeit anerkannt, aber auf der anderen Seite aufgrund der damit verbundenen Auswirkungen bedauert. Dies betrifft die Tatsache, daß sich Architekten häufig nicht an Wettbewerbsvorgaben halten, auch wenn diese bereits das Hintergrundwissen über die Marktlage beispielsweise bei Büroflächen integrieren (G005). Im Bereich der gestalterischen Details sichert sie den Architekten einen informellen Entscheidungsspielraum durch dieses Anerkenntnis zu. Die negativen Erfahrungen mit der Verwissenschaftlichung von Architektur erhärten die Unabhängigkeit von Juryentscheidungen in Wettbewerben bezüglich der Wettbewerbsvorgaben und bilden den Gegenpol zur kreativen Freiheit, die sich die Architekten selbst nehmen (G038). Wenngleich diese die Produktion innovativer Ideen häufig erst ermöglicht und gestaltungspolitische Übergriffe von Politikern die Spitze nimmt („Bei [der Forderung nach] Rundbogenfenstern [am Pariser Platz] haben die Architekten nicht mehr mitgemacht“, G089), wird dadurch eine Immunisierung auch städtebaulicher Entscheidungen von den außerfachlichen Akteuren befördert, wenn beispielsweise Proportionen von Projektvarianten durch gemeinsame Sitzungen der Verfahrenspromotoren am Modell als „gerade noch verträglich“ – und damit guten Gewissens nicht mehr weiter veränderbar - identifiziert werden (G024).

Der positiv bewertete Gegenpol einer kreativen Zusammenarbeit zwischen Architekten und den übrigen Akteuren läßt sich vorwiegend im Falle der Tätigkeit im Bestand finden. Architektinnen setzen sich im Rahmen des Umbaus von Denkmälern für denkmalorientierte Problemlösungen vermittelnd ein (G048, G059), so daß selbst Denkmalpfleger konstatieren: „Wenn die Architekten keine Lösung für die [bzw. den Erhalt der] Treppenhäuser gefunden haben, dann gibt es wohl keine“ (S09), werden aber in ihrem Spielraum durch die Investoren zwangsläufig beschnitten. Ob dieser Charakter der positiven Einschätzungen, der im wesentlichen von Verwaltungsmitarbeitern und aus der Fachöffentlichkeit stammt, damit zusammenhängt, daß tatsächlich in der Architektenschaft eine recht einheitliche Stimmung mit beispielsweise einer Ablehnung von Hochhäusern durch etwa 80 % der Architekten (G027, G045), einer Anerkennung der Gestaltungssatzung am Pariser Platz als „normal und richtig“ (G061) und einer klareren Trennung der individuellen Qualifikationsprofile hinsichtlich „Städtebau“ und „Architektur“ (G045) herrscht, was durch den Verweis von metropolenorientierten Akteuren auf die „unflexible“ Architektenkammer erhärtet wird (G069), muß an dieser Stelle unbeantwortet bleiben. Die Minderheit der Architekten ist jedoch bei weitem groß genug, um als leistungsfähige Bündnisgenossen der metropolenorientierten Akteure in Politik, Verwaltung und Investorenspektrum bereitzustehen, während im Rahmen einer städtebaulichen Steuerung bestimmten Vertreterinnen der „behutsameren“ Architekten präzise Teilaufgaben durch bestimmte Akteure übertragen werden, ohne daß diese als geeignet für die folgenden Bauaufträge selbst erachtet würden (G090).

Damit kann die in der Theorie der Wachstumskoalitionen aufgemachte These nur stark modifiziert bestätigt werden, wonach Architekten aus Eigeninteresse eine solche stützen. Zwar kommt ihnen Wachstum offenbar zugute, doch sind sie weder in ihrer Mehrheit mächtig genug, die Stadtpolitik auf einen verschärften Wachstumskurs zu bringen, noch weist ihr Kritikpotential in diese Richtung. Vielmehr stellt es

neben den oben angesprochenen Behutsamkeitsforderungen stärker lobbyistisch auf die Förderung moderner im Gegensatz zu historistischer Architektur ab, versucht also, ihren Anteil an den ohnehin anstehenden Bauaufgaben zu Lasten von „Architekturfabriken“ (G039), auswärtigen Architekten und anderen Architekturschulen, die in der Stadt kaum vertreten sind, zu vergrößern (G025). Einige Architekten gliedern sich aktiv und vor allem projektbezogen in die Wachstumskoalition ein, indem sie die auf eine Dichtezunahme in Wettbewerben wie am Alexanderplatz drängen (G089), das Architektenkartell stützen (G002), auf Einfluß auf ihre Investoren trotz ihres großen Namens verzichten (G034), sich aufgrund ihrer Innovativität und Eigenwilligkeit in städtebaulichen Sonderfällen auf umstrittene Weise anbieten (G006, G040, G089) und mit den metropolenorientierten Akteuren Stadtkronen-Überlegungen implizit oder explizit verfolgen (G050). Die Abhängigkeit der Architektinnen von den Investoren bleibt davon aber unabhängig bestehen (G045) und äußert sich in verschiedenen Formen der Instrumentalisierung, bei der „Kommerz“- oder „Glanz“-Architektur von „Schicki-Micki-Architekten“ Dichten in die Höhe treibt und die Genehmigungsfähigkeit befördert (G031, G071) - zumal kurz nach der Vereinigung die Kenntnis über die internationale Architekturszene sowohl im Senat als auch den Bezirken äußerst begrenzt ist (G007, G030, G039). Hierzu tragen im Städtebau weitere „ritualisierte Denkschemata“ (G066) wie „Pendants“ oder die Benutzung von Blockrandkonzepten „für das Herauswachsen von Türmen“ (G108) bei.

1.422 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Die Rolle der Architekten ist im Berliner Fassadenstreit deutlich gemacht worden (vgl. z. B. Sewing 1995). Es gilt an dieser Stelle u. a. herauszuarbeiten, worin sich der Einfluß der Architekten auf den Stadtentwicklungsprozeß über die Fassadengestaltung hinaus äußert und inwiefern dieser Einfluß von Bedeutung ist. Dabei ist zu beachten, daß die Vielfalt der in Wettbewerben, Gutachterverfahren und Entwurfsprozessen zu Tage tretenden Ideen und städtebaulichen Auffassungen im Rahmen dieser Arbeit nicht eingehend gewürdigt werden kann und daß die Auswahl der dominierenden Konzepte so stark von Jurymitgliedern, Bauherrinnen und Akteuren der öffentlichen Hand mitbestimmt ist, daß den Architektinnen in diesem Zusammenhang kein autonomer Einfluß zuzumessen ist.

Die umstrittene Frage nach der Vielfalt der im Berlin der Vereinigungszeit realisierten Bürohausarchitektur läßt eine kurze Charakterisierung der „Architekturschulen“ und ihrer Durchsetzungsfähigkeit bzw. der Reichweite von Selektionsmechanismen hinsichtlich der Architekturauffassung sinnvoll erscheinen. Grundstücksübergreifende Eingriffe in Gestaltungsfragen verlaufen in ihrem Intensitätsmuster parallel zu der Aufmerksamkeit, die den ihnen zugrunde liegenden Bauvorhaben durch die öffentliche Hand zugemessen wird. Je stärker das städtebauliche Umfeld politisch wie öffentlich sensibel erscheint, desto stärker sind auch die gestalterischen Eingriffe, also am höchsten am Pariser Platz, gefolgt von den „Linden“, der Friedrichstraße, der Friedrichstadt usw. Diese unterschiedlichen Aufmerksamkeitsgrade, die die Senatsverwaltungen den Vorhaben zumessen, unterstellen architektonische Einzelentscheidungen außerhalb des Stadtzentrums de facto der Obhut der bezirklichen Verwaltung, wobei die städtebaulichen Großvorhaben, die von Konzepten der Senatsverwaltungen gestützt werden, Ausnahmen bilden, wie die Ringstadtprojekte.

Demnach besteht in der Innenstadt über die unter Senatsmitwirkung eingesetzten Instrumente (Wettbewerbe, Jurybesetzungen, Investorenauswahlverfahren, Gestaltungsvorschriften, Genehmigungsvorgänge) ein deutlicher „Standortvorteil“ für diejenigen Architekten, die in der Linie der Senatsbaudirektion operieren, was zusätzlich durch Bauherren mit Interesse an schnellen Genehmigungen befördert wird. Die vielbeschworene „preußische Strenge“ verliert aber an mehreren Fronten parallel mit der Wirkungsmacht der Senatsbaudirektion an Bedeutung. Davon zeugen in Berlin-Mitte bereits die vereinzelt historischen Experimente von Patzschke, doch löst sich der Einfluß bereits bei Traufhöhenüberschreitungen deutlich auf, wenn diese außerhalb des Kontextes der City liegen oder in Beziehung zu Nachkriegsumfeldern treten (GSW-Hochhaus, „Zitrone“ an der Halenseestraße, Ring-Center, Jahn-Bauten am Kurfürstendamm). Das Aktionsfeld der Senatsbaudirektion wird hier durch experimentierfreudige Senatoren oder in bezirklicher Regie durchgeführte Verfahren eingeschränkt, während die Vorauswahl von Architekten durch Einfluß der Bauherren mitgesteuert und auf deren Vermarktungsziele zugeschnitten wird⁶⁸⁶. Mit

⁶⁸⁶ Das positive Echo auf das Ring-Center-Hochhaus und die „Zitrone“ am Rathenauplatz wäre demgemäß weniger einem glücklichen Zufall der Stadtpolitik geschuldet, wie dies zuweilen suggeriert wird (Stegers 1997), als vielmehr ein Ergebnis der Verbindung von Investorenlogik (funktionales, markantes Gebäude) und städtebauli-

dem Einfluß der Senatsbaudirektion sinkt gleichermaßen der Einfluß der Architekten in ihrem Umfeld, der in der Debatte über „Berlinische Architektur“ (Sewing 1994) konstatiert worden ist. In die Lücke tritt die Berliner Nachwuchsgeneration von Architekten, die ihre professionelle Reifung im Umgang mit der an städtebaulichen Brüchen reichen West-Berliner Substanz erreicht hat (Stegers 1997), die hinzutretende US-amerikanische Moderne um Helmut Jahn, während der Dekonstruktivismus im investorengeprägten Bürohausbau keinen Einfluß erlangt und die High-Tech-Architektur von Richard Rogers u. a. an ihrem Kostenaufwand scheitert.

Es wird deutlich, daß vier wesentliche Faktoren die Auswahl der Architektur steuern. Zu ihnen zählt zunächst die Traditionsbindung aus dem identitätsgebenden Bestand in der Interpretation der Senatsbaudirektion und ihrer Berater. Weiter ist es die Innovationsneigung der jüngeren Architektengeneration, die aus der architekturtheoretischen Grundposition, historische Brüche zu akzeptieren und städtebaulich kenntlich zu machen, in Verbindung mit den hierfür in Frage kommenden „städtebaulich schwierigen“ Orten Angebote machen kann. Drittens ist der Selektionsmechanismus der Investoren zu nennen, der hinreichend konventionelle Gebäude verlangt, in Ausnahmefällen impulsgebende Experimente duldet und teilweise auf bekannte Namen von Architektinnen setzt. Schließlich spielt viertens die grundsätzlich investitionsorientierte Haltung der Politik eine Rolle, die experimentelle Architektur als Motor von Attraktivitätssteigerung begreift.

Von bisher unterschätzter Bedeutung für die Rolle der Architekten erscheint der Grad der Thematisierung der architektonischen Grundauffassungen bzw. ihrer Einsetzbarkeit, die nach Bestimmung der Entwurfsarchitekten im Prozeß eine Rolle spielt. Für die Durchsetzung ihrer Positionen im Konfliktfall sind diese wegen ihrer Auftragsgebundenheit auf Bündnispartner als Ressourcen angewiesen. Gegen den Bauherren können sie sich Spielräume dann erarbeiten, wenn die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens noch ungewiß ist und sie im Rahmen von Vorstudien im Auftrag der öffentlichen Hand tätig sind oder als Wettbewerbssieger eine gewisse Absicherung ihrer Position genießen. Diese Spielräume sind in der Regel klein, doch die zugrundeliegenden Konflikte stellen aber naturgemäß auch nicht die Hauptauseinandersetzungen über Projekte dar. Gegenüber der öffentlichen Hand besitzt der Entwurfsarchitekt deshalb keine Spielräume hinsichtlich der städtebaulichen Komposition, weil diese im Vorentwurfsstadium im Rahmen einer Auswahl unter Alternativen Gegenstand der Zielfindung zwischen öffentlicher Hand und Bauherr ist.

Der Schauplatz leidenschaftlicheren Einsatzes von Architekten ist die Auseinandersetzung über Proportionen und Fassaden. Für beide kann er eine professionelle Autorität für sich verbuchen, insbesondere gegenüber der Politik, doch wirken beide in unmittelbarer Form im öffentlichen Raum und stoßen daher auf das Interesse der öffentlichen Hand und der Öffentlichkeit. Das einzige Instrument des Entwurfsarchitekten ist die Veranschaulichung seiner Position über Zeichnungen und Modelle, wobei er in der Diskussion darüber darauf angewiesen ist, die Entscheidungsfindung über eine Beurteilung der städtebaulichen Gesamtqualität zu thematisieren und dabei „harte“ städtebauliche Indikatoren zu dethematisieren.

Dies gelingt über Verfahrenstypen (z. B. Wettbewerbe), über deren Einsatz er aber nicht verfügt, über den Aufbau und die Stabilisierung dieses Entscheidungsmusters im personell begrenzten Vorentscheidungsraum, in dem auf Seiten der öffentlichen Hand ebenfalls auf die Ermittlung der städtebaulichen Gesamtqualität ausgerichtete Partnerinnen - insbesondere Fachkolleginnen in der Verwaltung - zur Verfügung stehen, im Konfliktfall aber lediglich durch die Vermittlung fachlicher Autorität, die dann stark an die Stellung der Hauptakteure innerhalb der öffentlichen Hand einerseits und sein eigenes Renommee andererseits geknüpft ist. Gerade in bezug auf Konflikte mit Fachkollegen innerhalb der öffentlichen Hand besteht die Möglichkeit des „Aussitzens“ kaum, wohingegen dies bei Konflikten mit Politikern für renommierte Architekten der Fall ist, die in der Regel über symbolische Weiterentwicklungen von Entwürfen bewältigt werden.

chem Rahmen (freistehendes Gebäude, Ergebnis: schiffsartiger Grundriß), das an anderer Stelle wie in der vielkritisierten Friedrichstraße aufgrund des dortigen Auseinanderbrechens von Investorenlogik (maximale Ausnutzung bei hohen Bodenpreisen) und städtebaulichem Rahmen (barockes Straßennaster mit Identifikationsfunktion, Ergebnis: verzerrte kritische Rekonstruktion) gar nicht möglich gewesen wäre.

1.5 „Bürger“ und „Beobachter“

1.51 Die „Bürger“

1.511 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

Von den Bürgern⁶⁸⁷ werden im Rahmen der *Selbsteinschätzung* im wesentlichen bekannte Phänomene geschildert, die einmal mehr bestätigen, daß zumindest diejenigen Personen und Initiativen, die in ihrer Kritik am weitesten gehen und versuchen, sich aktiv in Entscheidungsprozesse einzugreifen, von einer Orientierung auf die Weiterentwicklung ihres „Kiezes“ ausgehen, dabei teilweise bereits Bauvorhaben als übermäßig „massiv“ und „monoton“ auffassen, die von den Entscheidungspromotoren noch ohne größere Bedenken vertreten werden und skeptisch gegenüber einer Veränderung des Dichte- und Höhenmaßstabs sind (Ö02, Ö04, Ö08, Ö11). Dies kann gerade in den untersuchten Fällen schwerlich als St.-Florians-Politik abgetan werden, geht es doch meist um Projekte, die keine unmittelbaren Wirkungen auf das Lebensumfeld der Bürgerinnen entfalten, sondern um die Gestaltung öffentlicher Räume in Bereichen, die für ihre Wahrnehmung von Stadt von Bedeutung sind. Unmittelbar aus der Verteidigung von Privilegien o. ä. entwickelte Abwehrhaltungen werden von Vertretern der öffentlichen Hand abgewehrt und Eingriffe in das unmittelbare Lebensumfeld ansatzweise in Qualitätsanforderungen an Projekte aufgegriffen, so daß sich anhaltender Bügereinsatz in einem Feld, das wenig mit dem stadtentwicklungspolitischen Dauerkonflikt der Verkehrsplanung zu tun hat, auf beharrlich vertretenes Interesse zurückführen läßt, das selbstverständlich mit räumlicher Nähe des eigenen Wohnorts steigt.

Eine Interpretation, die die Konflikte mit Bürgern auf die unterschiedlichen Positionen der Akteure zum - mindestens in seinem Ausmaß - weitgehend neuen Aufgabenfeld bzw. Veränderungsbereich der Büroflächenpolitik zurückführt, erscheint hier treffender: Investoren gehen von den Verwertungsmaßstäben aus, die durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Bodenpreis bestimmt werden, Architekten entwickeln das Selbstverständnis für die zu bewältigende Aufgabe aus ihrem Gestaltungsauftrag, der Raumkomposition und Nutzeranforderungen in Einklang bringt, die öffentliche Hand fügt sich in die Notwendigkeit, mit den gängigen Nutzungsmustern planerisch umzugehen, und lediglich die Bürgerinnen können sich gewissermaßen erlauben, über die Kritik an den stadträumlichen Konsequenzen von Einzelprojekten den nicht mehr einzelnen Akteuren zuzuordnenden Trend insgesamt in Frage zu stellen. Somit scheitern Kompromisse bisweilen an der Unvereinbarkeit von Grundpositionen, bei denen Bürger die gängigen Leitbilder der Fachwelt - die sich hinsichtlich der Entscheidungsfindung produktiv mit den Nutzungsabsichten der Investoren verbinden - zu konterkarieren versuchen. Die Eindeutigkeit und Breite dieser Ablehnung wird zur wesentlichen Mobilisierungsvoraussetzung, da die Machtressourcen gering sind, Bewegungen sich kaum professionalisieren lassen und formale Beteiligungsrechte mit Fatalismus quittiert werden. Gelingt es im Prozeß, über Anpassungen Zugeständnisse in Richtung einer Verträglichkeit der Projekte zu gewährleisten, nimmt die Konflikträchtigkeit schnell ab.

Die *Einschätzung der Bürger durch die Verfahrenspromotoren* baut auf vier Grundlinien auf, die sich ausdifferenzieren und ihren Stellenwert im Entscheidungsprozeß über das Handeln der Promotoren bestimmen. Sie können mit den Stichworten „Desinteresse“, „Interessengebundenheit“, „Inkompetenz“ und „Heterogenität“ umschrieben werden. Alle bezeichnen sicher ernstzunehmende Phänomene in der Wahrnehmung der Bürger durch die Promotorinnen, werden aber trotz ihres Charakters von Teilwirklichkeiten zielgerichtet legitimatorisch eingesetzt.

Das Desinteresse des Durchschnittsbürgers an Planungsfragen ist stehende Rede vor allem in der Politik (L10, L15, L18), der Verwaltung (B11, E04) und ihren nachgeordneten Gutachterkreisen (P06, P17):

„Die Bürger wurden gefragt, z. B. ob das Gebäude zu hoch ist, ja, darauf gab es dann natürlich auch wie bei allem, wo man die Leute fragt, Leute, die fanden das ganz toll, und Leute, die fanden das ganz mies, ja, man hatte natürlich die ganze Bandbreite möglicher Antworten darauf, ja. ... Die Bürgerbeteiligung, die wir durchgeführt haben, wir haben eine Veranstaltung gemacht, die Leute konnten Stellungnahmen abgeben, und wir haben das auch ausgewertet, aber, ich sage einmal, das ist nicht so, wenn sich da 30, 40, 50 Bürger beteiligen,

⁶⁸⁷ An dieser Stelle werden lediglich diejenigen Bürger für die Selbsteinschätzung herangezogen, die in den Interviews näher befragt werden konnten.

melden und sich äußern, mein Gott! Das finde ich wirklich sehr sehr problematisch, ja, also jetzt wegen dieser Zahlen Veränderungen, irgendwelche, an diesem Bau vorzunehmen.“ (P06)

Dies scheint die Rolle der Bürgerinnen dort sogar stärker als unter Investoren in Frage zu stellen (I07, I09). Die Frustration, die sich bei geringem Echo auf Beteiligungsangebote breitmacht, wird wiederum eingespeist in die Bewertung der Repräsentativität und Bedeutung von Bürgeräußerungen. Auch über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehende Beteiligungsschritte bringen hier kaum zusätzliche Aufmerksamkeit, doch bleibt zu fragen, ob die Methode der mehrfachen Erörterungsveranstaltungen mit weitgehend vorbestimmten Konzepten wiederum bei Bürgern überhaupt gegenüber einer konventionellen Beteiligung zusätzliche Motivation zur Mitwirkung nach sich ziehen kann. Lediglich der Erstkontakt mit Projekten oder der Beginn der Bauphase scheint Bürger stärker zu mobilisieren (G111), wohingegen Auslegungen im Bebauungsplanverfahren ein minimales Echo erzeugen (G041). Beklagt wird bisweilen, daß die Bürger sich nicht mehr für ihre Stadt verantwortlich fühlen (G023), doch stellt sich die Frage, ob frühere Auseinandersetzungen nicht beschränkt waren auf den Einsatz für Symbole (vgl. den versuchten Abriß der Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche in den 1950er Jahren), gegen die Bedrohung eigener Lebensräume (Einsatz gegen die Kahlschlagsanierung in den 1970er Jahren und später) und die Verhinderung großräumiger Stadtzerstörung in einem Klima der wachstumskritischen 1980er Jahre (Einsatz gegen die BAB „Westtangente“) und damit - wie heute (G071, G090, G121) - stets selektiv. Diese Selektivität ist weiterhin Merkmal der Beteiligung, die Arbeitsplätze für wichtiger einschätzt als städtebauliche Details, aber hier durchaus ein waches Gespür für die Stadtentwicklungspolitik an den Tag legt (G084), wengleich beispielsweise die Konkurrenz zu dynamischen Nachbarbezirken im Ostteil der Stadt eine Motivation der Beteiligung sein kann (G064).

Wie das Desinteresse schwächt auch die Identifikation der Beteiligungsmotive als interessengebundenes Handeln tendenziell den Einfluß der Bürgerinnen. Politik und Verwaltung mit dem Auftrag, für die gesamte Bevölkerung zu handeln und Einzelentscheidungen in einen Gesamtzusammenhang zu stellen, stellen bei den Bürgern als „übliche Bedenken“ (B04, s. o.) z. B. Hinweise auf Lärm und Verkehrsbelastung oder ein Interesse an ansprechenden Details wie hellen Fassaden (G024) fest. Bürger wollen zwar aus ihrer Sicht zu Recht ihr „Liebgewonnenes erhalten“ (E05), sind unvorbereitet, grundsätzlich ablehnend gegenüber dem Unbekannten (B11) und auf gesamtstädtischer Ebene vorrangig an Klientelpolitik wie dem notorischen Konflikt um Kleingärten interessiert (S01). Die „berechtigten Anliegen“ sind aber nur von begrenzter Wichtigkeit (E06), und die Erhaltung oder Schaffung einer Kiezatmosphäre nur eingeschränkt Maßstab für die Gestaltung neuer Stadträume (B18). Diese Reduzierung der Beteiligung auf ihre Kiezbezogenheit würdigt die ausgleichenden Versuche von Bürgern nur eingeschränkt (B02, G082) und denunziert die mangels Ressourcen und politischer Thematisierung ungeschickten Rückzugsgefechte ob ihrer fachlichen Kompetenz (G054):

„Deren Vorgaben waren zunächst ja, gar nichts bauen, am liebsten alles so lassen ... viel Wohnungen, wenn überhaupt, und dann natürlich so wenig wie möglich Masse, ist auch klar, und viel grüne Wiese, aber am liebsten: „Laßt doch alles wie es ist, warum muß hier überhaupt gebaut werden?““ (G082)

„Ich kenne keine Bürgerinitiativen, die dagegen waren, ich kannte eine Initiative, die ein Anwalt vorgebracht hat, daß er von seiner Anwaltskanzlei aus die beiden Kirchtürme der Johanniskirche nicht mehr sehen kann.“ (G054)

Damit ist der dritte Baustein des Bildes von den Bürgern angesprochen. Inkompetenz wird diesen ganz überwiegend aus dem Architektenspektrum vorgeworfen, das aber gutachterlich oder beratend stabil in die Entscheidung eingebunden ist, in der Exekutive auf *counterparts* aus der gleichen Profession stößt und damit wohl aufgrund der Vorhand-Position der Entwurfsverfasser und Verfahrenspromotoren Versuche einer intensiveren Auseinandersetzung gar nicht erst anstrengen muß. Darauf deutet die Herausstellung gestalterischer Details vor der städtebaulichen Gesamtwirkung (G119) und die Klage über fehlendes baukulturelles Verständnis in der Stadt und insbesondere ihren „proletarisch“ geprägten Teilen (B02, G023) in unhinterfragter Weiterführung einer kulturkritischen Tradition, die in den Zuwanderungswellen um die Wende zum 20. Jahrhundert und dem Abwandern der Eliten vor dem und im Zweiten Weltkrieg ihren Hintergrund hat, dabei aber Kommunikationsbarrieren, tatsächliche Verhältnisse und Verfahrenseigenheiten ignoriert:

„Das zeigt natürlich auch, daß wir, was die Sensibilität unserer Sinnesreizung anbetrifft, ganz schön verdorben sind, daß es dann immer nicht grell und bunt und schrill genug ist ... daß eine etwas subtilere und sensiblere Veränderung in einem Artefakt wie in einem Hochhaus offenbar auf den ersten Blick gar nicht wahrgenommen wird. Vielleicht auch auf den ersten Blick gar nicht wahrgenommen will. Aber wenn man da genau hinguckt, stecken nämlich diese ganzen Höhen-Proportionsregeln ... noch einmal in diesem Hochhaus drin. Das ist sozusagen die ... Lese-Latte für das Konzept, und insofern also auch ein Schlüssel für die Entzifferung, für bestimmte Aussagen, die das Gebiet charakterisieren. ... Zum anderen merkt man nicht, daß die wechselnden Lichtverhältnisse über den Tag sich auch an dem Hochhaus sehr gut und interessant ablesen lassen, daß eben auch die ... Glasfassade so beim Gegenlicht ... eine ganz interessante Transluzenz des Baukörpers da erlebbar macht. So daß ich auch sehr unterschiedliche Äußerungen darüber höre. Das erwarte ich aber auch von einem Artefakt oder Kunstwerk, das sehr unterschiedlich wirken kann.“ (G119)

„In Moabit fehlt die Bildung und das Verständnis von der Sache, um die Bedürfnisse klar und eindeutig zu formulieren.“ (B02)

Weitere Indizien sind die Diffamierung der „Heimatkundler“ von der streitbaren „Gesellschaft Historisches Berlin“ (G026, G045) und die Oberflächlichkeit in der Bewertung von Baudenkmalen wie dem Schimmelpfenghaus (G118) oder Verfahrensstandards (G008). Grundsätzliche Ablehnung von Projekten durch die mobilisierte Öffentlichkeit kann denn auch als „organisiert“ (G091) identifiziert werden, oder als „erschreckend stadtfreundlich“ (G038) in ihrer bürgerlichen Prägung und Ablehnung von Verdichtung, so daß Architekten wie Kleihues vor einer Brückierung ihrer Kritikerinnen mit dem Verweis darauf, ob sie denn wüßten, wen sie vor sich haben, nicht zurückschrecken (G038):

„Die haben eine Stunde Terror gemacht da drin. ... Nach einer Stunde gingen diese Krawalltypen ... raus. Und dann konnten mit den Verbliebenen ernsthaft Fragen auch dieser Art besprochen werden. ... Ich möchte nur sagen, daß dieser Bevölkerungswiderstand auch organisiert war, und er kann auch politisch motiviert gewesen sein.“ (G091)

„Wenn viel Kommunikation herrscht, wir lieben das doch alle, da ist auch Dichte dazu nötig, nicht wie Andere, die es schon schrecklich finden, wenn mehr als drei Leute sich auf der Straße begegnen.“ (G038)

Diese Marginalisierungspraktiken sind Schlüssel für den Verweis auf die Heterogenität der Öffentlichkeit, der es erlaubt, Reaktionen auf deren Äußerungen auf den Fall erheblichen Widerstandes zu begrenzen und Politik als das unüberprüfbare Ausloten von Stimmungen zu begreifen. Selbst die Gegner von Projekten werden an ihrer Achillesferse, ihrer inneren Heterogenität, erwischt (G007, G019, G026), während in konventionellen Verfahren mit relativ eindeutigem Meinungsbild gegen bestimmte städtebauliche Vorschläge der Verweis auf das „breite Antwortenspektrum“ (G041, G044), die Normalität unterschiedlicher Meinungen über einen Entwurf (G091, G119) oder die Tatsache, daß „immer über etwas gemeckert“ wurde (G064), genügt. Im Einzelfall wird erkannt, daß die Kritik auf die wachsamten Kreise der Bündnisgrünen oder der PDS zurückgeht (G071, G111), die die Mehrheitsvertreterinnen nicht aus der Bahn wirft.

Die *Strategien*, die sich aus diesen Einschätzungen ergeben, sind in drei Kategorien zu fassen. Erstens besteht eine Zusammenarbeit von Schlüsselakteuren auf der jeweiligen politischen Ebene, so daß Projektgegner in der Exekutive ihre inhaltlichen Verbündeten in der Öffentlichkeit mit Informationen versorgen oder zu mobilisieren versuchen (G021, G022, G060, G077), während die Indifferenten oder Befürworterinnen darauf verzichten können und Abwehrstrategien entwickeln (G007, G019) bzw. nur auf rufschädigenden Widerstand reagieren (G026). Die Gegner stoßen aber auf Grenzen, wenn die Selektivität des Interesses eine Mobilisierung nicht zuläßt (G060) oder Einzelprojekte frühere Beteiligungsergebnisse obsolet machen (G029) und damit strategisches Handeln erschweren. Zweitens besteht gerade auf der Seite der Investoren bisweilen eine volle Anerkennung der Bürgerinneninteressen und mithin des Beteiligungsverfahrens, wiewohl die Kritik am Instrument Bebauungsplan über dessen Dauer hinaus auch auf die geringe Wirkung für den Schutz von Bürgerinneninteressen gerichtet ist (G064, G109, G115, G127). Eine Infragestellung des Projekts selbst wird nicht zugelassen, aber teilweise Überzeugungsarbeit für das eigene Konzept versucht. Selektive Wahrnehmung von Kritik an Projekten trifft Investorinnen gleichermaßen wie andere Akteure (G094) - bei aller Anerkennung der oben angesprochenen Heterogenitätsproblematik.

Die dritte Strategie ist wohl die wichtigste, da sie im Herzen des Entscheidungsprozesses bei den Verfahrenspromotoren angewendet wird: der paternalistische Umgang mit der Öffentlichkeit, der einerseits an

der Inkompetenz-Problematik ansetzt, andererseits dem Selbstverständnis der Exekutive als dem Organ der Abwägungsvorbereitung geschuldet ist, das sämtliche Belange in den Planungsprozeß integrieren muß. Sie beginnt bereits auf der Ebene der Flächennutzungsplanung, wo die Entlastungsstandorte am Ring auch einer Abfederung der Ängste vor einer überstrapazierten Innenstadt dienen sollten - einhergehend mit einer Reduzierung der M1-Flächen im Laufe des Abstimmungsprozesses mit den Bezirken (G003), findet aber in den Bezirken ihre volle Ausprägung. Bürger bewirken in diesem Sinne „so viel, wie man ihnen zugesteht“ (G117). Gutachter, die für die Öffentlichkeit bedeutsame Orte planen, begreifen sich selbst als „überzeugte Berliner und Stadtbürger“ (G034) und nehmen damit antizipierende Funktionen im Hinblick auf die Öffentlichkeit anders wahr als bei gewöhnlichen Investitionsvorhaben. In frühen Phasen von Projekten werden bisweilen Alternativen noch „mitgedacht“, aus eigener Unsicherheit, aber trotz früher und intensiver Beteiligung ohne Einbeziehung der Bürgerinnen in die Alternativengenerierung (G019). Die öffentliche Verwaltung lehnt Vorschläge von Investoren auch einmal ab, wenn „da[von] ... der Bürger nichts ... [hat]“ (B14) wie bei einer hohen Verdichtung ohne zugängliche Freiflächen, läßt durch Gutachten nachweisen, daß die Betroffenheit der Bürger durch ein Projekt „nur geringfügig“ (B11) sei, und versucht von der eigenen Position teilweise mit „dummen Bemerkungen“ zu überzeugen, da man „eine Sache, die man eigentlich als vernünftig ansieht, ... irgendwie argumentativ durchsetzen [muß]“ (B02). Scheitert der Überzeugungsversuch, ist dadurch das eigene Handeln nicht in Frage gestellt:

„Sie können machen, was Sie wollen, es kommen immer wieder Leute, die an dem, was sie haben, und wo sie gestern noch geschimpft haben, plötzlich es so lieb gewonnen haben, daß sie es nicht verändert haben möchten. ... Was die Höhe angeht, da haben wir versucht, die Leute zu überzeugen, von dem Stadtzeichen, und ansonsten haben wir weitergemacht.“ (G091)

Die paternalistische Annäherung hat ein doppeltes Gesicht: Zum einen rechtfertigt sie die Immunisierung von politischem Handeln gegen Kritik, zum anderen bewirkt sie tatsächlich die antizipierende Berücksichtigung von realen Belangen der Bürger ohne deren unmittelbare projektorientierte Mobilisierung. Sie verleiht der Stadtentwicklungspolitik damit eine nicht zu vernachlässigende pluralistische Note.

1.512 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Bürgerinnen besitzen mit ihren zwei institutionalisierten Einflußnahmemöglichkeiten auf den Planungsprozeß, der Wahlentscheidung auf der Bezirks- und Landesebene sowie der formellen Beteiligung im Bauleitplanverfahren, zwei äußerst indirekt wirksame, aber in ihrer Wirkungsweise voneinander grundsätzlich zu unterscheidende Funktionen.

Die Wahlentscheidung bringt auf der Landesebene nur einen minimalen Einfluß auf das Stadtentwicklungsgeschehen. Betrachtet man sich die relevanten stadtentwicklungspolitischen Themen des Untersuchungszeitraums, die in der Öffentlichkeit als wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen den Parteien im Abgeordnetenhaus wahrgenommen werden⁶⁸⁸, so können diese zugespitzt werden auf verkehrspolitische Grundpositionen (Rolle des öffentlichen Nahverkehrs, Rolle des innerstädtischen Straßenbaus und Mitteleinsatz, Umgang mit hohem Individualverkehrsaufkommen), die wirtschaftspolitische Ausrichtung und die Rolle des Landes Berlin in der internationalen Städtekonkurrenz (Grad der Bereitstellung städtischer Funktionsräume für die Ausprägung von metropolenträchtigen Orten und Nutzungen, Grad der dafür bereitgestellten öffentlichen Investitionen) und die Haushaltspolitik (Einschätzung möglicher Hebeleffekte öffentlicher Investitionen, Verteilung knapper Ressourcen zwischen bestandspflegeorientierten und wachstumsorientierten Projekten). Die während der 1990er Jahre im Amt befindliche große Koalition und ihre Stadtentwicklungspolitik hat auf Senatsebene überdies zu einer weitgehenden Verwischung der Positionen der Koalitionsfraktionen hinsichtlich der untersuchungsrelevanten Themen geführt. Diese Kombination aus Zuspitzung wahrgenommener stadtentwicklungspolitischer Themen auf Bereiche mit nur indirektem Einfluß auf projektbezogene Entwicklungsentscheidungen, scheinbarem Konsens in der Fachwelt über den Vorrang von Haushaltskonsolidierung, dem Primat der Wirtschaftsförderung und

⁶⁸⁸ Darüber hinaus ist im Einzelfall versucht worden, mit stadtplanerischen Themen Wahlkampf zu machen, ohne daß ersichtlich wäre, ob dies die Wahlentscheidung der Berlinerinnen und Berliner relevant beeinflusst hätte. Ein in dieser Untersuchung gestreiftes Beispiel ist die Ausstellung der FDP, die die Partei gegen vermeintliche architektonisch-baupolitische Sünden profilieren sollte, aber das Scheitern an der 5%-Klausel im gesamtdeutschen Trend anläßlich der Abgeordnetenhauswahlen 1995 nicht aufhalten konnte.

strukturelle Fragen - bei Dissens über Einzelprobleme (vgl. Fassadenstreit) - sowie breiter Mehrheit der Koalition hat die Möglichkeit, über Wahlentscheidungen auf Abgeordnetenhausbene Stadtentwicklungspolitik zu beeinflussen, nicht spürbar größer werden lassen. Die Verquickung von Unverständnis in Teilen der Bevölkerung über die scheinbar unaufhaltsame Mobilisierung von Baumassen für die Nachverdichtung der Innenstadt - ausgehend von der wuchtigen Baumassenarrondierung in der Friedrichstraße und strukturverändernde Implantate in der City-West über die Stadtkronenpolitik am Alexanderplatz und die Produktion auch für uninteressierte Laien unübersehbare Büroflächenleerstände bis hin zur Aktivierung von (Verkehrs- und) Grünflächen für die Ideen des Planwerks Innenstadt - mit der kritisch beäugten Erfolgsgeschichte des Potsdamer Platzes als attraktiver städtischer Brennpunkt, der dennoch als unintegrierter Stadtteil gilt, läßt Stadtentwicklungspolitik zu einem unüberschaubaren, den Einflußmöglichkeiten des Bürgers entzogenen Politikfeld werden. Es wird mit Spannung und Staunen begleitet, ohne sich außer im entwicklungskritischen, aber angesichts des scheinbar alternativenlosen Strukturwandels nicht massenwirksam mobilisierungsfähigen Milieu aus West-Berliner Tagen auf die Wahlentscheidung niederzuschlagen.

Schließlich verbleibt die Hoffnung auf die lokalen Interessen verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten der Bezirksebene. Im Ostteil der Stadt bringen sie wohl in Verbindung mit der Ernüchterung über den Verlauf des Einigungsprozesses insgesamt einen Schub für die PDS, die aber in der Innenstadt nur begrenzten Einfluß auf Stadtentwicklungspolitik nehmen kann und ihrerseits hin- und hergerissen ist zwischen mangels breiter wirtschaftspolitischer Alternativen räumliche Potentiale verwertender Tertiärisierungspolitik einerseits und veränderungskritischer Kontrollfunktion andererseits, während die entwicklungskritischen Bündnisgrünen kaum Einfluß ausüben können. So bildet sich auch auf lokaler Ebene ein stillschweigender Wachstumskonsens heraus, der im Bedarfsfall wie im Bezirk Mitte durch die Politik des Senats abgesichert werden kann. Lediglich in einigen Bezirken im Westteil gelingt es den entwicklungskritischen Kräften, Verantwortung für die Baupolitik oder das Bürgermeisteramt auf Bezirksebene zu übernehmen, die aufgrund ihres breiten Rückhalts in der Bevölkerung zwar öffentlichkeitswirksame Gegenpositionen zur Wachstumspolitik des Senats aufbauen können, aber im Falle von herausragenden Büroinvestitionsvorhaben stets zwischen der Möglichkeit der lokalen Einflußnahme und dem Eintritt des Senats ins Verfahren laviieren müssen. Damit sind entwicklungskritische Kräfte aus verschiedenen Gründen in Ost wie West weitgehend gelähmt und nur sehr begrenzt in der Lage, ihre Ziele in projektbezogene Erfolge an die Bevölkerung vermittelbar umzusetzen. Letztere nimmt eher eine Entzauberung durch Beteiligung an der Macht wahr⁶⁸⁹, so daß eine bezirklich verankerte Alternative zur Entwicklungspolitik auf Senatsebene kaum Hoffnung für die Wahlentscheidung der Bevölkerung darstellt. Hinzu kommt, daß die Bildung von informellen Koalitionen auf Bezirksebene durch die tendenziell überparteiliche Minimalkonsense herausfordernde Wahl des Bezirksamts nur in Ausnahmefällen möglich ist (G124).

Die aus den bisherigen Ausführungen abzuleitende geringe Bedeutung der Wahlentscheidung ist Ausdruck der Wahrnehmung von politischen Gestaltungsmöglichkeiten durch die Bürger. Dagegen ist die Ausgestaltung der Praxis der formalisierten Bürgerbeteiligung eher Resultat der Wahrnehmung des Stadtentwicklungsprozesses durch die Exekutive. Wenngleich sich in zahlreichen - vielleicht sogar in der überwiegenden Mehrzahl der - Planungsverfahren Beteiligungsstandards auf Initiative der Verwaltung und der Politik herausbilden, die - auch mit dem Ziel einer Antizipation von Konflikten im Sinne der Investoren - weit über die gesetzlich verankerten Anforderungen hinausgehen (insbesondere Erörterungsveranstaltungen und Ausstellungen), so sind dennoch die Resignation über die vermeintlich geringe Beteiligung der Bürger in der Verwaltung und die Negation der inhaltlichen Bedeutung sowie der Repräsentativität von Bürgeräußerungen in der Politik weit verbreitet.

Schlüssel hierfür ist die - trotz der Idee der frühzeitigen Bürgerbeteiligung - äußerst spät im Verfahren angesiedelte Einbeziehung der Öffentlichkeit im projektorientierten Stadtentwicklungsprozeß. Die geäußerten Anregungen und Bedenken können kaum noch als konstruktiv-gestaltend aufgefaßt werden und sind ohnehin häufig von Reserviertheit gegenüber massiven Veränderungen geprägt, deren Unumstrit-

⁶⁸⁹ Vgl. dazu die Einschätzung der bündnisgrünen Baustadträtin Profé durch die Charlottenburger Öffentlichkeit, die die Geschoßflächenzunahme eines Wettbewerbssiegerentwurfs zur Bebauung des Stuttgarter Platzes im weiteren Verfahren dieser zurechnet, obwohl sie weiterhin dagegen ist, aber aus Angst vor dem Eintritt des Senats ins Verfahren nur über begrenzte Instrumente zu dessen Beeinflussung verfügt (G118).

tenheit unter den Verfahrenspromotoren jedoch einen Ausgangspunkt des Verfahrens bildet. Die scheinbar über das Mindestmaß hinausgehende Beteiligung überläßt es den Bürgerinnen, Veränderungsspielräume eigenständig auszuloten und hierfür Ressourcen zu mobilisieren. Trotz des betriebenen Aufwands wird die Beteiligung nach legitimationsorientiertem Vorlauf von den Promotoren teilweise als verfahrensverzögernde Pflichtübung aufgefaßt, da zum einen die geäußerten Kritikpunkte den Verfahrensbeteiligten wegen der Intensität ihrer fachlichen Auseinandersetzung mit den möglichen Entwicklungsalternativen auch vor der Beteiligung bereits im Grundsatz bekannt sind und zum anderen formalrechtlich „Abwägung“ lediglich die nachvollziehbare Thematisierung der Entscheidungsgründe, nicht aber die Auslotung etwaiger von der politischen Linie abweichender Kräfteverhältnisse in der Bevölkerung bedeutet, sich aber Begründungen für die eigene Haltung in der Regel ohnehin finden lassen⁶⁹⁰.

Damit bilden die Bürgeräußerungen in der Regel ein kaum konstruktives Konglomerat von Einzelpunkten, die sich bereits von den vorliegenden Planungsabsichten leiten lassen und diese modifizierend kommentieren, allerdings in einer Weise, daß sie ernst genommen den gesamten üblicherweise vorausgehenden Planungsvorlauf ins Wanken bringen würden. Demnach wird es aus Sicht der Promotoren erforderlich, ihnen politisch die Legitimation abzusprechen und die geäußerten Positionen als klientelistische Äußerungen zu diskreditieren, die zudem ein zufälliges und kaum repräsentatives Bild aus der Sicht der wesentlichen Projektgegner abgeben (G123). Insbesondere der Charakter der Masse als „schweigend“ eröffnet einen vielfältigen Interpretationsspielraum dessen, was tatsächlich „Bürgermeinung“ sei. Entscheidend am Verweis auf die Auffassungen der weiteren Öffentlichkeit ist allerdings - und dies im Gegensatz zu zahlreichen anderen Politikfeldern, in denen starke lobbyistische Vertretungen etablierte Transmissionsriemen zwischen Bürger und Politiker bilden - die Unüberprüfbarkeit dieser Interpretationen, so daß sich schließlich die formale Beteiligung auf ein Ideenreservoir für Weiterentwicklungen im Detail instrumentalisieren läßt. Die Reduzierung des Einflusses auf Details ist wiederum kaum als Erfolg transportierbar, und im Ergebnis verliert auf Bürgerseite über den Eindruck der Machtlosigkeit die Beteiligung an Stellenwert, während sich in der Verwaltung Ernüchterung über die geringe Resonanz auf Beteiligungsangebote einstellt.

Läßt man die Mobilisierung der Fachöffentlichkeit außen vor, die unten näher beleuchtet werden soll, verbleiben im wesentlichen vier Fälle, in denen Bürgerbeteiligung über kosmetische Nachbesserungen hinausgelangen kann, wenngleich mit unterschiedlicher Reichweite⁶⁹¹ und dann nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der formalen Beteiligung. Der erste Fall ist der der nachbarlichen Betroffenheit. Hier tangiert ein Vorhaben in seinen Wirkungen unmittelbar das Lebensumfeld (bzw. in der Regel das Wohnumfeld) von auf dem Areal oder an es angrenzend wohnenden Haushalten. Naheliegenderweise stellen diese ein Hauptreservoir der Beteiligung dar und sind aufgrund ihrer Betroffenheit zu einer punktuellen Mobilisierung gegen ein Vorhaben in der Lage. Auch ihre Äußerungen unterliegen sofort der Einordnung in den politischen Gesamtzusammenhang und werden daher im Rahmen der Qualifizierung von Projekten ernsthaft aufgegriffen, ohne diese jedoch grundsätzlich ins Wanken bringen zu können. Die Erfahrungen mit dem Sanierungsprozeß der 1970er Jahre und die Herausbildung der behutsamen Stadterneuerung aufgrund erheblicher Widerstände gegen Verdrängung und Vernichtung von Wohnraum sind inzwischen so breit planerisch und politisch internalisiert, daß im Falle erneut drohender Verdrängung lokale Widerstände vergleichsweise schnell aufgegriffen werden (vgl. dazu den Planungsprozeß am Alexanderplatz), um Projekte nicht grundsätzlich zu gefährden. Lediglich im Falle von scheinbar vernachlässigbaren Abriß- oder Umsetzungsmaßnahmen werden andere Lösungen teilweise in Zusammenarbeit mit den Investoren versucht (vgl. Treptowers). Der Charakter der Bürobauvorhaben von der kleineren Einzelmaßnahme bis zur groß angelegten Standortkonversion tangiert benachbarte Bewohner selten direkt, da die Flächenvorsorgepolitik und die Investitionstätigkeit auf zahlreiche Standorte ohne größere Wohnbestände zurückgreifen kann. Interessant ist daher insbesondere der Fall, in dem Vorhaben direkt an der Schnittstelle zwischen vorwiegend als Arbeitsorten begriffenen Räumen und stabilen Wohnquartieren liegen. Die lokal-nachbarliche Mobilisierung von Widerstand gegen Vorhaben bildet hierbei gewisserma-

⁶⁹⁰ Vgl. dazu insbesondere die obige Analyse der Abwägung zum Bebauungsplanverfahren Kranzler-Eck.

⁶⁹¹ An dieser Stelle soll nicht negiert werden, daß die Erfolge von Beteiligung auch in den vier benannten Fällen starken Begrenzungen unterliegen. Daß sie hier als über kosmetische Veränderungen hinausgehend bezeichnet werden, will zum Ausdruck bringen, daß auf Seiten der Promotoren ernsthafte Kompromißversuche aufgrund der Beteiligung unternommen werden.

ßen die Speerspitze der Fraktion, die im Kampf um die Definition der Grenze zwischen Arbeits- und Wohnort gegen eine Ausbreitung des Arbeitsorts oder dessen negative Ausstrahlung in den Wohnort an der Front steht. Die Integration dieses schärfsten Widerstands ist für die Promotoren daher funktional, da sie den anstehenden Definitionskonflikt tendenziell aus der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit herausziehen und die Nachbarn in der Regel durch Einbeziehung ins Verfahren mit Kompromissen vergleichsweise einfach befrieden können. Der Vergleich zweier dieser Definitionskonflikte zeigt allerdings die unterschiedliche Perspektive der Promotorinnen, die für den Prozeß und die Art der Einbindung mit konstitutiv sind: Während im Fall des Bolle-Blocks auf der lokalen Ebene eine Vermittlung gesucht wird, sehen sich die Senatsvertreter im Fall des Kranzler-Ecks in gesamtstädtische Abwägungen eingebunden - Definitionskampf über die Attraktivierung des Kurfürstendamms durch erweiterte Bestandspflege einerseits oder Initialprojekte andererseits -, die den „Grenzkonflikt“ in den Hintergrund geraten lassen.

Damit ist bereits der zweite Fall erfolgversprechender Bürgerbeteiligung benannt, der dann eintritt, wenn die Promotoren in der Exekutive lokal rechenschaftspflichtig sind. Hierbei tritt an die Stelle der oben genannten Auseinandersetzung der abstraktere Definitionskampf über den Grad an Veränderung, den sich ein Gemeinwesen zumuten will. Die einschneidenden räumlichen Veränderungen, die durch die untersuchten Großprojekte ohnehin eintreten, treffen dann auch die Legislative und die Exekutive unvorbereitet, so daß tendenziell Unsicherheit über die Fraktionen hinweg besteht, die erst im und durch das Entscheidungsverfahren überwunden wird. Die Sensibilisierung der Akteure aus Politik und Verwaltung für Orientierung schaffende inhaltliche Positionen verhilft auch der Öffentlichkeit zu stärkerer Aufmerksamkeit. Zwar herrschen in der Politik unterschiedliche Auffassungen über den Stellenwert von Investorenkonzepten vor, so daß die Bereitschaft und Motivation zu deren Beeinflussung aus Verantwortung vor der Öffentlichkeit in der Legislative zumeist nicht als herausragend wahrgenommen werden kann, doch sind die anstehenden Entscheidungsprozesse hinsichtlich ihres Ausgangs tatsächlich - relativ - „offen“, da wegen der Abweichung der Investorenkonzepte vom geltenden Recht die Exekutive ohnehin in einen Prozeß der Reformulierung von Planungszielen eintreten muß. Der weitgehend interne Vorentscheidungsprozeß erlaubt zwar der Öffentlichkeit nur einen geringen Einfluß. Die Exekutive übernimmt jedoch in Ansätzen anwaltliche Positionen gegenüber der Bevölkerung, wengleich zuweilen auf eine Ausdeutung möglicher Positionen der Öffentlichkeit ohne genauere Informationen angewiesen - gewissermaßen im Sinne des Urgedankens repräsentativer Demokratie insofern, als Politiker mit lokaler Rechenschaftspflicht als Vertreter ihrer noch relativ überschaubaren räumlichen Einheit begriffen werden können und sich als solche begreifen⁶⁹². Der auf der lokalen Ebene ausgetragene Definitionskampf stößt an Grenzen der Offenheit, wenn Sicherheit entweder durch überlokale Inhalte und Akteure geschaffen wird (Ringstadtkonzept, City-West) oder er wiederum überlagert wird von anderen lokalen Definitionskämpfen oder Sicherheiten⁶⁹³.

Die erwähnten abstrakten Definitionskämpfe haben bereits deutlich gemacht, daß *policies* sich teilweise erst im Entscheidungsprozeß herausbilden. Der dritte hier zu behandelnde Fall betrifft politische Grundsatzkonflikte, die sich durch die Fraktionen ziehen, wenn städtebaulich-fachliche Fragen betroffen sind, die selbst in der Fachwelt umstritten sind oder die Bereitschaft der Legislative zur fachlichen Auseinandersetzung überstrapazieren. Politische Koalitionen sind in diesen seltenen Konstellationen, die aber typischerweise im Bereich der Stadtentwicklungspolitik auftreten, nicht handlungsfähig. Andere Koalitionen bilden sich punktuell heraus. Diese Grundsatzkonflikte betreffen u. a. die Städtebau am Rand streifenden Fragen des Verkehrs und der architektonischen Gestaltung. Einzelne Akteure versuchen, ihren positionsbedingten Handlungsspielraum auszuüben und entziehen sich der Kontrolle durch die politischen Gegner so weit als möglich. Der Einfluß der Bürgerinnen bzw. Initiativgruppen ist dann abhängig vom Zugang, den sie sich zu diesen Akteuren verschaffen können. Im Falle ihrer eigenen Mobilisierungsfähigkeit wirken sie also als bestärkende Katalysatoren auf diejenigen Akteure mit Ressourcenzugang,

⁶⁹² Dies trifft zu für einen Baustadtrat als Vertreter eines Bezirks mit explizit so gearteten Selbstverständnis, vgl. Tiergarten, Friedrichshain, Charlottenburg.

⁶⁹³ Es kann von lokalen Wachstumskoalitionen, lokal akzeptierten informellen „Entwicklungszonen“ gesprochen werden, in denen Eingriffe in Investorenkonzepte nicht als erforderlich angesehen werden oder sich städtebauliche Rahmenbedingungen klar aus dem Bestand definieren lassen, vgl. Bauwert-Projekt in Moabit, Erweiterung GSW-Hochhaus in Kreuzberg, Zentrumsbereich Treptow.

die grundsätzlich ihre Auffassung vertreten. Indirekt erhalten sie ebenfalls Zugang zu Ressourcen und verbessern die Verhandlungsposition ihres politischen Partners in der instabilen Gesamtsituation.

Der vierte Fall hängt mit dem vorhergehenden insofern zusammen, als er ebenso auf der Mobilisierungsfähigkeit von Initiativen aufbaut. Handeln die Promotoren von Verfahren hier aber offensichtlich einmütig und sind sie sich ihrer Position sicher, scheren einzelne Akteure nicht mehr aus, so daß die Katalysierung des vorgenannten Falls ausscheidet. Der Erfolg der Öffentlichkeit ist also auf andere strukturelle Faktoren angewiesen. Diese liegen in einer Kombination aus breiter Massenmobilisierungsfähigkeit und akteursunabhängigen Umsetzungsbarrieren. Die Mobilisierung von Massen tritt nur dann ein, wenn das politische Klima dazu herrscht und wenn Grundsatzfragen der Stadtentwicklung betroffen sind. Beispiel ist die Rolle des Verkehrs im West-Berlin der 1980er Jahre, die eine Mobilisierung gegen Straßenbauprojekte ermöglichte. Stellt der Verkehr auch heute noch eine Grundsatzfrage mit nach der Vereinigung veränderten Schwerpunkten dar, gesellen sich zu ihm stadtwirksame Großprojekte wie die Olympia-Bewerbung sowie die Bebauung von Potsdamer und Alexanderplatz - bzw. einige weitere Projekte auf Bezirksebene, bei denen ansatzweise wieder ein Definitionskampf über die Grenze von Arbeits- und Wohnort ausgetragen wird (vgl. Stuttgarter Platz). Akteursunabhängige Umsetzungsbarrieren sind sich verschlechternde ökonomische Aussichten für ein Projekt, gravierende standortbezogene Probleme wie Eigentumsfragen oder eine zersplitterte Nutzungsstruktur auf großen Flächen im Bestand oder privatwirtschaftliche Schwierigkeiten des Investors. Diese Barrieren lösen Verzögerungen bei der Projektrealisierung aus, die sich wandelnde politische Konstellationen nach sich ziehen können, neue städtebauliche Ideen ins Spiel bringen oder die Kalkulation eines Projekts durcheinanderbringen. Angesichts der längeren Verzögerungen kann die Mobilisierung von Bürgern zu einer weiteren Verunsicherung der Investoren ob der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Projekts beitragen. Im Ergebnis werden Projekte allmählich in Reaktion auf Widerstände „kleiner gekocht“ oder scheitern vorübergehend am Rückzug der Investoren, so daß in einem nächsten Anlauf Veränderungen grundsätzlicher Art - und damit indirekt auch in Reaktion auf die mobilisierte Bevölkerung - Eingang in die überarbeitete Konzeption finden können. Der Wirkungsmechanismus entspricht dabei dem marktökonomischen „Probierv erfahren“, gemäß dem Unsicherheit über realistische Marktpreise bzw. eine Akzeptanz von angebotenen Waren und Dienstleistungen am Markt über eine gestufte Markteinführung bzw. Preispolitik allmählich durch erste Erfahrungen während der Umsetzung überwunden wird - und dabei auch zu weniger ehrgeizigen Marktauftritten führen kann.

1.52 Die „Fachöffentlichkeit“

1.521 SELBST- UND FREMDEINSCHÄTZUNG - MOTIVATIONS- UND REPUTATIONSANALYSE

In der Fachöffentlichkeit lassen sich in *Stellungnahmen mindestens vier Hauptlinien* nachweisen, die sich teilweise überlagern, aber städtebauliche Inhalte doch aus völlig unterschiedlichen Perspektiven bewerten. Sie können mit den Stichworten Verwertungskritik, Respekt, Restauration und Initiative charakterisiert werden.

Verwertungskritik macht sich an der Dethematisierung des Zusammenhangs von Bodenpreismechanismus und Städtebau durch die Verfahrenspromotoren fest (Ö06). Eine Ablehnung einer schleichenden Dichteerhöhung durch Kritikerinnen aus der Fachwelt wird aus der Befürchtung einer Grundstückspreis-Dichte-Spirale abgeleitet. Danach lösen steigende Dichten einer Erhöhung der Bodenpreise aus, die wiederum eine wirtschaftliche Grundstücksverwertung nach deren Kauf nur mit höheren Dichten zuläßt, die von neu hinzutretenden Grundstückserwerbern gefordert werden.

Über das - offenbar vor dem Hintergrund der langen Entwicklungszeiträume der Innenstadt nicht schlüssig in der stadtentwicklungspolitischen Debatte verankerbare - Schlagwort vom „Dominoeffekt“ wird die Verwertungskritik mit dem Respektsdiskurs (Ö09) verkoppelt. Er speist sich wiederum aus der Forderung nach einer verträglichen Integration von neuen Projekten - denen das Recht auf Dominanz gegenüber dem Bestand abgesprochen wird - und überdies dem Beharren an der Identifikation mit den architektonisch-städtebaulichen Errungenschaften der eigenen Lebenswelt, dem „Bewährten“ und dem „Eigenen“ (als selbst Gebautem einerseits und Angeeignetem andererseits). Dies steht nicht im Widerspruch zu Veränderung an sich im Sinne einer „Auffrischung“, dürfe jedoch nicht in „Klein-Manhattan“ enden. Der Maßstab der bestehenden Struktur bleibt damit gültiges Kriterium, aber nicht alleiniges. Hinzu tritt die „Ereignisgeschichte“, die sich in dem baulichen Konglomerat des Bestands widerspiegelt und die durch

neue Vorhaben zwar ergänzt, aber nicht in wesentlichen Aspekten zerstört bzw. unkenntlich gemacht werden soll. Ereignisgeschichte wird dabei von der architektonisch geprägten Fachöffentlichkeit in architektonischen Kriterien gemessen. Inwiefern das Fehlen von baulichen Zeugnissen selbst respektwürdige Ereignisgeschichte sein kann, bleibt unbeantwortet. Zumindest ist damit verbunden mit der Stigmatisierung von geschichtlichen Epochen ein selektiver Respekt vor den überkommenen baulichen Beständen zu erwarten - wie sich aus dem unterschiedlichen Eingehen der Fachöffentlichkeit auf den Umbau des Breitscheidplatzes und des Pariser Platzes unmittelbar ablesen läßt. Dennoch wird die Fachöffentlichkeit fehlinterpretiert, wenn man ihr eine rein konservatorische Haltung oder gar dem Wiederaufbau verlorener Gebäudestrukturen zuneigende Haltung unterstellt.

Lediglich ein Teil von ihr geht so weit (Ö05) und stellt insbesondere die kaiserzeitliche „intakte“ Stadt über die als „Provisorium“ negativ stigmatisierte Nachkriegsstadt. Dabei strebt dieser Teil einem städtebaulichen Harmonieideal nach, das von anderen Teilen der Architekten und Städtebauer angesichts der realen Situation stark angezweifelt wird. Der erwähnte Teil sieht einerseits die zeitgenössische Stadtgesellschaft als in ihrer Meinungsbildung zersplittert an. Sein harmonistisches Bild von Stadt in seiner Zivilisationskritik mag als unrealistische Flucht vor realen Entscheidungsprozessen im politischen Raum angesehen werden.

Ebenso kritisch gegenüber dem Städtebau der Nachkriegszeit ist die fachöffentliche Perspektive der „Initiative“, die sich entschieden gegen die Entdichtungspolitik der vergangenen Jahrzehnte wendet, aber dabei im Gegensatz zu den restaurativen Strömungen an einer bewußten formalen Neugestaltung der Innenstadt interessiert ist, die sich durch den Einsatz von Hochhäusern als Gestaltungsmittel in Ergänzung zu bestehenden Strukturen - nicht etwa vordergründig als Anwälte der Investoren - einer unabhängigen, formalen Städtebaupolitik verschreibt und dabei eher an die Ausbildung einer „zweiten Traufhöhe“ denkt als die zufällige Moderation von Investitionswünschen aus der Privatwirtschaft (Ö07). Sie grenzen sich ab gegen eine identifikationsorientierte Wiederherstellung von konventionellen Stadträumen und öffnen sich einer fachlich-gestalterischen Bestimmung städtebaulicher Inhalte.

Die aus den vier unterschiedlichen Richtungen stammende Kritik an der Städtebaupolitik des Senats, die sich hier nachweisen ließen, steht teilweise im Widerspruch zueinander und zeigt einen gemeinsamen Nenner zunächst in der Ablehnung von Entscheidungen des Senats, die aufgrund ihrer Komplexität weitreichende Angriffsflächen bieten. Obwohl die unterschiedlichen Perspektiven einen grundsätzlichen Konsens über die Nachverdichtung der Innenstadt aufweisen, sind sie bezüglich der Interpretation dieser Leitentscheidung im Dissens und können sich nicht erfolgreich strategisch verbünden.

Der Fachöffentlichkeit, die nur selektiv an Entscheidungsverfahren beteiligt ist, wird von den Verfahrenspromotoren in der Regel dort nur ein geringer Stellenwert beigemessen⁶⁹⁴. Insbesondere die Kritik von Architektenverbänden wird mit der Durchführung von Wettbewerben antizipiert (G087). Ihre wegen des Informationsrückstands und der geringen inneren Homogenität schwach ausgeprägte Fähigkeit, bereits vorentschiedenen Projekten klare und begründete Gegenpositionen entgegenzustellen, ist das bedeutendste Defizit der „öffentlichen Einmischung“ (G034, G062, G113, G118).

1.522 DIE BEDEUTUNG DES AKTEURSTYPS - ENTSCHEIDUNGS- UND POSITIONSANALYSE

Die Fachöffentlichkeit zeichnet sich zwar durch ihre Expertise in städtebaulich-stadtplanerischen Fragen aus und kann deshalb für sich reklamieren, kompetenter über Stadtentwicklungspolitik urteilen zu können als die allgemeine Öffentlichkeit - mit möglichen Rückwirkungen auf ihren Zugang zu Entscheidungsprozessen über informelle Beratungstätigkeiten oder fachpolitischen Stellungnahmen. Innerlich ist sie jedoch angesichts ihrer Größe in der Stadt, der vielfältigen fachlichen Herkunft der ihr zuzurechnenden Personen und Institutionen, der unterschiedlichen Abhängigkeitsgrade vom stadtentwicklungspolitischen Geschehen, der Vielfalt der von ihren Angehörigen ausgeübten Lebensstile, der in ihr vertretenen fachlichen Generationen bzw. Kohorten und der politischen Verortung ihrer Mitglieder in ein facettenreiches und nur schwerlich jemals als einheitliche Stimme wahrnehmbares Konglomerat von Vertretern unterschiedlich-

⁶⁹⁴ Bisweilen deutet dies auf eine Abschottung vor den vorgebrachten Argumenten, die nur als eine - mehr oder minder lobbyistische und elitäre - Stimme wahrgenommen wird. Insbesondere die Bedeutung der Konflikte mit der Fachöffentlichkeit im Rahmen der Entscheidungsprozesse wird häufig heruntergespielt.

ter Meinungen, Positionen, Argumenten und Strategien gespalten. Letzteres läßt sich noch am ehesten dann auf einen gemeinsamen Nenner bringen, wenn es darum geht, die vermeintlich fachlich geringe Qualifikation der Berliner Stadtentwicklungspolitik zu beklagen. In dieser Vielfalt bietet die Fachöffentlichkeit, wenn sie sich denn zu einzelnen Vorhaben überhaupt äußert, eine relativ breite legitimationsstiftende Identifikationsfläche für unterschiedlichste stadtentwicklungspolitische Positionen der untersuchten Verfahrenspromotoren, die gewissermaßen beinahe immer eine Bestätigung ihrer Haltung in irgendeinem Zweig der Fachöffentlichkeit finden können.

Umso überraschender wirkt die Tatsache, daß ein scheinbar weitreichender Konsens in der Fachöffentlichkeit, so er denn im Einzelfall erzielt und geäußert wird, keineswegs Berücksichtigung in der Politik finden muß. Die schwache Stellung der Fachöffentlichkeit hat mehrere Ursachen, zu denen neben der inneren Spaltung die Diskreditierung als Lobby zählt, der projektbezogene Informationsvorsprung der Exekutive und die geringe Mobilisierungsfähigkeit der Fachöffentlichkeit aus sich heraus und über sich selbst hinaus, die Moderatheit der fachöffentlichen Kritik im Zusammenhang mit ihrer Abhängigkeit von öffentlichen Entscheidungsträgern, das Vorhandensein von Fachleuten in der Verwaltung und sogar teilweise in deren Spitze, das fachliche Selbstverständnis der Exekutivspitze sowie die politische Entscheidungsfindung in einem Geflecht von Wirtschaftsförderung, Festivalisierung, Arbeitsmarkt- und Kulturpolitik, in das Stadtentwicklung eingebunden ist und das politische Bekenntnisse der Fachöffentlichkeit als eine legitime unter vielen weiteren politisch in Abstimmung zu bringenden Stimmen ausdeutet. Die Fachöffentlichkeit bildet demzufolge keine hinreichende Ressource für eine Entscheidungsfraktion, sondern kann höchstens in Verbindung mit Verunsicherungen innerhalb des Kreises der Verfahrenspromotoren sowie ihrer politischen Klientel zu einer veränderten Entscheidungsfindung beitragen.

Die Größe der Fachöffentlichkeit resultiert bereits aus der Größe der Stadt. Gerade nach der Vereinigung der beiden Teilstädte wurde das ohnehin schon beachtliche Reservoir von Fachleuten in Architektur und Planung, im Westteil mit ein „Erbe“ der IBA 1987, von Stadterneuerung und Stadtumbau sowie gespeist durch die Ausbildungsgänge an den Hochschulen, im Ostteil wegen des Stellenwerts gesellschaftlicher Planung und des zentralistischen Staatsaufbaus systembedingt vorwiegend in der staatlichen und lokalen Administration zu finden, angesichts der Wachstumserwartungen durch zuwandernde Fachleute zusätzlich aufgestockt. Zwar stellt die zahlenmäßige Größe der Fachöffentlichkeit noch keine hinreichende Ursache für Vielfalt und Bedeutung dar. Doch ist mit den drei benannten völlig unterschiedlichen fachlichen Hintergründen sowie durch den vor der Vereinigung relativ großen Stellenwert öffentlicher Auftraggeber und damit von Wettbewerbswesen und architektonisch-städtebaulicher Qualitätsdebatte einerseits sowie durch die vor Ort ansässigen Hochschulen, Standesvertretungen und Fachzeitschriften als mittelbares Resultat der Größe andererseits mit einer hohen fachöffentlichen Sensibilisierung zu rechnen, die mehr als in kleineren Städten mit einigen wenigen herausragenden fachöffentlichen Protagonisten zu innerfachlicher Meinungsvielfalt neigt.

Die zusätzlich zu einer Vielfalt fachlicher Positionen beitragende Auffächerung fachlicher Herkunftste steht ebenfalls, aber nicht ausschließlich mit der absoluten Größe im Zusammenhang. Schwerpunktsetzungen durch die Kerngruppe der Architekten auf Gebäudestruktur und Fassadengestalt werden ergänzt und kontrastiert durch die planerische Beleuchtung von städtebaulicher und ökologischer Verträglichkeit, Nutzungsverteilung und Bodenpreismechanismus, deren Thematisierung in Berlin allerdings stärker auf die alternative West-Berliner Szene als die Etablierung einer eigenständigen Planungsprofession zurückzuführen ist. Weiterhin kommen als Themen das Eintreten gegen die Entwertung des öffentlichen Raums und Zugangschancen zu städtischen Angeboten durch die akademische Soziologie und Politikwissenschaft hinzu, in Berlin wie in einigen anderen Metropolen - vgl. Frankfurt/Main - hinreichend stark institutionalisiert⁶⁹⁵, die Rolle von Stadtkultur und die damit in Zusammenhang stehende direkt gebäudebezogenen Plädoyers für den Erhalt von Denkmälern durch Vertreter unterschiedlicher Professionen sowie schließlich die Verkehrsproblematik – nicht ausschließlich als Domäne der Verkehrswissenschaftlerinnen.

⁶⁹⁵ Auf die im engeren Sinne mit dem Bauwesen befaßten Fachleute wie Bauingenieure, Projektmanager usw. sollen hier wegen ihrer Spezialisierung auf die Bauausführung nicht näher hingewiesen werden. Eine fachöffentliche Bedeutung kommt ihnen allerdings aufgrund der technischen Innovationen und deren legitimationsstiftender Funktion indirekt zu, vgl. die Logistik-Zentren für den Potsdamer Platz, die energiesparende Gebäudetechnik zeitgenössischer Bürohäuser usw..

Demgegenüber treten weitere benachbarte Professionen wie Geographen oder Landschaftsplaner aufgrund der hier beleuchteten Thematik naturgemäß tendenziell in den Hintergrund⁶⁹⁶.

Zur professionsübergreifenden Vielfalt tritt diejenige innerhalb einer Fachrichtung, die sich am stärksten in der Architektenschaft wahrnehmen läßt⁶⁹⁷. Sie steht in einem engen Zusammenhang mit einer politischen Vielfalt innerhalb des Spektrums der Fachöffentlichkeit und den Abhängigkeitsgraden von den öffentlichen Entscheidern bzw. des herrschenden architekturpolitischen Regimes (vgl. Sewing 1995, Strom 1996). Bedeutsam an der genannten Vielfalt scheint ihre Differenzierung in eine explizite und implizite Vielfalt⁶⁹⁸, bei der die implizite Vielfalt dominant ist.

Unter impliziter Vielfalt soll diejenige verstanden werden, die durch die unterschiedliche Interpretation ein und desselben fachlichen Kanons an Handlungsprinzipien zustande kommt. Dieser Kanon besteht - ohne hier eine erschöpfende Erklärung geben zu können - u. a. in einer Umsetzung von zeitgenössischer Technologie in architektonische Form, in der Herstellung einer bewußten Beziehung zwischen vorgefundenem Bestand und ergänzendem Neubau, in der Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses von städtebaulicher Einheit und Vielfalt im Detail und in der Widerspiegelung von funktionaler Bedeutung in städtebaulicher Form sowie im Bestehen auf der autonomen Herrschaft des Entwurfs über die Formgebung. Implizite Vielfalt stellt also die Sinnhaftigkeit der genannten Prinzipien nicht in Frage. Dagegen ist explizite Vielfalt dann gegeben, wenn unter den Fachvertretern keine Einigkeit mehr über die Prinzipien selbst herrscht⁶⁹⁹.

Innerfachliche Konflikte resultieren aus der beschriebenen Vielfalt vor allem dann, wenn eine maßgebliche fachliche Partei den Rahmen der Handlungsprinzipien verlassen sieht, auf den sich eine andere Partei immer noch beruft. Die Wurzel architektonisch-fachöffentlicher Kritik an der Stadtentwicklungspolitik läßt sich praktisch immer darauf zurückführen, daß mobilisierungsfähige Teile der Architektenschaft bzw. der Architekturkritik in diesem Konflikt nicht auf der gleichen Seite steht wie die Politik. Unter Dominanz der impliziten Vielfalt ist zu verstehen, daß zumeist die Kritik an der Politik darin besteht, daß diese explizite Vielfalt die Tür geöffnet habe und damit den fachlichen Kanon gefährdet⁷⁰⁰. Neben der aus der inneren Vielfalt der Profession resultierenden Schwäche ist hier die Tatsache bedeutsam, daß es keine anerkannte Institution gibt, die diesen Konflikt auflösen könnte⁷⁰¹.

Politische Vielfalt innerhalb der Fachöffentlichkeit ist nur ansatzweise nachweisbar, zeigt sich allerdings deutlich in der Tatsache, daß sich in den meisten bau- und stadtentwicklungsbezogenen Ausschüssen der Bezirks- und Landesparlamente in Berlin auch Vertreter der hier untersuchten Fachrichtungen finden, allerdings mit deutlichen Schwerpunkten⁷⁰². Der unterschiedliche Abhängigkeitsgrad von Auftraggebern

⁶⁹⁶ Die Rolle der Ökonomie wird hier nicht näher beleuchtet.

⁶⁹⁷ Bedeutsam ist die Spaltung auch innerhalb der „Kulturwissenschaftler“ im weiteren Sinn mit ihrem unterschiedlichen Umgang mit baulichen Zeugnissen der DDR und der Planer, die deren fachliche Mobilisierungsfähigkeit stark einschränkt.

⁶⁹⁸ Die Begrifflichkeit drückt das Zustandekommen der Vielfalt aus. Sie sollte nicht dahingehend mißverstanden werden, daß explizite Vielfalt im Gegensatz zu impliziter Vielfalt sich tatsächlich wahrnehmen läßt. Auch implizite Vielfalt führt - vgl. die weiteren Ausführungen - bisweilen zu äußerst expliziten Konflikten.

⁶⁹⁹ Der Übergang ist fließend. Hier soll der Hinweis darauf genügen, daß es u. U. präziser wäre, von unterschiedlichen Graden von Expliztheit zu sprechen.

⁷⁰⁰ Beispiele sind zu finden in der Historismus-Debatte in Berlin, im Falle der Architektur von Helmut Jahn sowie in den großen Zentren, die eine Attraktivitätssteigerung durch neue gestalterische Impulse erhalten sollen, was den Widerstand derer wachruft, die bestehendes weiterentwickeln wollen.

⁷⁰¹ In der Regel ist die morphologische Struktur einer Stadt diese Institution selbst. Heterogenere Städte prägen die fachöffentliche Debatte weniger einheitlich als homogenere. Der Aufschrei über bewußt kontrastierende moderne Architektur, der bisweilen im Umfeld von historischen Altstädten zu vernehmen ist, bleibt in Berlin naturgemäß aus.

⁷⁰² Soziologen wurden beispielsweise in der CDU und FDP nicht gefunden. Dort sind häufig Architekten und eher ausführende Bauberufe anzutreffen. Die SPD weist ein breites Spektrum auf, so daß u. a. ausführende Bauberufe, Architekten und Planer auftreten. Bei den Bündnisgrünen sind Architekten und bauausführende Berufe seltener, dafür Soziologen, Stadt- und Landschaftsplaner häufiger. Die PDS weist wiederum ein breites Spektrum auf, in dem wiederum aus historischen Gründen weniger Architekten zu finden sind.

ist bereits mit der beruflichen Verortung teilweise zu erklären. Während Soziologen aufgrund ihrer universitären Anbindung deutliche Kritik üben können, halten sich Architekten in der Regel extrem mit Kollegenschelte zurück, wenn diese gleichzeitig die Entscheider in der öffentlichen Hand trifft und damit potentielle Auftraggeber. Auffälligerweise richtet sich Kritik daher u. a. gegen auswärtige Architekten, gegen die das heimische Terrain verteidigt werden muß.

Damit ist bereits ein wesentlicher Schwachpunkt der fachöffentlichen Kritik wieder aufgegriffen, nämlich die Identifizierung der Kritik als lobbyistisch. Zwar liegt es im ureigenen Interesse der Architektenschaft, beispielsweise die standesimmanent anerkannten Verfahrensstandards (Wettbewerbsverfahren) gegenüber der Politik zu vertreten, doch greift diese Vertretung angesichts der Rekrutierung von Jurymitgliedern häufig zu kurz. Ein Prüfkriterium hinsichtlich der tatsächlichen Breite der am Citybildungsprozeß beteiligten Architekten existiert nicht, so daß - wieder als Resultat der Größe und des internationalen Interesses in einer Zeit, da in zahlreichen anderen bedeutenden Metropolen eine Krise auf dem Immobilienmarkt Betätigungsmöglichkeiten für Architekten schmälerte - der Grad an Internationalität der vertretenen Architekten der Kritik an vermeintlich unterschiedlichen Zugangschancen zu Aufträgen entgegengehalten wird.

Hinsichtlich der Dezipiertheit von Kritik steht die Fachöffentlichkeit in einem Dilemma. Bleibt sie bei einer moderaten und eher systemstabilisierenden Kritik, wie sie beispielsweise von der Architektenkammer häufig schriftlich vorgetragen wird (vgl. Hertling 1995), wirkt sich diese auf Entscheidungsprozesse nicht ernsthaft aus, zumal, da sie in der Regel rückblickend-bilanzierend erfolgt. Erfolgt dagegen scharfe Kritik im Verfahren selbst, wie sie von der Kammer und Architektenverbänden in Stellungnahmen, Veranstaltungen und Briefen geäußert wird, kommt sie nicht selten aufgrund des Informationsnachteils der Außenstehenden zu spät und beeinflusst die abgeschlossene Meinungsbildung der politischen Entscheidungsträger nur ansatzweise. Wird die Kritik dagegen in grundsätzlicher Weise an der Stadtentwicklungspolitik geäußert, wie dies häufig im Falle von Hintergrundkommentaren in der Tagespresse der Fall ist, wird sie „kulturkritisch“ und setzt sich dabei der Gefahr aus, ihren Ursprung in der politischen Opposition zu haben. „Kulturkritische“ Einwände, die sich vor allem gegen die Autoverkehrspolitik, den Grad der inneren Verdichtung, die geringe Berücksichtigung von Freiflächen, die Privatisierung des öffentlichen Raums und die Vernachlässigung der Schaffung von Wohnraum im Zentrum richten, sind deshalb taktisch schwach, weil sie bezogen auf die Stadtentwicklungspolitik insgesamt zu allgemein sind und ihnen immer in ihre Richtung gehende Einzelmaßnahmen entgegengehalten werden können (Bsp.: selbst der CDU-Verkehrssenator Klemann läßt Straßenbahnlinien neu bauen). Sie liefern also keine anerkannten Beurteilungskriterien für ihr Plädoyer mit, sondern zeigen nur kritikwürdige Trends auf. Weiterhin sind sie bezogen auf Einzelverfahren deshalb schwach, weil sie sich nicht auf politische Gesamtbetrachtungen einlassen und eine Berücksichtigung der Spezifik des Einzelfalls nicht belegen können⁷⁰³, während im Falle architekturkritischer Betrachtungen wiederum die obigen Ausführungen zu impliziter und expliziter Vielfalt Geltung besitzen.

Gegenüber der Meinungsbildung innerhalb der Verwaltung und der Politik bleibt die Fachöffentlichkeit aber noch aus einem anderen Grund unbedeutend. In einer Fachdebatte stehen sich auf beiden Seiten Fachleute gegenüber, da eine Senatsverwaltung bis in die obersten Ränge von Fachleuten durchsetzt ist, ja sogar die Politiker teilweise aus dem Baubereich stammen und daher eine Einflußnahme mit dem Tenor, in der Politik werde „politisch“ und nicht „fachlich“ motiviert gehandelt, leichthin zurückgewiesen werden kann. Überdies umgeben sich Politiker mit Beratern aus der Fachöffentlichkeit, so daß sie sich damit zusätzlich gegen den Vorwurf der „politisch“ motivierten Entscheidungsfindung immunisieren.

1.53 Die Presse und die Medien

Über die Presse liefert diese Untersuchung ähnlich wie über die Verfahrensbetreuer nur in geringem Umfang Erkenntnisse. Dies hat mit ihrer geringen Rolle im Entscheidungsprozeß zu tun, die sich sowohl aus der Literatur (Fürst 1975), aus der vorwiegend auf kommentararme Information beschränkten Art der Berichterstattung und der Einschätzung der Akteure ableiten läßt. Vor diesem Hintergrund sollen an dieser Stelle nur einige wenige Anmerkungen gemacht werden, ohne im engeren Sinne auf die Selbstein-

⁷⁰³ Beispielsweise wird, ob ein 120-m-Turm am Ring-Center unverträglich für die Umgebung ist, nicht isoliert von der Signalwirkung und der Schaffung von Entlastungszentren gesehen.

schätzung einzugehen, die deutlich von einer Unterrepräsentierung des investigativen Journalismus aufgrund von Informationsproblemen, Aktualitätszwang und Desinteresse geprägt ist (J02, J03).

Unter den Akteuren ist die Beurteilung des Einflusses der Presse umstritten. Echte Belege sind nicht aufzufinden, doch ist die Katalysatorwirkung der Berichterstattung von Bedeutung. Die Eigengesetzlichkeit der journalistischen Tätigkeit, in der Nachwuchskräfte mit Drang zu schnellem Aufbausuchen von Konflikten in der Verwaltung in den letzten Jahren verstärkt eingesetzt wurden (G011, G091), bringt eine verzerrte Sicht auf die Konfliktträchtigkeit von Planung mit sich. Angesichts des enormen Informationsdefizits und der Einbindung der Presse zu einem Zeitpunkt, wo zahlreiche Vorentscheidungen bereits gefallen sind, gelingt es dieser allerdings nur selten, echte Meinungsverschiedenheiten aufzudecken. Wegen des zumeist bekannten Profils der einheimischen Tageszeitungen und ihres selektiven Interesses an der Thematik (G025, G026, G062) fungieren diese weniger als Meinungsmacher denn als Sprachrohre einer vermuteten gesellschaftlichen Schicht und damit als wichtige Institution des Feedbacks für Politiker (G122), wobei zu beachten ist, daß zu stadtentwicklungspolitischen Konflikten auch die Presse unterschiedliche Positionen einnimmt (Historismus vs. Moderne, Traufhöhe vs. Hochhäuser usw.). Steht die Haltung der Politik fest, gelingt es der Presse nicht wirklich, alternative Sichtweisen einflußreich zu platzieren. Die unkritische Haltung der Journalisten wird mithin selbst innerhalb der Zunft betont (J03). Eine Instrumentalisierung der Presse gelingt offenbar selbst Investoren nicht hinreichend, obwohl die erfaßten Zeitungsmeldungen voll sind von Jubelmeldungen über von den Büroflächenprojekten erhoffte Arbeitsplätze. Der relativ geringe Stellenwert der Stadtentwicklungspolitik verengt die Berichterstattung auf wenige Schlüsselprojekte, wohingegen eine erfolgreiche Pressearbeit bei den weniger beachteten (Groß-) Projekten scheitert (G011, G016, G077). Auch im Rahmen der Berichterstattung durch die Presse ist eine Verquickung mit anderen Politikfeldern zu beobachten. Beispielsweise führt die geringe Kenntnis der Rechtslage unter den Journalisten zu einer laxen Einschätzung der Genehmigungshindernisse von Projekten, die offenbar Entscheidungsträger zu einer großzügigen Befreiungspraxis drängt (G008). Eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung kommt der Presse insofern zu, als sie für Entscheidungsträger über anstehende Entwicklungen informiert, auch wenn vom Senat selbst nur ein Minimum an Informationsfluß zu den Politikern der eigenen Partei oder gar der Opposition herrscht (G032).

1.6 Bilanz: Horizontale und vertikale Konflikt- und Abstimmungslinien

Die zentralen Beobachtungen der beteiligten Akteure in deren Zusammenwirken lassen sich mit einer „pseudosubsidären“ Struktur der Projektentscheidungen in „vertikaler“ Richtung (innerhalb der Akteursgruppe der öffentlichen Hand) und „multiplen Beteiligungsgradienten“ in „horizontaler“ (und auch in „vertikaler“) Richtung fassen. Die pseudosubsidäre Struktur soll hier einen Mechanismus bezeichnen, der ansatzweise wie das Prinzip der Subsidiarität wirkt, aber nicht durch dessen explizite Anwendung oder präzise verfahrensrechtliche Verankerung zustandekommt. Mit multiplen Beteiligungsgradienten ist ein Phänomen bezeichnet, nach dem sich aus unterschiedlichen Gründen ein Abnehmen der Beteiligung an Projektentscheidungen von einem „Kern“ zur „Peripherie“ des Entscheidungsprozesses feststellen läßt, wobei Kern und Peripherie durch die Überlagerung der in unterschiedlichen Dimensionen auftretenden Gradienten herausbildet.

Die pseudosubsidäre Struktur bewirkt eine Durchsetzung des politischen Entwicklungsparadigmas auch gegen die üblicherweise der Verwaltung und insbesondere ihrem „Apparat“ zugeschriebene Dominanz gegenüber der Legislative bzw. der Parteipolitik. Dies ist deutlich am Paradigmenwechsel infolge der Vereinigung abzulesen. Zwar werden auch einige Teile bzw. Personen in der Verwaltung und unter den Gutachtern von der „Euphorie“ ergriffen, die entwicklungsorientierte Vorentscheidungsmuster (Reservierung von Standorten für Büroflächen, Verdichtungsansätze, Hochhäuser, vorgabenarme Wettbewerbsauslobungen usw.) auf optimistische Prognosen folgen läßt. Jedoch leben u. a. in diesen beiden Akteursteilgruppen die entwicklungskritischen Kräfte weiter, sei es aufgrund ihrer „Bürger-“ und „Einfüguungsorientierung“, sei es aufgrund ihrer skeptischen Einschätzung der wirtschaftlichen Zukunft Berlins oder sei es aufgrund ihrer grundsätzlichen Veränderungskepsis - drei der Gründe, die unter den „Planerinnen“ in der Arena der beteiligten Akteure durchaus vorzufinden sind. Es scheint daher aufgrund der Ausgangspositionen nicht eindeutig auszumachen, wohin der fachliche „Apparat“ tendiert und wie mit einer explosionsartig steigenden Investorennachfrage umgegangen wird.

Die Mechanismen der pseudosubsiären Struktur stellen allerdings ein „Durchsickern“ bzw. ein entscheidungsbezogenes „Greifen“ der politisch vorgegebenen Linie der Entwicklungsoffenheit sicher, das über eine - rudimentäre - Beteiligung der entwicklungskritischen Kräfte an der Festlegung von projektbezogenen Details zusätzliche Legitimation erhält. Der in dieser Untersuchung empirisch nachweisbare pseudosubsiäre Mechanismus beginnt bereits innerhalb des Bezirksamts und setzt sich bis in den Senat fort. Er wird von anderen Mechanismen überlagert, läßt sich aber isoliert auf die knappe Formel bringen: Eine Entscheidung im Sinne der Entwicklungsorientierung des Senats wird auf der untersten Ebene der Planungshierarchie in der Verwaltung getroffen, die selbst entwicklungsorientiert agiert. Ist ein Bezirk mit einem Projekt befaßt, so hat das Stadtplanungsamt aufgrund der Kompetenz für die Bebauungsplanung im Entscheidungsverfahren eine zentrale Position inne. Die Notwendigkeit, mit einem naturgemäß entwicklungs-offenen Akteur, dem Investor, umzugehen, erlaubt dem Stadtplanungsamt allerdings nur dann eine aktive Rolle und unmittelbare Beteiligung an Vorverhandlungen, wenn es selbst grundsätzlich entwicklungs-offen agiert. Entwicklungskritische Mitarbeiter werden im Zweifelsfall bereits unter den Druck gesetzt, entwicklungs-offene Entscheidungen gegen Widerstände mit legitimatorischen Argumenten zu verteidigen (Tiergarten, teilweise Friedrichshain). Steht das Stadtplanungsamt der Entwicklung in der beabsichtigten Form eher skeptisch gegenüber und untersteht es einem entwicklungsorientierten Baustadtrat - der seine Machtposition auf einer breiten informellen Koalition in der BVV aufbaut -, so wird das Stadtplanungsamt in Verhandlungen mit den Investoren marginalisiert oder auf die bloße Ausführung von Verfahrensschritten festgelegt⁷⁰⁴. Ist der Bezirk insgesamt in bezug auf ein Projekt entwicklungs-skeptisch, dem der Senat eher positiv gegenübersteht, so wird die Möglichkeit des Verfahrenseintritts vom Bezirk teilweise antizipiert und eine Durchsetzung eines Höchstmaßes bezirklicher Ziele durch die weitere „be-hutsame“ Federführung im Verfahren versucht⁷⁰⁵. Kann diese Strategie im Bezirk nicht mehr erfolgreich vertreten werden oder sind die Interessendivergenzen zum entwicklungsorientierten Senat zu groß, so erfolgt der Eintritt des Senats - teilweise sogar auf Geheiß des Bezirks - ins Bebauungsplanverfahren bzw. die Baugenehmigung im Widerspruchsverfahren durch den Bausenat⁷⁰⁶. Selbst innerhalb des Senats wirkt der Mechanismus fort, wie beispielsweise an der unterschiedlichen Haltung der Senatsbaudirektion gegenüber dem Alexanderplatz (grundsätzlich befürwortend) und dem Kranzler-Eck (dagegen) mit der Folge der Durchsetzung der Entwicklungsziele durch den Bausenator oder der Durchsetzung vorgabenfreier Wettbewerbsauslobungen am Alexanderplatz durch den Stadtentwicklungssenator gezeigt werden kann.

Aufgrund der Besonderheiten des zweistufigen Verwaltungsaufbaus darf der geschilderte Mechanismus nicht einfach mit dem Wirken von Hierarchie verwechselt werden, wenngleich er dieser nahekomm⁷⁰⁷. Bedeutsam für die Einordnung der Stadtentwicklungspolitik ist deshalb nicht, daß Hierarchiemuster entdeckt werden können - dies ist wohl kaum eine überraschende Erkenntnis. Wichtiger erscheint die Tatsache, daß es in Verbindung mit einer projektorientierten Stadtentwicklungspolitik der politischen Spitze durch den Mechanismus in seinen verschiedenen Spielarten gelingt, gegen die tradierte und sich nur allmählich verändernde stadtentwicklungspolitische Prägung des Verwaltungsapparats einen Paradigmenwechsel hin zur Wachstumspolitik durchzusetzen, die die planerischen Erkenntnisse oder stillschweigenden Konsense zwar nicht ignorieren, aber doch in maßgeblicher und selektiver Weise beeinflussen und aushebeln kann. Verständlich wird die herausgebildete *policy* allerdings erst in der Zusammenschau mit anderen Mechanismen, die an anderer Stelle behandelt werden sollen⁷⁰⁸.

Beteiligungsgradienten lassen sich zunächst auf horizontaler Ebene innerhalb der Verwaltung ausmachen. Die Logik des Bebauungsplanverfahrens ist indirekt für die Herausbildung dreier Typen von „Bündelungsinstitutionen“ verantwortlich, die im Beteiligungsverfahren für eine Integration einzelner Stellung-

⁷⁰⁴ Vgl. dazu Treptow unter Schmitz, Charlottenburg unter Laschinski, Lichtenberg unter Krautzig und teilweise Friedrichshain unter Albinus.

⁷⁰⁵ Vgl. dazu die Projekte Bolle-Block in Tiergarten, Stuttgarter Platz in Charlottenburg, Spree-Sinus in Friedrichshain, Endphase Kantdreieck, BfA Ostkreuz.

⁷⁰⁶ Vgl. dazu die Projekte Alexanderplatz, Kranzler-Eck, Zoofenster, Schimmelpfenghaus, Landsberger Allee Arkaden.

⁷⁰⁷ Dies zeigt u. a. die Tatsache, daß entwicklungs-offene Bezirke Positionen gegen den Senat durchsetzen können.

⁷⁰⁸ Vgl. dazu Teil D.

nahmen zuständig sind. Zunächst existieren diese in größeren Verwaltungen, in denen mehrere Unter-einheiten beteiligt werden. Weiter gibt es sie aber zwangsläufig in der federführenden Verwaltung, die die Auswertung von Beteiligungen in einer abgestimmten Form der Legislative zuleiten muß sowie durch die Vergabe von Aufträgen an private Planungsbüros auch dort, wenn der jeweilige Auftrag die Durchführung und Auswertung von Beteiligungsverfahren umfaßt. An jeder der drei Bündelungsinstitutionen ist eine Einflußnahme auf Abwägungsschritte möglich, die tendenziell die vorherigen Beteiligten ausgrenzen muß - das ist das Ziel einer Integration verschiedenster Einzelpositionen -, dabei aber einen Spielraum zur Durchsetzung eigener Positionen aufweist, der seine Grenzen erst an der Einschaltung der formal Vorgesetzten oder Entscheidungsbefugten findet - in der Verwaltung in der Spitze, im Verfahren schließlich in der Legislative. Die Möglichkeit des Rückgriffs auf diese Konfliktlösungsinstanzen ist allerdings gerade in Detailfragen äußerst begrenzt, da sie häufig die grundsätzliche Projektentscheidung mittragen und eine Verzögerung des Verfahrens befürchten. Tendenziell werden sie zur Auflösung von Detailkonflikten mit gravierend unterschiedlichen Einzelpositionen herangezogen und befassen sich mithin paradoxerweise relativ häufig mit fachlichen Detailfragen, obwohl sie in der formalen Entscheidungshierarchie weit oben rangieren. Eine Strapazierung der Inanspruchnahme dieses Konfliktlösungsmechanismus wird unter den Entscheidungspromotoren tendenziell als unangemessen und als sachfremd aufgefaßt. Gelingt den Vertretern der Bündelungsinstitutionen eine frühzeitige Koordination ihrer Positionen untereinander und evtl. mit Schlüsselvertretern der Konfliktlösungsinstanzen, so ist eine Stabilisierung der eigenen Ziele gegen Widerstände von außen möglich. Tendenziell finden sich aufgrund von Rekrutierungsmechanismen und der Verfahrenslogik in den Bündelungsinstitutionen häufig städtebaulich orientierte Planer, so daß der Beteiligungsgradient der Federführung die Städtebaupolitik stützt.

Über die Verwaltung hinaus resultiert bekanntermaßen aus der Vorfilterung von vorentscheidungsrelevanten Informationen und deren selektive und bisweilen mit hoher zeitlicher Verzögerung versehene Weitergabe an die Legislative sowie die Öffentlichkeit eine strategische Schwäche dieser beiden Akteursgruppen. Die Selektivität der Informationsweitergabe macht sich insbesondere die Funktionsweise von „Freizeitparlamenten“ zunutze, wie sie die BVV und teilweise auch des Abgeordnetenhaus darstellen. Hierzu zählen die Dramaturgie von Präsentationen, die Beschränkung der Einbeziehung des Parlaments auf eine strategische Beteiligung zur Absicherung der eigenen Vorentscheidungen, die Beteiligung der Legislative zu einem Zeitpunkt, zu dem bereits massive „Sachzwänge“ und praktisch irreversible Bindungen durch die Verhandlungen mit dem Investor entstanden sind sowie schließlich die Zuspitzung von Entscheidungsalternativen der Legislative auf Zustimmung oder Ablehnung, wobei eine Ablehnung praktisch nicht politisch vertretbar ist und damit die Vorentscheidungen der Exekutive wiederum abgesichert werden.

In ähnlicher Weise, aber deutlich zugespitzt, kann die Öffentlichkeit auf Distanz gehalten werden, was insbesondere die - wenn überhaupt - erst spät ins Verfahren einbezogene Fachöffentlichkeit schwächt, während den beteiligten Bürgern aufgrund des Selbstverständnisses der Planer in der Verwaltung zunächst hohe Aufmerksamkeit entgegengebracht, ihnen aber im Konfliktfall nur sehr eingeschränkt nachgegeben wird. Diese Antizipation der vermuteten Bürgermeinung prägt den planerischen Alltag in erheblicher Weise und dürfte einen wesentlichen Unterschied gegenüber der Situation noch vor einigen Jahrzehnten darstellen, ist aber nur begrenzt kommunizierbar, da der „Außenwelt“ häufig die von der Exekutive im Vorfeld abgewehrten Entscheidungsalternativen kaum bekannt werden. Damit rechnet sie von der Exekutive bereits als „Kompromisse“ zwischen investorengetriebenen Extremvarianten und im Sinne der veränderungsskeptischen Bevölkerungsteile „behutsamen“ Varianten begriffene Projektkonkretisierungen im Gegensatz zur Eigenwahrnehmung der Exekutive dieser nicht als Vermittlungsleistung zwischen divergierenden Ausgangspositionen zu.

Die Antizipationsleistung der Verwaltung findet überdies ihre Grenzen an der Interpretation des Lebensumfelds der Bürger im eigenen Verantwortungsbereich. Während es inzwischen in weiten Teilen der Verwaltung unbestritten sein dürfte, daß zu diesem behutsam zu behandelnden Lebensumfeld die Wohnquartiere der Bürger zählen, ist innerhalb der Verwaltung keine eindeutige Akzeptanz dafür zu erkennen, daß Neuordnungsbereiche (Konversionsstandorte, tertiäre City-Bereiche) ebenfalls insofern zum Lebensumfeld der Bürger gehören, daß diese dort für die Verwaltung neben den Investoren legitimerweise „gleichberechtigte“ Partner bei der stadtentwicklungspolitischen Zielfindung darstellen. Das sich neu herausbildende büroflächenbezogene stadtentwicklungspolitische Handlungsfeld bringt mithin gegenüber

der Dominanz der wohnumfeldbezogenen Stadtentwicklungspolitik der 1980er Jahre eine tendenzielle Reduzierung des Stellenwerts von Bürgerbeteiligung trotz der inzwischen breit durchgesetzten Anerkennung dieses Instruments - sogar weit über die formalrechtlichen Bestimmungen hinaus - und der dahinterstehenden „Planungskultur“, die im Beteiligungsoptimismus vom Anfang der 1980er Jahre kaum vorausgesehen wurde (Treutner 1982). So leben bürgerorientiertes Selbstverständnis und Frustration über das offenbar geringe Interesse der Bürger an Planung und das vermeintlich geringe Niveau ihrer Äußerungen im Beteiligungsverfahren in der planerischen Verwaltung vielerorts auf merkwürdige Weise in unproduktiver Koexistenz fort, die den Entwicklungspromotoren einen Freiraum für eine aktive Gestaltung und Nutzung ihres latent vorhandenen Entscheidungsspielraums gewährt, Entscheidungen legitimato- risch abstützt und Eingehen auf Bürgereinwände mitunter auf symbolische Veränderungen an Entwurfs- konzepten reduziert.

2. DIE STRUKTUR DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES

2.1 Der Prozeß

2.11 Zielkonstituierung, Zielsysteme und Ziellanpassung

Die Untersuchung von „Zielkonjunkturen“ wurde bereits ansatzweise in den einzelnen Fallstudien vorgenommen. An dieser Stelle soll eine Zusammenschau der dabei auftretenden Muster versucht werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Identifizierung der Schlüsselmomente für die Aufgabe oder Modifikation von Zielen bzw. ihre Nicht-Weiterverfolgung. Die Analyse beschränkt sich in diesem Abschnitt auf die Entwicklungen und Veränderungen, die während eines laufenden Entscheidungsprozesses gewissermaßen parallel zu ihm stattfinden und Rückwirkungen auf ihn besitzen, während gesellschaftliche Trends als exogene Faktoren betrachtet werden, die auf in unterschiedlichen „Epochen“ stattfindende Prozesse Einfluß nehmen. Sie beeinflussen die Prozesse nicht etwa weniger, doch sind sie nicht in dem beschriebenen Maß für „Nachsteuern“ und „Suchverfahren“ nach Anlaufen des Prozesses verantwortlich. Weiterhin bleiben in diesem Abschnitt die durch das Zusammenwirken der Akteure selbst notwendigen Ziellanpassungsprozesse zunächst ausgeblendet⁷⁰⁹.

2.111 KONSTITUIERUNG VON ZIELEN UND LOGIK VON ZIELSYSTEMEN

Bei der Untersuchung der Akteure wurde bereits auf die Motive und Leitbilder verschiedener Akteurstypen eingegangen. Um die Struktur des Entscheidungsprozesses verstehen zu können, ist nun in einer Zusammenschau auf die Bedeutung der Konstituierung von Zielen im Prozeß und die aufeinandertreffenden Typen von Zielsystemen einzugehen. Aus diesem Zusammentreffen lassen sich bereits Vermutungen über den Abgleich der unterschiedlichen Ziele ableiten.

Bei der Konstituierung von Zielen sind der Zeitpunkt der Aktivierung der Prozeßbeteiligten und die Quellen der Zielbestimmung ausschlaggebend. Aufbauend auf den Ausführungen zu den Akteurinnen lassen sich - in analytisch vergrößerter Form - verschiedene Typen von Zielsystemen identifizieren, die mit deren Selbstverständnis und Aufgabenbereich in Zusammenhang stehen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Handlungsfähigkeitslogik der Politikerinnen in der Exekutive, die Tragfähigkeitslogik der Investoren, die Steuerungsfähigkeitslogik der Planerinnen und die Gestaltungslogik der Entwerfer. In nachgeordneter Weise treten die Vertretbarkeitslogik der Legislative und die Benutzbarkeitslogik der Bürgerinnen hinzu.⁷¹⁰

⁷⁰⁹ Für eine über diesen Abschnitt hinausgehende Analyse vgl. die folgenden Abschnitte und das Kapitel über Realisierung und Strategien.

⁷¹⁰ Die Identifizierung der verschiedenen „Logiken“ ist im Einklang mit der bei Braun (1993, S. 216) akteurstheoretisch formulierten Differenzierungstheorie und der von ihm postulierten sozialen Schließungsmechanismen durch Professionalisierung von Teilsystemen. Die folgende Skizze soll gleichwohl darauf hindeuten, daß die „Schließungsmechanismen“ keineswegs in der Absolutheit wirken, wie dies beispielsweise systemtheoretische Abhandlungen mit Blick auf gesellschaftliche Teilsysteme unterstellen. Die Analogie ist dennoch im Sinne von Braun unverkennbar. Vgl. auch Painter 1997, S. 138 f für einen ähnlichen Ansatz, der in Anlehnung an Bourdieu (z. B. 1998) von „habitus of different actor groups in urban governance“ spricht, und Sewing 1995, der in seiner Analyse der Berliner Architekturpolitik ebenfalls auf Bourdieu zurückgreift. Eine andeutende Skizze im Sinne der hier identifizierten Logiken findet sich bereits früh bei Schumann (1975, S. 225 ff), scheint aber die weitere Debatte nicht stark beeinflusst zu haben. Vgl. auch die Ausführungen in Brindley/Rydin/Stoker 1989 zum Zusammenhang von „Planungsstilen“ und ihren Bedingungen wie der jeweiligen Standortqualität und bei Pickvance 1981, S. 70 (zitiert in Brindley/Rydin/Stoker 1989, S. 15) zum Zusammenhang zwischen der Lage eines Standorts im Stadtraum und der davon ausgehenden Plausibilitätseingrenzung der Planungsalternativen: „In other words, certain types of land use are seen as 'logical', 'sensible' and 'financially sound'. In city centres it is seen as 'illogical' to zone land for uses which are not the most profitable and which do not bring in the highest rates income.“ Dieser Hinweis auf die von der öffentlichen Hand über die Marktkräfte hinaus mit strukturierte Standortlogik ist insbesondere im Rahmen der hier betrachteten „Steuerungsfähigkeitslogik“ der Planerinnen zu berücksichtigen, prägt aber auch die „Handlungsfähigkeitslogik“ der Politiker. Interessant erscheinen auch Ergebnisse über die „assumptive world“ von Kommunalpolitikern aus einer in den USA durchgeführten Untersuchung (Wolman/Ford 1996), die einen beachtlichen Einfluß der Kommunalverfassung, der Selbsteinschätzung des Aufgabenverständnisses als „administrator“, „activist“ oder „symbolic head“ und ansatzweise der Gemeindegrö-

Die *Handlungsfähigkeitslogik* der Politikerinnen in der Exekutive⁷¹¹ entsteht aus den Möglichkeiten und Grenzen, eine positive Bilanz des eigenen Wirkens - mit ausschlaggebend für die Wiederwahlschancen der eigenen Partei, der eigenen Person in bezug auf das bekleidete Amt, der eigenen Person im Hinblick auf die weitere politische Karriere und schließlich der eigenen Person im Hinblick auf mögliche Tätigkeiten nach freiwilligem oder erzwungenem Ausscheiden aus der Exekutive - übermitteln zu können. Vor dem Hintergrund der äußerst vergrößerten Wahrnehmbarkeit der Stadtentwicklungspolitik, in der Entscheidungen und ihre Konsequenzen aufgrund von *time lags* nur mittelbar den jeweiligen Vertretern zu rechnenbar sind und die von anderen materiell bedeutsamen Politikfeldern in der Bewertung politischen Handelns durch die Öffentlichkeit überlagert werden, erscheint es offenbar essentiell, Profilierung über klar definierte politische Teilprojekte herzustellen, die sich durch hohen Ressourceneinsatz der öffentlichen Hand, hohe Investitionssummen und dadurch in Aussicht gestellte Arbeitsplätze sowie bedeutende symbolische Handlungen auszeichnen. Die Definition von Nutzungsstrukturen allein bzw. die Bewahrung oder Schaffung von mittel- und langfristigen Potentialen der Stadtentwicklung beispielsweise auch durch die Vermeidung von Bau- oder Investitionsmaßnahmen an sensiblen Orten sind dabei schwerer als Erfolg vermittelbar. Ziele werden demnach zwar im Hinblick auf die Qualität von Stadtentwicklung von den Maßstäben der Fachverwaltung und der eigenen politischen Klientel mitbestimmt, doch steht sie stets unter dem Druck, investitionsrelevante Entscheidungen, möglichst mit Signalcharakter zu produzieren. Die Bewertung von Details, für Planerinnen und Architektinnen sowie teilweise für die Bürger von größerer Bedeutung, tritt im Rahmen der Handlungsfähigkeitslogik eher zurück.

Die *Tragfähigkeitslogik* der Investorinnen als maßgebliche Initiatorinnen einer projektbezogenen baulich-räumlichen Veränderung im Büroflächensektor prüft zunächst grundsätzlich die Chancen auf Realisierbarkeit unter gegebenen Rahmenbedingungen bzw. arbeitet die *essentials* heraus, die zu einer Realisierbarkeit beitragen. Dabei spielen aufbauend auf Vermietbarkeitserwartungen und/oder Verkaufschancen Dichte und Standortattraktivität eine wesentliche Rolle⁷¹². Beide sind nur eingeschränkt von der Investorin durch Wahl des Standorts, Wahl des Architekten, Entwicklung des Nutzungskonzepts und Verhandlungen mit der öffentlichen Hand zu beeinflussen. Maßgeblich sind dabei gebäudebezogene Anforderungen an die Verwertbarkeit - im Rahmen einer Einschätzung der jeweiligen Standortqualität -, während die umfeldbezogenen Faktoren relativ offen sind und sich häufig erst im Verfahren herausbilden. Im Zweifelsfall geht die Logik so weit, daß Projekte lediglich im Hinblick auf einzelne Bausteine realisiert werden und eine „Torsowirkung“ weniger gravierend eingeschätzt wird als im Rahmen einer der anderen Logiken.

Die *Steuerungsfähigkeitslogik* der Planerinnen, seien sie nun in der Verwaltung oder als Gutachter tätig, ist Resultat ihres professionellen Selbstverständnisses, das leistungsfähige Nutzungsstrukturen und eine gewisse Stabilität auch des Bestands in der Umgebung von Umbaustandorten sowie die Benutzungsqualität zum Ziel hat. Operationalisiert wird dieses Zielsystem zunächst durch die planerischen Ordnungsvorstellungen, die in sich im Hinblick auf Investitionsmaßnahmen zunächst indifferent sind, im einzelnen aber ein ausgeklügeltes informelles „Warnsystem“ hinsichtlich möglicher Gefährdungen des Bestands und der Legitimität von Aufwertungsmaßnahmen enthalten. Wegen der Unmöglichkeit, die von diesem System produzierten verbalen und nicht quantitativ untermauerten Warnungen als Prognosen mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit dingfest zu machen, werden methodisch greifbare Teilaspekte bisweilen gutachterlich untermauert, während ansonsten planerisches Handeln in der Stadtentwicklungspolitik sich beratend auf

ße (stärkeres Machtbewußtsein mit steigender Gemeindegröße) auf das Machtbewußtsein zutage fördern konnte, während das Auftreten einer Rücksichtnahme auf Wählerverhalten stark einhergeht mit dem Geschlecht (Frauen nehmen stärker Rücksicht) und der Stellung der Parteien in der Gemeinde (unabhängige Kandidaten nehmen weniger Rücksicht).

⁷¹¹ Vgl. auch Lenhart 1998, S. 51 zu einer expliziten Selbsteinschätzung des Senators Nagel in dieser Richtung.

⁷¹² Eine oberflächliche Betrachtung würde nahelegen, die Ziele der Investoren auf das betriebswirtschaftliche Ziel der mittelfristig stabilen Profiterzielung zu reduzieren, doch zeigt diese Untersuchung – wobei sie sich im Einklang mit anderen Studien befindet -, daß sich das Handeln der privaten Unternehmer auf diese Weise nur unvollständig abbilden läßt, weshalb hier der umfassendere Begriff der „Tragfähigkeitslogik“ gewählt wurde. Kirsch (1997, S.119 ff) widerspricht wegen der Komplexität und Langfristigkeit der Immobilienentwicklung explizit der Behauptung, unternehmerische Ziele ließen sich eindeutig im Hinblick auf die Gewinnerzielung identifizieren, und macht auf Marktstellungs-, Macht- und Prestigeziele aufmerksam. Sie spricht ihrerseits von „Unterschieden in der Systemlogik und Handlungsphilosophie der Partner“ als mögliche Konfliktursache (S. 212).

Modulation von gravierenden Veränderungen beschränken muß, um das leidlich austarierte Nutzungsstrukturgefüge nicht in seiner Anpassungsfähigkeit zu überfordern. Ziele sind dabei häufig in bezug auf planerische Details qualitätssichernd und in bezug auf die Kerngrößen von Projekten bereits zu Beginn von Entscheidungsprozessen vermittelnd zwischen veränderungs- und impulsorientierten Zielen einerseits und verträglichkeitsorientierten Zielen andererseits.

Die *Gestaltungslogik* der Entwerfer, also vorrangig der Architektinnen und Landschaftsarchitektinnen, sucht aus der Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen vor Ort nach Chancen, die eigenen Möglichkeiten der Definition von öffentlichen und privaten Räumen in einer eigenen Interpretation der vorliegenden Rahmenbedingungen auszuschöpfen. Im Abgleich dieser Rahmenbedingungen mit den eigenen gestalterischen Fähigkeiten ist wegen des hohen Stellenwerts, der Architekturqualität vor dem Hintergrund der stigmatisierten Ergebnisse von Standardisierung und Industrialisierung im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts sowie der geringen Perspektiven einer Erzeugung entwerferischer Qualität allein durch hinreichende Definition von durchdachten städtebaulichen Vorgaben eingeräumt wird, der Entwurfsprozeß bisweilen in der Lage, die städtebaulichen Rahmenbedingungen neu zu definieren oder maßgeblich zu variieren. Damit entsteht ein Spielraum für den Entwerfer, den dieser autonom ausschöpfen kann und der - zumindest grundsätzlich - die Hinterfragung von Vorentscheidungen über städtebauliche Kenngrößen beinahe vollständig umfaßt. Selbst die Abspaltung von Verfahren (Ideenwettbewerb usw.) begrenzt diese Hinterfragungsmöglichkeit nicht vollständig. Die Ziele des Architekten treten stets gebündelt auf, wobei die städtebauliche Konfiguration für die Details determinierend wirkt. Sie entstehen im Entwurfsprozeß intern, so daß die Veränderungsspielräume für vermeintlich untergeordnete Teilziele, die den Entwurf in seiner Gesamtheit tragen oder seine „Aussage“ untermauern, für die diesbezüglich „externen“ übrigen Entscheider schwer zu durchschauen sind.

Vertretbarkeitslogik und *Benutzbarkeitslogik* der Legislative bzw. der Bürger sind häufig insofern nachgeordnet bzw. nachsorgend, als sie mit der „Prüfung“ von bereits entwickelten Alternativen befaßt werden. Aus den Erfahrungen mit solchen Prüfungen entstehen allgemeine Qualitätsanforderungen, die die Legislative dem Handeln der Exekutive bei zukünftigen Entscheidungsprozessen an die Hand geben kann, ohne diese wiederum wesentlich im Detail bestimmen zu können. Ähnlich sind Initiativen von Bürgern zu verstehen, die sich über ein Projekt hinweg um ein Anliegen kümmern, dessen Relevanz bei weiteren Projekten abzusehen ist. Die Vertretbarkeitslogik der Politiker erkennt die äußerst begrenzte Möglichkeit des Detaileinflusses an und prüft bei jeder Vorentscheidung der Exekutive, ob diese noch mit den eigenen politischen Oberzielen im Einklang stehen oder in Einklang zu bringen sind, bzw. ob mit hinreichender Akzeptanz bei der eigenen Klientel zu rechnen ist. Damit ist diese Prüfung letztlich nicht auf die Einhaltung stadtentwicklungspolitischer Anforderungen im engeren Sinn ausgerichtet, sondern auf die Vermittelbarkeit der jeweiligen Entscheidung an die Öffentlichkeit, was der Exekutive wiederum einen breiten Spielraum gibt. Die Benutzbarkeitslogik ist wie die Gestaltungs- und Tragfähigkeitslogik zunächst nicht zu einem Abgleich mit anderen Zielvorstellungen gezwungen und kann sich insbesondere auf die Reduzierung der Bewertung auf einen selektiven Satz von Kriterien beschränken. Damit mißt sie Ergebnisse der Stadtentwicklungspolitik an Verkehrsbelastung, Fassadengestalt, Atmosphäre und Nutzungsangeboten, ohne diese in einen Zusammenhang mit den Möglichkeiten und Bindungen sowie den mittelbaren und längerfristigen Folgen von Entscheidungen stellen zu müssen.⁷¹³

2.112 AUFEINANDERTREFFEN VON ZIELSYSTEMEN

Die verschiedenen Logiken generieren in ihrem Aufeinandertreffen Abstimmungsbedarf allein aus den unterschiedlichen Profilen im Hinblick auf die Verfolgung einzelner Ziele. Dabei stehen für die Akteursgruppen jeweils andere Ziele im Mittelpunkt, bei denen sie „harte“ Positionen einnehmen. Das Profil der

⁷¹³ Weitere Logiken lassen sich ergänzen, sollen aber hier nicht näher beleuchtet werden. Beispielsweise kann „außenstehenden“ Beobachterinnen (Medienvertreter, teilweise auswärtige Besucher, teilweise Bürger, sofern sie weniger den jeweiligen Ort als die Handlungsfähigkeit und „Vorzeigbarkeit“ der Berliner Politik im Auge haben) eine Ergebnisorientierungslogik zugerechnet werden, die ohne den Blick auf Eigentum und andere Sachzwänge, sowie unter erheblich eingeschränkter Informationsverfügbarkeit versucht, die Politik darauf zu überprüfen, „was hinten herauskommt“.

„harten“ und „weichen“ Ziele bestimmt im Prozeß die Möglichkeiten der Erreichung von Konsensen oder anderen Mechanismen der Konfliktbewältigung mit⁷¹⁴.

Es erscheint angesichts der geschilderten Logiken naheliegend, daß die städtebauliche Konfiguration für Politiker ein „weiches“ Ziel bildet, während Investoren es als „selektiv hart“ dahingehend betrachten müssen, als zwar Attraktivität und Wirtschaftlichkeit geprüft werden, aber eine Auseinandersetzung um städtebauliche Leitbilder angesichts der Umstrittenheit anderer Elemente von Projekten meist nicht lohnt. Für Planer und Architekten ist es dagegen zwar ein „hartes“ Ziel, da die Konfiguration Auswirkungen auf Nutzungsgefüge und Selbstdarstellung besitzen, doch existiert gerade in der Büroflächenentwicklung eine vergleichsweise große Bandbreite von legitim erscheinenden Herangehensweisen. Bürger nehmen die Konfiguration weniger als deren Detailkonsequenzen wahr, die sich beispielsweise in Höhe und Fassadengestaltung ausdrücken. Insbesondere für Architekten, Planerinnen und Investoren scheint die Höhe ein „hartes“ Ziel darzustellen, drückt sich in ihm doch die Möglichkeit der Selbstdarstellung aus und entfaltet sie Rückwirkungen auf die Benutzbarkeit, die die Höhe wiederum für Politiker der Legislative wie der Exekutive eher mittelbar zum „harten“ Ziel werden läßt. Es ist allerdings aufgrund der obigen Ausführungen davon auszugehen, daß die Handlungsfähigkeitslogik die Höhe nur als ein Instrument, weniger als konstitutives Element zur Erreichung der eigenen Ziele ansieht. Insofern stellt sie für Politiker eher ein „weicheres“ Ziel dar. Die Dichte wiederum ist offenbar das „harte“ Ziel der Investoren, läßt sich aber in Kopplung mit anderen attraktivitätssteigernden Zielen und Elementen von Projekten entschärfen. Für Politiker ist es dagegen eher mittelbar von Bedeutung, da sich weder Handlungsfähigkeit noch Vertretbarkeit direkt daran festmachen lassen. Viel bedeutsamer erscheint das Ziel für Planerinnen, da es in unmittelbarer Verbindung mit den Wirkungen auf das Nutzungsgefüge steht. Architekten wiederum dürften die Dichte als weniger „hart“ betrachten denn die Planer, wengleich sie durch die Rolle von Leitbildern bei Vertretern bestimmter Städtebau-Fraktionen stark überlagert wird. In analoger Weise ist die Art der Nutzung zu betrachten, bei der überdies eine gewisse Leidenschaftlichkeit der Bürger zu vermuten ist, wengleich diese in eine Auseinandersetzung um die Nutzungsart nur sehr indirekt einbezogen sind. Eine Einfügung in den Bestand erscheint aus den obengenannten Gründen für Planer von großer Bedeutung, ebenso für Bürgerinnen und damit mittelbar für Politiker der Legislative. Dagegen stellt sie für Architekten, Investoren und Politiker der Exekutive ausgehend von ihren Zielsystemen ein weniger hartes Element der Auseinandersetzung dar, das ein „Ausbrechen“ aus üblichen Einfügungsüberlegungen vor allem für die Gestaltungslogik der Architekten und ansatzweise für die Handlungsfähigkeitslogik der Politikerinnen in bestimmten Fällen als geeignetes Instrument erscheinen läßt, während für Investoren die Einfügung nur ein nachgeordnetes Kriterium sein dürfte, das aber überlagert durch Tragfähigkeitsüberlegungen indirekt zum „harten“ Ziel werden kann, wenn „Erkennbarkeit“ gerade einen Verstoß gegen die Einfügungsüberlegungen fordert. Freiflächen bilden das Feld der Qualitätssicherung für Politiker, Planer und Bürgerinnen, während sie für Investoren dagegen eher „weiche“ Ziele sein dürften. Fassaden sind nicht umsonst Gegenstand harter Auseinandersetzungen, da sie für einige Beteiligten „harte“ Ziele darstellen, wengleich für die Politiker nur mittelbar und für die Legislative in Vertretung ihrer Klientel, die Atmosphäre fordert - ohne diesen Begriff in seiner Vielschichtigkeit an dieser Stelle definieren zu wollen⁷¹⁵ -, für die Exekutive dagegen im Hinblick auf die Realisierung von innovativer und zeitgemäßer Architektur, die für die Demonstration von Handlungsfähigkeit mit ausschlaggebend sein kann. Eine Ausnahme bilden hier lediglich die Investorinnen, für die die Fassade zwar „hartes“ Ziel im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit des Gebäudes, seine Vermietbarkeit und seine Erkennbarkeit ist, aber dabei nicht die Gestaltungsqualität allein im Blick hat wie einige andere Akteure, insbesondere Bürgerinnen und Architektinnen - wengleich mitunter mit völlig unterschiedlichen Vorstellungen darüber⁷¹⁶.

⁷¹⁴ Für eine detailliertere Analyse der Entscheidung über städtebauliche Charakteristika vgl. das entsprechende Kapitel.

⁷¹⁵ Vgl. dazu das Kapitel über die Akteure und das über die städtebaulichen Charakteristika.

⁷¹⁶ Vgl. dazu eine Umfrage der „Gesellschaft Historisches Berlin e. V.“, die versucht, in methodisch sehr reduzierter Form die Rezeption von Neubauten der 1990er Jahre im Zentrum Berlins zu erfassen, dabei aber dennoch zu aussagekräftigen Ergebnissen kommt, die einerseits bereits bekannte Resultate bestätigen (weitestgehende Akzeptanz traditionalistischer Fassaden wie der des Hotels Adlon, weitestgehende Ablehnung monotoner, insbesondere dunkler, wenig differenzierter Fassaden wie der des Wohn- und Geschäftshauses Friedrichstraße / Leipziger Straße von Thomas van den Valentyn - nordwestliche Straßenecke), andererseits im Hinblick auf eine Reihe von Gebäuden aufhorchen lassen, die mit unterschiedlichen Ergebnissen im Mittelfeld plaziert sind. Es kann hier nicht im Detail auf methodische Probleme, Relevanz solcher Befragungen und Ergebnisse eingegan-

Typische Konfliktansätze durch Aufeinandertreffen verschiedener Logiken sind also zu erwarten. Einige von ihnen sollen im folgenden vorgestellt werden. Nicht alle Kombinationen sind dabei gleichermaßen aufschlußreich. Überdies könnten bei erweiterter Betrachtung auch Kombinationen von drei oder mehr Logiken in einem Zusammentreffen untersucht werden, was hier aus Gründen der Übersichtlichkeit unterbleiben soll.

Handlungsfähigkeit und Tragfähigkeit sind nur dann konfliktträchtig, wenn sich Handlungsfähigkeit strategisch durch die „projektartige“ Formulierung von Leitlinien, Entwicklungskonsensen oder Rahmenplänen hergestellt hat, die die Sensibilität der Politik für einen Raum bzw. ein Entwicklungsproblem deutlich machen soll, aber durch Investitionswünsche mit abweichenden Zielen konfrontiert wird. Der Ausgang des Konflikts ist schwer vorhersagbar⁷¹⁷.

Typischerweise sind Handlungsfähigkeit und Steuerungsfähigkeit unterschiedlich ausgerichtet. Das wurde bereits deutlich in der tendenziellen Absicht der politischen Spitze, Projekte in der eigenen Bilanz vorzuweisen, während die planende Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsfähigkeit stärker auf Einbindung und Anpassungsfähigkeit orientiert ist. Die Projektorientierung der Büroflächenpolitik ist ein markantes Resultat der Konfrontation der beiden Logiken. Ihr Ausgang hängt u. a. vom Stellenwert von Planung in der Gesellschaft und Politik ungeachtet des jeweiligen Einzelfalls ab.

Handlungsfähigkeit und Vertretbarkeit kollidieren beispielsweise dann, wenn das in der Exekutive gewählte Verfahren auf gravierenden Widerstand stößt, weil es aufgrund seiner Rahmenbedingungen und seiner Isolierung von der „Außenwelt“ über die vermeintlichen Grenzen einer vertretbaren Politik hinausgeschossen ist. Dies kann im Sinne von Handlungsfähigkeit dann geschehen, wenn bewußt die gängigen Verfahrensmuster und Routinen durchbrochen werden sollen. Der Ausgang der Konfrontation hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab, insbesondere von der innerparteilichen Machtbasis des Vertreters der Exekutive.

Tragfähigkeit und Steuerungsfähigkeit bergen Konfliktpotential angesichts der gravierend unterschiedlichen Betrachtungsebenen. Tragfähigkeit ist allein auf das jeweilige Projekt und seine Marktfähigkeit ausgerichtet, während Steuerungsfähigkeit die Auswirkungen auf die Umgebung und die nachhaltige Vitalität des Standorts im Auge hat. Damit fallen Auseinandersetzungen um städtebauliche Dichten in diesen Bereich, da die Steuerungsfähigkeitslogik wiederum die Verwertungszwänge des Einzelprojekts nur begrenzt zur Kenntnis nimmt. Der Ausgang des Konflikts ist häufig durch Moderation durch die Politik bestimmt, aber weiterhin auch durch die Verbreitung der Steuerungsfähigkeitslogik innerhalb der Verwaltung und den Grad der Verbreitung möglicherweise konkurrierender Denkansätze.

Wegen des Auftragsverhältnisses zwischen Investorin und Architektin scheinen Konflikte zwischen Tragfähigkeit und Gestaltung kaum öffentlich auf, doch bestimmen sie das Binnenverhältnis durchaus gravierend. Durch die Wahl des passenden Architekten werden diese antizipiert. Dennoch setzen Standardisierungs- und Finanzierungsüberlegungen der Investoren die Gestalter teilweise auch im Prozeß noch unter Druck.

Tragfähigkeit und Vertretbarkeit verhalten sich ähnlich wie Tragfähigkeit und Steuerungsfähigkeit zueinander, doch sind Konflikte wesentlich weniger wahrscheinlich. Sie können dann entstehen, wenn Vertretbarkeitsüberlegungen aus Erfahrungen der Vergangenheit zu einer Dokumentation eigener Ziele der Legislative in qualitätssichernden Beschlüssen geführt haben, diese aber mit unvorhersehbaren Rahmenbedingungen und der Chance auf Investitionstätigkeit konfrontiert sind.

gen werden, doch erscheinen einzelne Aspekte an dieser Stelle erwähnenswert: Es ergibt sich ein relativ klares Bild, das durch Merkmale wie Alter oder Herkunft nur ansatzweise beeinflusst wird, und bei genauerer Analyse läßt sich bestätigen, daß durch Differenzierung von Fassaden offenbar auch ohne historische Elemente Akzeptanzgewinne zu erzielen sind.

⁷¹⁷ Vgl. die Fallstudie Bolle-Block oder die City-Leitlinien, die beide auf eine Durchsetzung der Tragfähigkeit hindeuten.

Steuerungsfähigkeit und Gestaltung treffen konfliktträchtig in der bekannten Auseinandersetzung zwischen „Planern“ und „Architekten“ aufeinander⁷¹⁸. Sie soll hier nicht weiter vertieft werden. Typischerweise sind die beiden Positionen auf dem Spektrum von „Behutsamkeit“ bis „verändernde Gestaltung“ sowie auf dem Spektrum von „gestalterisch bestimmte Definition von Zielen“ bis „nutzungsbestimmte Definition von Zielen“ unterschiedlich verortet.

Steuerungsfähigkeit und Benutzbarkeit zeigen sich in ihrem unterschiedlichen Zeithorizont und ihrem unterschiedlichen Anspruch an gesellschaftliche Veränderungen konfliktiv. Die klassischen Beispiele sind die Frage der Nachhaltigkeit und des motorisierten Individualverkehrs bzw. die Organisation des Einzelhandels in Einkaufszentren. Die kurzfristige Nachfrage steht einer professionellen Selbstwahrnehmung als langfristig verantwortliche Fachleute entgegen, die hinreichend bekannt ist und hier nicht weiter vertieft werden soll. Aufgelöst wird der Konflikt durch Kompromiß (städtebaulich-verkehrlich integrierte *shopping malls*), Moderation durch die Politik oder einzelfallbezogene Mechanismen.

Gestaltung und Vertretbarkeit sind einander zwar nicht grundsätzlich fremd, doch formuliert die Gestaltungslogik Angebote, während die Vertretbarkeit Ergebnisse prüfen muß. Erstere liefert die Durchsetzungsbedingungen ihrer Angebote nicht mit, so daß der Konflikt insbesondere dann aufbricht, wenn die Beurteilung der Vertretbarkeit auf ein nicht realisierbares Angebot, beispielsweise eine verlockende architektonische Vision, ausgerichtet war. Die Dynamik von Entscheidungsprozessen bringt allerdings immer wieder ähnliche Situationen hervor.

Das Zusammentreffen von Gestaltungsfähigkeit und Benutzbarkeit resultiert typischerweise im Konflikt um die Rezeption moderner Architektur. Es wird deshalb nicht im Verfahren virulent, weil die Benutzbarkeitslogik nur mittelbar Eingang in die Betrachtung findet und von der Anerkennung der Gestaltungsdomäne der Architekten wie von erweiterten Handlungsfähigkeitsüberlegungen der Politiker in den Hintergrund gedrängt wird.

Für die erfolgreiche Durchsetzung von eigenen Zielen ist das Eingehen auf die absehbaren Konfrontationen der verschiedenen Logiken erforderlich. Bleiben Ziele „nackt“, d. h. ihrer Logik verhaftet, sind sie häufig nicht in der Lage, sich im Konflikt durchzusetzen. Operationalisierungsfähigkeit von Zielen bedeutet damit hier Weiterentwicklung im Angesicht der anstehenden Herausforderungen. Dies soll nur kurz am Beispiel des Stadtplatzes am Kant-Dreieck verdeutlicht werden. Das ursprüngliche, aus der Steuerungslogik geborene Ziel der Schaffung von Wegeverbindungen mit dem Stadtplatz ist im weiteren Prozeß als weitgehend abstrakte Forderung aufrecht erhalten worden, ohne daß über allgemeine Zuschreibungen wie „attraktiv“ u. ä. Konkretisierungen seiner Ausgestaltung aus Sicht der Vertreterinnen der Steuerungslogik stattgefunden hätten. Damit war das Ziel der Weiterentwicklung durch Einsatz von Handlungsfähigkeitslogik (Durchsetzung eines Leitprojekts an der Kantstraße mit Reduzierung der Platzfläche), Gestaltungslogik (Durchsetzung der „Haifisch-Flosse“ von Kleihues mit Reduzierung der Platzfläche) und Tragfähigkeitslogik (stockender Aufwertungsprozeß an den S-Bahn-Bögen und auf dem Vorplatz des Gebäudes wegen der ungewissen Zukunft der Nachbargrundstücke - bei gleichzeitiger aktiver Gestaltung der von ähnlichen einschränkenden Rahmenbedingungen unabhängigen Hobrecht-Tasche durch den Investor!) ausgesetzt und ist bis heute nicht in nennenswertem Umfang realisiert⁷¹⁹.

2.113 AKTEURE, INSTITUTIONEN, IHRE FUNKTIONSWEISE UND SCHLÜSSELMOMENTE DER ZIELANPASSUNG

Für die öffentliche Hand zeigt sich als Haupthindernis bei der Durchsetzung eigener Ziele im weiteren Maßstab die eingeschränkte Verfügung über Grundstückseigentum. Demgemäß werden Ziele bei landeseigenen Grundstücken autonom bestimmt, und erst in der Phase der Ziellanpassung an die Realisierung erfolgen Zugeständnisse an inzwischen ausgewählte Investorinnen, die das grundsätzliche Konzept nicht mehr in Frage stellen können. Langfristig obliegt es der Wirkung von Leitbildwandelprozessen oder der Veränderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, auch die öffentliche Hand - und dann im wesent-

⁷¹⁸ Damit soll jedoch keineswegs ausgedrückt werden, daß sämtliche Architektinnen der einen und sämtliche Planerinnen der anderen Position zuneigen.

⁷¹⁹ Ähnliche Analysen ließen sich für andere Ziele unterschiedlichster Akteurinnen durchführen. Es soll mit dem vorgestellten Beispiel nicht suggeriert werden, daß die Steuerungslogik eher „unterliegt“, sondern für einen aktiveren Umgang mit der beschriebenen Konfrontation von Zielsystemen geworben werden.

lichen auf Seiten des Senats - dazu zu bewegen, abweichend von den Ursprungsfestlegungen Ziele neu zu bestimmen. Dies koppelt sich dann in der Regel an neue Akteure an der politischen Spitze der Exekutive, die sich von den möglicherweise umstrittenen Zielen ihrer Vorgängerinnen abgrenzen. Der Zielwandel - der in der Regel aus Sicht der handelnden Person gar keinen darstellt, sondern als verändertes Zielsystem der vertretenen Behörde wahrzunehmen ist - wird zumeist eingebunden in die Absicherung durch erneute Gutachten, die auf vermeintlich veränderte Rahmenbedingungen reagieren sollen. Wird das Zielsystem im Zusammenhang mit den Grundstückseigentümern entwickelt, so sind Veränderungen vor allem in der Genese, also der erweiterten Gutachter/Wettbewerbsphase gängig, während sie danach kaum stattfinden und nicht einmal unbedingt nach Rückzug des Investors eintreten. Vor allem politischer Druck innerhalb der regierenden Koalition und die Möglichkeit weiterreichender Deals bewirkt solche Veränderungen, während öffentlicher Druck kaum Wirkung zeigt. Das Eingehen auf durch den Investor nachträglich ins Spiel gebrachte Konzeptvarianten ist bei Änderungen der Nutzungsart vergleichsweise großzügig, während erhebliche Abwandlungen der städtebaulichen Anordnung und Dichte nur schleichend und formal abgesichert durch neue gutachterliche Prozesse bei den Verwaltungsspitzen eingebracht werden können⁷²⁰.

Veränderungen im Zielsystem der Developerin, Eigentümerin oder Investorin erklären sich in der Regel offensichtlich durch wirtschaftliche Notwendigkeiten (Veränderungen der beteiligten Investoren, starke Veränderungen der Marktsituation während des Entscheidungs- und Realisierungsprozesses) oder durch Anpassung eines städtebaulichen Konzepts an die baulichen Anforderungen der gewonnenen Nutzer. In der Konzeptionsphase stellen die Vorstellungen der öffentlichen Hand über Nutzungsart und Dichte eine Vorgabe dar, so daß es für die Durchsetzung eigener Ziele darauf ankommt, die Verhandlungspartner frühzeitig damit zu konfrontieren, welche Mindestnutzungsfestlegungen für eine Investition Voraussetzung sind. Die Überzeugungskraft der Investorinnen ist bei weitem nicht der ausschlaggebende Grund für die Durchsetzung eigener Ziele. Vielmehr spielt das Grundstückseigentum eine entscheidende Rolle, da die öffentliche Hand Entwicklung - insbesondere solche mit eigenem Qualitätsanspruch - nur zusammen mit den Eigentümern/Investoren realisieren kann. Die Drohung mit einer aus Sicht der öffentlichen Hand suboptimalen Nutzung (temporäre Vermietung von Konversionsstandorten, weiterhin gewerblich-produzierende Nutzung, Abriß erhaltenswerter Bausubstanz, Verzögerung von Investitionstätigkeit, Abgabe der Fläche durch einen selbstnutzenden Eigentümer an einen spekulativ operierenden Developer) zwingt die öffentliche Hand in Verhandlungen, um überhaupt Investitionstätigkeit zu bewirken. Gelingt es den Investorinnen, aufgrund dieses Interesses der öffentlichen Hand in einen Entscheidungsprozeß einzutreten⁷²¹, so bestehen gute Chancen, entweder durch frühzeitige Demonstration der eigenen wirtschaftlichen Bindungen, durch weitgehend offene Ausgestaltung des zentralen Zielfindungsverfahrens (Wettbewerb usw.) und durch nachträgliche Verhandlungsversuche, die insbesondere Dichte und Nutzungsmix in Frage stellen, noch wenig stabile Zielsysteme der öffentlichen Hand in ihre eigene Richtung zu modifizieren. Somit sind auf Seiten des Eigentümers erhebliche Zielanpassungen im Prozeß nur dann zu erwarten, wenn die der öffentlichen Hand angebotene Verhandlungsgrundlage die Akzeptanzbreite der möglichen Verhandlungspartnerinnen auf Seiten des Senats und der Bezirke deutlich verläßt, während im Entscheidungsprozeß die für die öffentliche Hand Zug um Zug steigende Verbindlichkeit und dessen Irreversibilität für die Einbringung weitergehender Forderungen in Richtung auf die eigenen Ziele genutzt werden kann.

Bürger und Fachöffentlichkeit sind zu einer Anpassung ihrer Ziele insofern nicht gezwungen, als eine Aufrechterhaltung einer Maximalposition ihre ohnehin periphere Verhandlungssituation nicht verändert. Dennoch stellt die Explizierung von eigenen Zielen zumeist eine Auseinandersetzung mit dem von den Verfahrenspromotorinnen eingeräumten Alternativenrahmen dar, die weitgehend reaktiv erfolgt. Eine Anpassung der Ziele wird also entweder durch die Verengung dieses Rahmens durch die Verfahrenslogik erzwungen, oder grundsätzlich aufrechterhaltene Kritik wird marginalisiert. Gelingt eine Mobilisierung der Öffentlichkeit um Schlüsselthemen, können Zugeständnisse der Verfahrenspromotoren in Details erstritten werden, allerdings nur, wenn erheblich in das Lebensumfeld von Betroffenen eingegriffen wird. Eine

⁷²⁰ Im Detail wird die Bedeutung von Zielen bzw. die „Leidenschaftlichkeit“, mit der sie insbesondere von der öffentlichen Hand, aber auch von anderen Akteuren vertreten werden, im Kapitel über städtebauliche Charakteristika behandelt.

⁷²¹ Vgl. dazu den Begriff der „social production“ bei Stone (1989).

strategische Zuspitzung der von der Öffentlichkeit vorgetragenen Ziele im Hinblick auf Auswirkungen auf das von ihnen „legitim verteidigte“ unmittelbare räumliche Lebensumfeld stellt also hierbei häufig eine Erfolgsbedingung dar⁷²².

Aktives Handeln der Verfahrensbeteiligten mit Anpassung der Ziele an die jeweils verhandelten Teilentscheidungen hat damit die Herausbildung von „Domänen“ zur Folge, in denen die Beteiligten über starke Verhandlungsressourcen verfügen. Für die öffentliche Hand entstehen letztere aus der Bindung von Genehmigungen an gestalterische Detailforderungen oder zumindest symbolische Kerne eigener Qualitätsansprüche (Mindestanteil Wohnen u. ä.), auf Seiten der Investorinnen durch die Abwälzung oder Abwiegung finanziell unvertretbarer Details, die als unrealistische Forderungen der Vorentscheidungsphase „abgestempelt“ werden können, auf Seiten der Öffentlichkeit aus der Verteidigung ihrer Lebenswelt. Abstimmungsprozesse, die Vorentscheidungen konsensfähig und realisierbar machen, erfüllen in der Praxis im wesentlichen die Funktion, diese „Domänen“ gegeneinander abzugrenzen und in ihnen den Zielen der dort dominanten Akteursgruppe zum Durchbruch zu verhelfen. Kompromisse entstehen lediglich dann, wenn die Domänen sich ohnehin überlagern oder die städtebauliche Grundkonzeption keine getrennte Befriedigung erlaubt⁷²³.

2.12 Zielkonjunkturen und exogene Einflüsse

2.121 ZIELKONJUNKTUREN UND LEITBILDWANDEL

Der Wandel planerischer Leitbilder ist in der Regel so langfristig angelegt, daß eine Rückwirkung auf ein einzelnes Projekt nicht wesentlich zur Veränderung des Zielsystems im Planungsprozeß führt. Dennoch lassen sich Übergangszeiträume identifizieren, in denen das Ringen unterschiedlicher Grundauffassungen über die Angemessenheit planerischer Eckpunkte zu einer Veränderung im Prozeß führt. In den Untersuchungszeitraum fallen mehrere von ihnen - unter Vernachlässigung der Veränderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

Zunächst ist die Neubestimmung der Rolle der Innenstadt in den 1980er Jahren in Überwindung der entdichteten Stadt der Moderne zu nennen, einhergehend mit der Rückbesinnung auf eine Verträglichkeit höherer städtebaulicher Dichten, aber gleichzeitig der noch tastenden Suche nach dem angemessenen Niederschlag von Stadt-Ökologie zwischen den möglichen Polen „Herausnahme von Flächen aus dem Siedlungskörper und Zuordnung zum ausgleichenden Bestand innerstädtischer Freiflächen“, „Einführung von baulich-gestalterischen Standards für eine irgendwie geartete ökologisch verträgliche Siedlungsform“, sowie schließlich die - in sich selbst umstrittene und bereits oben aus veränderten städtebaulichen Motiven hervorgehende - Neubestimmung der Dichte⁷²⁴.

Ausgelöst durch die Vereinigung der beiden Halbstädte überlagern sich die ökonomisch-politische Herausforderung, die in den frühen Metropolenträumen bis in die Kreise der Planerinnen und Architekten hinein gesehen wird, mit eher leitbildhaft fundierten und sowohl personell in der Person Hans Stimmanns als auch aufgabenspezifisch durch die städtebauliche Weiterentwicklung des Zentrums und die Suche nach einem „Dritten Weg“ zwischen überkommener kompakter „europäischer Stadt“ sowie Einfamilienhausperipherie verankerten Ansätzen, die eine Neubestimmung des Verständnisses von „Stadt“ zum Ziel haben. Sie lösen gewissermaßen die eher als „romantisch“ empfundene Vorstellung im West-Berlin der

⁷²² Dies erklärt die schwache Position der Fachöffentlichkeit, die für sich nicht reklamieren kann, selbst betroffen zu sein, selbst wenn ihre Ziele bisweilen so formuliert sind, daß sie Oberziele anderer Verfahrensbeteiligter, insbesondere der öffentlichen Hand, „besser“ implementieren als die von ihr kritisierte dominante Position.

⁷²³ Die geringe Akzeptanz von Kompromissen wird so erklärbar: Die Erwartung der Bestellung eines Feldes von Teilzielen in der eigenen Domäne wird konterkariert, niemand erreicht Teil-Erfolge in dem Sinn, daß zwar das Konzept nicht den eigenen Vorstellungen entspricht, aber wenigstens für einen Teilaspekt der Eindruck aufkommt, man habe sich durchgesetzt.

⁷²⁴ Auswirkungen ergeben sich beispielsweise am Kant-Dreieck, das - selbst abgesehen von der Höhendiskussion - als Kompromißversuch, nämlich zwischen Verdichtung und Herausnahme aus den bebauten Flächen, begriffen werden kann. Weitere Beispiele lassen sich ergänzen. So ist selbst der lange anhaltende Streit um die Parkplatzbebauung Wielandstraße / Leibnizstraße in Charlottenburg von der genannten Problematik beeinflusst. Auch am Kranzler-Eck findet sich gewissermaßen in der „Umwidmung“ des nutzungsmäßig als gescheitert betrachteten Innenhofs zur Passage bzw. Blockdurchwegung ein paralleler Diskussionsstrang.

1980er Jahre ab, die sich paradigmatisch im Begriff des „Biotops“ auf den Punkt bringen läßt, und setzen, nicht zuletzt unter Rückgriff auf den gänzlich anderen Entwicklungsweg der Fachwelt in der östlichen Halbstadt, gewissermaßen den Begriff der „Stadt als Maschine“ dagegen, die standortgebundene kleinteilige Ökologie in die Nachhaltigkeit des auf den Großraum bezogenen Flächennutzungssystems überführen will, sich dabei aber - wie übrigens auch das Leitbild der 1980er Jahre - einer echten Bilanzierbarkeit noch weitgehend entzieht⁷²⁵.

Die Rückbesinnung auf eine Bestandsorientierung in der Stadt in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, die zwar wiederum ausgelöst wurde durch wirtschaftliche Rahmenbedingungen, aber auf langjährige und sich stabilisierende Erfahrungen⁷²⁶ zurückgreifen kann, stellt zwar vermutlich einen erheblichen Paradigmenwechsel des Entwicklungsleitbilds dar, ist aber zum einen noch zu jung, als daß er die untersuchten Projekte wesentlich beeinflussen würde, zum anderen noch ohne hinreichenden Einfluß auf die Schwerpunktsetzung der Stadtentwicklungspolitik, so daß derzeit eher der Versuch unternommen wird, die von ihm repräsentierten Leitziele in Koexistenz an die Seite einer von Strategien der Minimierung öffentlicher Investitionen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines entwicklungs offenen und investorenfreundlichen Klimas zu stellen.

Neben den schnell und mithin im Leitbildkonsens realisierten Projekten läßt sich als typisches Muster feststellen, daß ein Verfahrensschritt, in der Regel ein Wettbewerbsverfahren, den Ausbruch aus dem vermeintlichen Konsens wagt. Die Weichenstellung dafür wird von der Exekutive betrieben, die sich in Vorverhandlungen einer neu sortierten und gruppierten Akteurslandschaft bedient. Der Freiraum hierfür entsteht durch „Delegation“ bzw. „Externalisierung“ aus der Legislative, die sich lediglich zur Qualitätssicherung auf einen Verfahrensvorschlag geeinigt hat, die inhaltlichen Rahmenbedingungen aber den Promotorinnen überläßt. Mit der Durchführung des Verfahrensschritts wird der lange vorbereitete Ausbruch erstmalig öffentlich. Der Test auf seine Wirkung verläuft dann erfolgreich, wenn im Vorfeld bis in das Wettbewerbsverfahren hinein ein Konsens aufrechterhalten werden kann, also mithin entweder die „Rekrutierung“ der Jury aus der „Fraktion“ erfolgt, die den Ausbruch betreibt, oder es gelingt, den Spielraum des Verfahrens so stark zu verengen, daß die Jurymitglieder selbst sich nicht für die Definition der bereits gegen das alte Leitbild gesetzten Vorgaben verantwortlich sehen⁷²⁷. Tendenziell steigt die Aufmerksamkeit und damit die „Gegenmobilmachung“ mit dem Grad der „Leitbildverletzung“. Durch Verschmelzung mit allgemein anerkannten Qualitätsindikatoren wird der „Tabubruch“ schmackhaft gemacht, muß jedoch hinreichend gravierend sein, um in möglichen späteren Verhandlungen stark zu erscheinen. Ist der Tabubruch durch ähnliche Schritte bereits vorbereitet oder gut über Vorgutachten abgesichert, kommt es zu einer anhaltenden Auseinandersetzung, in denen die „Definitionsmacht“ der Verhandlungsführer schließlich mit einigen nachrangigen Konzessionen obsiegt. Kommt er unvermittelt und radikal, breitet sich bisweilen Unsicherheit bei den Promotoren aus, die sie zu einer Überprüfung und Kompromißfindung bewegt. Dieser strategische Moment und die Fähigkeit der Vertreterinnen des alten Leitbilds entscheidet über die Durchsetzungschancen des Tabubruchs, die nun von Lobbyeinflüssen, der „Leidenschaftlichkeit“ der politischen Spitze und dem Investitionsdruck abhängen.

Leitbildwandel in diesem Sinne zeigt sich insbesondere an den Projekten, die die Sprengung der Berliner Traufhöhe wagen. Ihre Legitimation versuchen sie nahezu ausschließlich - neben dem Bezug auf die Bedeutung der Investorinnenwünsche - über die Qualität der Freiräume, die über eine Umdeutung bestandsentwicklungspolitischer und ökologischer Ziele der 1980er Jahre hin zu einem aktiv-gestalterischen Begriff von Urbanität erfolgt. Dabei wird versucht, die Fraktion der Traufhöhenvertreter, an architektonischer Qualität interessiert und durch die späte Moderne „traumatisiert“, durch Hinweis auf architektoni-

⁷²⁵ Relevant wird der Wandel innerhalb von Entscheidungsprozessen dann, wenn sie eher suchend stattfinden und/oder nicht von schneller Verwertungsnotwendigkeit geprägt sind. Die Ablösung des 1950er-Jahre-Konzepts am Kranzler-Eck durch neue Experimente legt Zeugnis darüber ab und macht deutlich, daß die Neuordnung des Dichteprofils ein Suchprozeß ist, der von vielfältigen Überlegungen, vor allem der städtebaulichen Gesamterscheinung und der Bewältigbarkeit mit den gängigen planerischen Instrumenten, überlagert wird. Vgl. auch den Prozeß am Alexanderplatz.

⁷²⁶ Diese beziehen sich im Vorfeld der neuen Diskussion um die „soziale Stadt“ vor allem auf Nordrhein-Westfalen und Hamburg sowie andere europäische Länder.

⁷²⁷ Besonders deutlich ist dieses Vorgehen beim Projekt Zoofenster.

sche Qualität oder auch nur Einzigartigkeit der durchzusetzenden Projekte zu spalten. „Geködert“ wird derjenige Teil, der ohnehin optimistisch und entwicklungsorientiert bereit ist, sich auf „Wagnisse“ einzulassen. Die Umstrittenheit architektonischer Herangehensweisen im „Fassadenstreit“ führt zu einer Zuspitzung der Debatte an Orten von gesamtstädtischem Interesse, während Nebenstandorte kaum wahrgenommen werden.

2.122 ZIELKONJUNKTUREN UND POLITISCHER RAHMEN

Die Veränderung der politischen Mehrheiten ist wesentlich für die Veränderung der Ziele der öffentlichen Hand. Die aus dieser Veränderung resultierenden Rückwirkungen auf das Projekt, also die Erfolgchancen veränderter Ziele, hängen maßgeblich vom Zeitpunkt im Verfahren ab (vgl. unten). Die kontinuierliche Weiterführung eines umstrittenen Projekts nach einem Machtwechsel findet allerdings nur dann statt, wenn sich wesentliche Vorentscheidungen stabilisiert haben. Die Rolle der Legislative oder zumindest der politischen Willensbildung liegt ganz wesentlich darin, daß in noch laufenden Prozessen die ehemalige Opposition nach einem Machtwechsel unter Profilierungsdruck steht und ihre eigene Position nach Entsendung ihres Wortführers in die Exekutive (neue politische Spitze der Verwaltung) umzusetzen versucht⁷²⁸. Erst bei späteren Projekten, die bereits in der neuen Ära begonnen werden, fällt die Politik zurück in eine Position, die von einer Verschmelzung langfristiger architektonisch-städtebaulicher Leitbilder und dem sich vermittelnden Investitionsklima mit seinen projektbezogenen Auswirkungen geprägt ist. Gerade in einer Zeit der Neukonstituierung nach einem Machtwechsel stellt die starke Rolle der Ressortchefs durch die Berliner Verfassung also indirekt „politischen“ Einfluß sicher, wengleich die Bedeutung des Politikfeldes Stadtentwicklung nur äußerst mittelbar in das Wählerinnenverhalten eingehen dürfte⁷²⁹.

Aufgrund des Wahlrechts ist zu unterscheiden zwischen Senats- und Bezirksebene. Die lange Zeit herrschende Große Koalition auf Landesebene macht dort Veränderungen im politischen Kurs tendenziell unwahrscheinlich. Dennoch bringen die Koalitionsverhandlungen eine Reihe von Akzentverschiebungen mit sich, die sich in häufig wechselnden Amtsinhabern des Bau- und des Stadtentwicklungsressorts niederschlagen. Obwohl beispielsweise die CDU im Untersuchungszeitraum bis auf knapp zwei Jahre (1989/90) stets an der Landesregierung beteiligt ist, finden sich im Bauressort eine Vielzahl wechselnder Amtsinhaber der CDU und die sechsjährige Amtszeit von Nagel (SPD) während des Vereinigungsbooms und in der Mitte des Untersuchungszeitraums. Die Stadtentwicklungsverwaltung weist Amtsinhaber aus CDU, SPD, AL, FDP sowie einen Parteilosen auf. Mithin ist eine Eigenprofilierung naheliegend, die sich immer wieder auf laufende Projekte niederschlägt⁷³⁰.

Überraschenderweise zeigt sich in den Bezirken demgegenüber eine größere Stabilität, obwohl das Wahlrecht häufig wechselnde Amtsinhaber des Bauressorts vermuten läßt, und sich insbesondere nach der Vereinigung in den östlichen Bezirken stärkere Fluktuation beobachten läßt. Von den untersuchten Projekten ist allerdings kaum eines wirklich ernsthaft betroffen. Hierfür sind mehrere Gründe maßgeblich:

⁷²⁸ Als Beispiele lassen sich das Kranzler-Eck, das Zoofenster und der Pariser Platz anführen.

⁷²⁹ Es erscheint zumindest kurios, daß sich Stadtentwicklungspolitiker häufig auf ihre Legitimation durch ein Wählermandat berufen, ohne daß sie effektiv von Wählern kontrolliert werden könnten. Auch andere Politikfelder sind von diesem Phänomen betroffen - in der Bundespolitik ist die Dominanz der Wirtschafts- und Sozialpolitik immer wieder betont worden -, doch ist die Kontrolle der Stadtentwicklungspolitik zusätzlich dadurch geschwächt, daß die *policy* sich aus einer Vielzahl von Einzelentscheidungen erst herausbildet, während in vielen anderen Politikfeldern wichtige Leitentscheidungen klar als „die ...-Politik“ zurechenbar werden (für den Fall der Gesundheitspolitik und für andere Beispiele vgl. Mayntz/Scharpf 1995). Tatsächlich besteht ein äußerst geringes Maß an direkter Kontrolle. Dagegen scheint die „indirekte Kontrolle“ über die antizipierende Herausbildung einer latent auf Mehrheitsfähigkeit orientierten und tendenziell damit „Entscheidungsfähigkeit“ und „wirtschaftliche Prosperität“ zu einem Hauptanliegen zumindest der Selbstdarstellung machenden Politik relativ stark zu sein. Aus den Fallstudien läßt sich dies an der Herausbildung von informellen großen Koalitionen in einigen Bezirken und der Vermeidung jeglicher rechtlicher Risiken in der Auseinandersetzung mit Investoren ablesen. Einsatz für „die Stadt“ und klare Positionen gegenüber Investoren scheinen sich, wie das Beispiel Stimmann beweist, kaum positiv verkaufen zu lassen (vgl. aber zur Problematik der Vermittelbarkeit abstrakter Anliegen das Kapitel zu den Akteuren und zum Umgang mit der Nutzerwahrnehmung von Stadt das Kapitel zu den städtebaulichen Charakteristika).

⁷³⁰ Vgl. dazu das Eintreten neuer Amtsträger in laufende Verfahren wie beispielsweise Kantdreieck, Victoria – Wittwer, Nagel; Zoofenster, Pariser Platz - Strieder; Pariser Platz - Klemann; Potsdamer Platz - Hassemer.

die in einigen Bezirken stabile Situation (Friedrichshain, Treptow, Tiergarten), die vorrangige Bedeutung eines Projekts in einer kleinen Entwicklungskoalition aus CDU und SPD (Lichtenberg) und das tatsächliche oder angedrohte Eintrittsrecht des Senats (Charlottenburg, Mitte).

Neben den obengenannten Einflüssen auf Ziele während eines laufenden Prozesses soll auf einige Aspekte hingewiesen werden, die die politischen Rahmenbedingungen über die Mehrheitsverhältnisse hinaus zum wichtigen, aber mitunter übersehenen Faktor für einen Entscheidungsprozeß insgesamt machen. Der Aufbau der Verwaltung und die Rolle der verschiedenen Senats- und Bezirksdienststellen bei einer Überlagerung wirtschaftsfördernder und flächennutzungssteuernder Kompetenzen wurde bereits im Kapitel über die Akteure deutlich gemacht. Dabei hat sich insbesondere die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz bzw. für Technologie als Schlüsselverwaltung beispielsweise für die Realisierung von Hochhäusern herausgestellt, da von der Bauverwaltung hier ohnehin eine entwicklungsöffnere Haltung zu erwarten ist und die Bezirke eine eher vorsichtige Haltung einnehmen. Die politische Führung der eigentlich landläufig als weniger einflußreich eingeschätzten und auf planerische Steuerung und damit tendenziell Vermeidung von Hochhäusern ausgerichteten Verwaltung wird im Rahmen der herrschenden Mehrheitsverhältnisse zum entscheidenden Bündnispartner in tendenziell umstrittenen Projekten und betreibt an bestimmten Orten diese Entwicklung aktiv mit.

Mit dem - möglicherweise etwas hoch gegriffenen - Begriff „Legislaturperiodenparadox“ soll ein Phänomen bezeichnet werden, das die Stadtentwicklungspolitik von anderen Politikfeldern insbesondere in der Bundespolitik unterscheidet. In anderen Politikfeldern werden *policies* weitgehend in Regie der öffentlichen Hand und in großen Reformprojekten in einem Zug erarbeitet, die dann häufig vorzugsweise zu Anfang einer Legislaturperiode umgesetzt werden, um ihre schmerzlichen Wirkungen für einige Betroffene bis zur nächsten Wahl inzwischen vergessen machen zu können und die Wiederwahlchancen nicht zu schmälern - eine Konstellation, die zu Anfang der Legislaturperiode Verhandlungspartner der öffentlichen Hand tendenziell schwächt und zum Ende hin im Sinne der Verteilung von Wahlkampfgeschenken stärkt. Im Gegensatz dazu bringt die geringe Aufmerksamkeit für die Stadtentwicklungspolitik und die hohe Fluktuation der Amtsinhaberinnen in der Exekutive zumindest im Berliner Senat und den Bezirksämtern im Zusammenhang mit der Entstehung der *policy* aus vielen Einzelprojekten unter dem Dach allgemeinerer Vorentscheidungen eine tendenzielle Stärkung der Investoren zu Beginn einer Legislaturperiode, in der der Amtsinhaber noch nicht so gut eingearbeitet ist, während zu deren Ende wegen der Ungewißheit über die Wiederwahl noch Projekte so weit als möglich zu ihrem Abschluß gebracht werden sollen und sich dabei die Stellung der Investorinnen zwar nicht grundsätzlich verschlechtert, aber Beschlüsse der Legislative wie der Exekutive unter einer Reihe von Gesichtspunkten entstehen, die fernab von Wahlkampfgeschenken sind.

Der Begriff „Detailbefassungsparadox“ soll zum Ausdruck bringen, daß die Spitze der Verwaltung als Schlichtungsinstitution häufig mit Details befaßt wird, bei denen keine Einigung auf niedrigerer Ebene zu erreichen ist, obwohl die hohe Hierarchieebene eigentlich einen Einfluß auf wesentliche Leitentscheidungen und eine Vernachlässigung von Details erwarten läßt. Es ist auffällig, daß gerade der mittleren Hierarchieebene ein wesentlicher fachlicher Einfluß zukommt, während „oben“ zwar Leitprojekte und politische Richtungen beeinflusst werden und „unten“ lediglich Einfluß auf Details besteht, es aber von der Anzahl der zu bearbeitenden Projekte abhängt, ob die politische Spitze im Einzelfall überhaupt noch bis unten „durchregiert“. In Zeiten geringer Investitionsaktivität wird, wie bereits an anderer Stelle deutlich gemacht, von der politischen Spitze stark auf einzelne Projekte Einfluß genommen, obwohl dies für die Entwicklung der Stadt nur von vergleichsweise geringer Bedeutung ist.

2.123 ZIELKONJUNKTUREN UND WIRTSCHAFTLICHER RAHMEN

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflussen nicht nur die Ziele der Investorinnen, sondern insbesondere die der öffentlichen Hand⁷³¹. Dabei zeichnen sich zunächst unerwartete Konstellationen ab. Während die Eigentümer und Investoren ihre Ziele bei abflauernder Konjunktur oder innerbetrieblichen

⁷³¹ Die Abhängigkeit der Investoren und Developer von der Konjunktur, der von ihnen insbesondere im Falle eines vorausgehenden Grundstücksgeschäfts im Entscheidungsprozeß ausgeübte Zeitdruck und die damit verbundenen Strategien sind bekannt und müssen daher an dieser Stelle nicht erneut beleuchtet werden. Vgl. das Kapitel über die Rahmenbedingungen der Untersuchung und das über die Akteure.

Problemen formal nicht preisgeben, um Verwertungsrechte nicht zu gefährden - selbst wenn ihr Handeln überhaupt nicht von Investitionsinteresse zeugt -, ist die öffentliche Hand intensiv darauf bedacht, Baurechte gegebenenfalls insofern „nachzurüsten“, daß Entwicklung auch in Zeiten der Flaute stattfindet.

Grundstückseigentümer bzw. Eigennutzerinnen achten - wie insbesondere in der US-amerikanischen Literatur betont wird - periodisch darauf, daß das Quartier, in dem sich ihr Grundstück befindet, aufgewertet wird und der Wert ihrer Immobilie nicht durch Umstrukturierungs- oder Verfallsprozesse sinkt. Diese Entwicklung läßt sich in Berlin vor allem an der Standortkonkurrenz zwischen Berlin-Mitte, dem Potsdamer Platz, dem Breitscheidplatz und den neuen Nebenzentren beobachten. Sie veranlaßt Eigentümer zu Nachverdichtungs- oder Sanierungsanstrengungen. Der in den USA häufig gewählte Weg bedarf allerdings einer Zusammenarbeit der Eigentümer, die in der Überproduktionskonkurrenz der ersten Vereinigungsjahre mit dem Eindringen externer Akteure kaum aufrecht zu halten und erst wieder in den Stabilisierungsversuchen der City-West etwa ab Mitte der 1990er Jahre wahrnehmbar war. Dementsprechend spielt für die in ihren *cities* „untergenutzte“ Stadt eher die grundstücksbezogene Verfügbarkeit über ein durchsetzbares und dann erfolgsträchtiges Investorinnenkonzept eine Rolle. Demnach schlägt sich das Vorhandensein von Investoren bzw. eigener Standortüberlegungen direkt in der Zielformulierung der Eigentümerin nieder. Das Abspringen von Investoren oder veränderte eigene Standortkonzepte frieren zwar die Aktivitäten ein, doch werden dann tendenziell die Ziele lediglich in der Vermarktungsstrategie abgewandelt. Aus einem Eigennutzer mit eventuellem Einzelinvestor wird wegen der erbrachten planerischen Vorleistungen schließlich ein Developer, der versucht, sein Projekt am spekulativen Markt unterzubringen bzw. das Objekt zu veräußern⁷³². Läßt das Abebben von Kritik an einer Verdichtungspolitik es zu, wird sogar versucht, in einer zweiten Phase einen weiteren Verdichtungsschub durchzusetzen, so daß gerade bei längeren Planungsprozessen tendenziell mit einer Infragestellung der vereinbarten Dichtewerte zu rechnen ist.

Developerinnen richten dagegen ihre Ziele direkt an ihren Erwartungen an die Marktentwicklung aus. Bei nachlassender Konjunktur bleiben ihnen nur drei Auswege, eine Aufgabe des Projekts, eine Reduzierung des Ausführungsstandards oder eine Flucht in andere Vermarktungsstrategien bzw. Nutzungen. Damit deutet sich für den Entscheidungsprozeß eine Auseinandersetzung über Qualitätsstandards an, die durch städtebauliche Verträge zumindest ansatzweise kontrollierbar ist. Die stadtentwicklungspolitische Bedeutung von einzelnen Projekten entscheidet dabei, inwieweit die öffentliche Hand sinkende Qualitätsstandards zu akzeptieren bereit ist, wenn die Aufgabe eines Projekts droht. Irreversible Veränderungen im öffentlich wirksamen Freiraum werden dabei regelmäßig nicht hingenommen. Die Einführung neuer baulicher Konzepte durch den Developer bedeutet praktisch einen Neubeginn, aus dem die öffentliche Hand angesichts der „Labilität“ des betreffenden Projekts offenbar keine Stärkung ihrer Verhandlungsposition ableiten kann.

Die durch veränderte konjunkturelle Rahmenbedingungen abgewandelten Realisierungsstrategien der Investorinnen und Developerinnen werden vermutlich nicht unterschätzt, doch erlaubt das städtebauliche Instrumentarium, das in weiten Teilen auf die Einräumung von Baurechten, aber selbst in der Praxis der städtebaulichen Verträge nur eingeschränkt auf die Sicherstellung der Realisierung eines Konzepts ausgerichtet ist⁷³³, nur ansatzweise eine „Stabilisierung“ langfristiger Ordnungsideen. Gerade die Größe der

⁷³² Vgl. das Handeln der Victoria am Kranzler-Eck.

⁷³³ Vgl. dazu die Fallstudie Treptowers. Trotz der im Hinblick auf die Investitionssumme beachtlichen Realisierungsleistung und der noch immer weitgehend erkennbaren Stringenz in der Umsetzung des Wettbewerbskonzepts hat es auch die enge Bindung des Developers an die städtebaulichen Ziele über städtebauliche Vertragslösungen nicht vermocht, eine „Torso-Wirkung“ am Spreeufer für eine kaum absehbare Zeitspanne zu vermeiden. Diese mag zwar angesichts der Gesamtwirkung ein vernachlässigbares Detail darstellen, doch wirft sie ein deutliches Licht auf noch in Realisierung befindliche Vorhaben wie die Bebauung des Alexanderplatzes und erzwingt die grundsätzliche Infragestellung durch ihre stringente „totale“ Komposition bestechender Entwurfslösungen: Einerseits tragen sie dazu bei, Widerstände unter Verweis auf die Notwendigkeit der Unterordnung unter ein ausgefeiltes Konzept abzuwehren und bilden dadurch eine leistungsfähige Grundlage für die Entwicklung von Stadtteilen mit hohem planerischem Steuerungsanspruch (vgl. Treptowers), andererseits bergen sie das Risiko, daß bei einer Teilrealisierung gerade die Stringenz verloren geht und Spielräume für eine sinnfällige Weiterentwicklung des Konzepts nur unzureichend ausgeschöpft werden. Gerade im Falle einer Steuerung von Großstandorten mit mehreren Grundstückseigentümern bzw. Investorinnen wie am Alexanderplatz, aber auch

Stadtumbauprojekte in der Epoche umfassender Tertiärisierung von Kernstädten räumt dem Realisierungsprozeß einen Stellenwert als nachgeordneter Teil des planerischen Entscheidungsprozesses ein, für den dann entsprechende Ressourcen in Form von Wettbewerbsverfahren, Gutachten usw. bereitzustellen sind. Grundsätzlich ist dies im Rahmen der Konkretisierung von Ideenwettbewerben der Fall⁷³⁴, doch geht dieses Vorgehen nach wie vor von der „klassischen“ Situation aus, in der mit der Investorin eine Konkretisierung der Vorläuferplanung vorgenommen wird. Können diese aus wirtschaftlichen Gründen nicht umgesetzt werden, schließen sich häufig in der Fachöffentlichkeit als fragwürdig angesehene Neuauflagen des Entscheidungsprozesses mit bisweilen unvorhersehbaren Akteurskonstellationen an, die vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Entwicklungsinteresses von Investoren und öffentlicher Hand zwar zunächst weder vermeidbar noch kritikwürdig sind. Wegen der Überfrachtung der vorauslaufenden Entscheidungsprozesse bringen sie jedoch Einbußen an Zielvereinbarungen mit sich, die nicht kalkulierbar sind und auf Kosten von fragilen Qualitätsvereinbarungen zwar die Verwertungsmöglichkeiten für Investoren beibehalten, doch die von der öffentlichen Hand im Gegenzug eingehandelten Qualitätsmerkmale aufgeben⁷³⁵.

Wie bei den politischen Rahmenbedingungen, so soll auch bei den wirtschaftlichen abschließend auf ihren Einfluß auf den Entscheidungsprozeß insgesamt hingewiesen werden. Diesbezüglich ist bereits an anderer Stelle angedeutet worden, daß in Zeiten der Krise am Arbeitsmarkt die Politik scheinbar kurioserweise relativ unabhängig von der Investitionsneigung mit Investoren umgeht. Eine besonders „harte“ Verhandlungsführung in Zeiten großer Investitionsneigung kann kaum nachgewiesen werden, ebenso wenig wie eine besonders „weiche“ Verhandlungsführung in Zeiten einer Flaute am Büroflächenmarkt⁷³⁶. Ein Ansatz zur Erklärung dieses Paradoxons läßt sich u. U. aus der Beobachtung gewinnen, daß in Zeiten der großen Nachfrage über die steigenden Bodenpreise der Druck auf schnelle Entscheidungen durch die Investorinnen steigt, und das Risiko besteht, Chancen auf wirtschaftliche Erholung leichtfertig zu vergeben, während in Zeiten der Krise zwangsläufig die Aufmerksamkeit für jedes einzelne Projekt steigt, weil die vorhandenen Personalressourcen nun die Möglichkeit dazu stärker als in Zeiten des Booms einräumen, und durch dieses „genauere Hinsehen“ quasi automatisch die aufgemachten Ansprüche der öffentlichen Hand in den Verhandlungen steigen.

Es ist weiter darauf hinzuweisen, daß Politikerinnen bei Einzelentscheidungen kaum Interesse an der Wirtschaftlichkeit aufbringen. Hinweise auf eine ungünstige Marktsituation, eine abzusehende Steigerung von Leerständen oder die geringe Arbeitsplatzwirkung der Schaffung von Büroflächenangeboten - die lediglich einen einzelnen und nicht einmal unbedingt hochrangigen Standortfaktor bei der Ansiedlung von Unternehmensteilen oder Unternehmen bzw. von deren Expansion bilden -, verpuffen also weitgehend, da sie im Rahmen von Handlungsfähigkeitslogik und Vertretbarkeitslogik der Politiker nur einen nachrangigen Stellenwert besitzen - Alternativen bestehen kaum, und so muß sich die Politik mit den überhaupt möglichen Erfolgsmeldungen begnügen. Erst im Gesamtzusammenhang der Stadtentwicklungspolitik gewinnt die Wirtschaftlichkeit und die Marktsituation an Bedeutung in der politischen Wahrnehmung. Das Arbeitsplatzargument entschärft Widerstände in Abgeordnetenhaus und Bezirksverordnetenversammlungen, so daß die Exekutive einen Freiraum für dort politisch entstehende oder fachlich gebundene Entscheidungen erhält. Damit wird das stadtentwicklungspolitische Dichtemodell standortpolitisch bestimmt, und aus der Politik sind keine wesentlichen Zielbekundungen gegenüber den Investorinnen zu erwarten,

um den Ostbahnhof, sind die „Gefahren“ einer erheblichen Aushöhlung der städtebaulichen Ideen bis hin zur Entstehung heterogener, beliebiger, additiver Ansammlungen von Einzelprojekten nicht zu übersehen.

⁷³⁴ Vgl. die Planungsprozesse zum Ostbahnhof-Umfeld, dem Potsdamer Platz, dem Pariser Platz usw.

⁷³⁵ Dies zeigt sich bei der Verwässerung des Zoofenster-Projekts - wie immer man den Rogers-Entwurf beurteilen mag, zumindest gibt der Mäckler-Entwurf die von der öffentlichen Hand als Qualität des Zoofensters begriffene Übergangszone zwischen öffentlichem Straßenland, U-Bahn und Gebäudeerschließung weitgehend auf, steigert die bauliche Dichte aber weiter -, bei der aufgegebenen Passage und bei der sinkenden Fassaden- und Angebotsqualität des zweiten Bauabschnitts am Ring-Center und ansatzweise beim Spree-Sinus-Projekt - wie immer man der Architektur von Schultes gegenüberstehen mag. Befürchtungen in der gleichen Richtung sind bei weiteren gescheiterten oder noch ungewissen Projekten angebracht (Kottmair-Projekt am Leipziger Platz, Alexanderplatz, OPUS-Projekt am Ostbahnhof).

⁷³⁶ Letztere ist noch eher erkennbar, wenn sich die Möglichkeit zu einer Investition in Zeiten der Krise zeigt, die aber nur unter Abschwächung oder Aufgabe der eigenen Ziele zu erreichen ist. Vgl. dazu die Fallstudie zum Ostbahnhof-Umfeld.

die vom Bodenpreismechanismus und damit zusammenhängenden Fragen wie dem berüchtigten „Domino-Effekt“ einer schleichenden Dichte- und Höhensteigerung ausgehen.

2.124 VERFAHRENSDAUER UND WANDEL DER ZIELE - EINE BILANZIERENDE EINSCHÄTZUNG

Wie bereits angedeutet, spielt für die Verfahrensdauer das Grundstückseigentum eine überragende Rolle, die zwar gemeinhin anerkannt ist, aber für die Bewertung von Entscheidungsprozessen noch stärker als bislang zu gewichten sein dürfte. In den untersuchten Fallstudien besteht eine nahezu umfassende Korrelation zwischen Eigentum und Verfahrensdauer dahingehend, daß mit oder nach Grundstücksgeschäften einsetzende Entscheidungsprozesse mit hoher Geschwindigkeit durchgeführt und meist nur durch komplizierte Abstimmungsvorgänge aufgehalten werden, wobei im Detail durch hartnäckige Einzelakteure auftretende Verzögerungen zwar unangemessen zu sein scheinen, aber dennoch auch nicht überbewertet werden dürfen⁷³⁷.

Es fällt dabei auf, daß lange währende Entscheidungsprozesse keineswegs allein von der öffentlichen Hand bei ihren eigenen Grundstücken produziert werden. Grundstücke im öffentlichen Eigentum werden - sofern sie überhaupt für eine Um- bzw. Nachnutzung bereitgestellt werden - auf die neue Nutzung vorbereitet, wobei der Abstimmungsprozeß innerhalb der öffentlichen Hand großzügig mit der Einbeziehung konkurrierender Sichtweisen umgeht und sich dabei häufig auch der Fachöffentlichkeit stellt. Der entfallende Verweis auf die vermeintlichen Sachzwänge, die durch eine private Eigentümerin geltend gemacht werden, zwingt die öffentliche Hand zu einer stärkeren Rechtfertigung ihres eigenen Handelns gegenüber Kritik. „Einmalige Chancen“ bei der Entwicklung öffentlicher Grundstücke sollen nicht vergeben werden. Demnach ist das zögerliche und ausgleichende Handeln der Akteure verständlich und funktional, solange der Entscheidungsprozeß noch keine Ermüdungserscheinungen und scheinbar unauflösbaren Blockaden der widerstreitenden Fraktionen hervorgebracht hat und die öffentliche Aufmerksamkeit für das Grundstück mangels konkreter Nutzungsabsichten bestimmter ins Auge gefaßter Investoren oder einer Lage im Brennpunkt öffentlichen Interesses für eine Überwindung städtebaulicher „Mißstände“ gering ist. Konzepte für öffentliche Grundstücke lassen sich politisch in Stellvertreterauseinandersetzungen zur Profilierung nutzen, wenn das Eingreifen in die Nutzungsrechte von Privaten ausscheidet.

Doch auch private Langzeit-Eigentümerinnen gehen vorsichtig in Entscheidungsprozesse. Dies mag an der Chance liegen, die sich für eine schleichende Verdichtung in langanhaltenden Prozessen durch allmählich kumulierende Zugeständnisse der öffentlichen Hand bieten, wenn diese gerne Entwicklungserfolge vorweisen und damit Handlungsfähigkeit demonstrieren möchte. Ausschlaggebend dürfte überdies die unterschiedlich große Erfahrung von Konzernen aus den unterschiedlichsten Branchen mit größeren Immobilienprojekten und die Einschätzung der damit verbundenen Risiken sein. Eine den konzerninternen Rahmenbedingungen gerecht werdende Beurteilung dieser hausinternen Abwägung von Profiterwartungen und Investitionsrisiken wird von Fall zu Fall vorzunehmen sein und sich daher an dieser Stelle kaum in knappen Worten abstrakt darstellen lassen. Vergleicht man jedoch die für stringente Entscheidungs- und Entwicklungsprozesse üblicherweise erforderlichen Zeiträume, die sich in dieser Untersuchung - bei Vorhandensein lediglich eines Eigentümers - zwischen etwa zwei und drei Jahren für den wesentlichen Planungszeitraum bewegen und bei fünf bis sechs Jahren einschließlich der Realisierung liegen, mit der Dauer von Konjunkturzyklen, und berücksichtigt man zusätzlich die steuerlichen Rahmenbedingungen von Investitionen, dann wird deutlich, daß eine Verschiebung von Investitionen und die Spekulation auf ein günstigeres Investitionsumfeld lohnen kann, insbesondere wenn mit einer Veräußerung oder großen Teilen von fremdvermieteten Büros gerechnet wird. Ohne (vereinigungsbedingte) Sonderregelungen im Steuerrecht sind daher bei ungewissen konjunkturellen Entwicklungen auf dem Büroflächen- und dem Bodenmarkt längere Verzögerungen bei der Entwicklung eigengenutzter Grundstücke nicht auszuschließen. Der wesentliche Unterschied in der Wahrnehmung der öffentlichen und privaten Entwicklungsprozesse dürfte neben der Abweichung in den Hauptentwicklungszielen in der unterschiedlichen Transparenz der jeweiligen Ziele für die Öffentlichkeit bestehen.

⁷³⁷ Als Beispiele seien das Kant-Dreieck, das Kranzler-Eck, das Zoofenster-Grundstück, das Schimmelpfenghaus-Grundstück, die Akademie der Künste am Pariser Platz, das Post-Areal am Ostbahnhof und die auf der südlichen Straßenseite der Hoffmannstraße liegenden Grundstücke im Projekt Treptowers in Erinnerung gerufen.

Es wurde in dieser Untersuchung gezeigt, daß die Verfahrensdauer neben dem Eigentum im wesentlichen von zwei Triebkräften abhängt, der wirtschaftlichen Dynamik und der politischen Stabilität. Ziele wandeln sich auf Seiten der Investoren in Zeiten betriebswirtschaftlicher Schwäche insofern, als Projekte ruhen, aber Rechtspositionen nicht aufgegeben werden. Auch in Fällen, in denen wesentliche Verfahrensschritte noch nicht vollzogen sind, die als Hindernisse auf dem Weg zur Projektrealisierung betrachtet werden können, sind diese weniger ausschlaggebend für das Stocken des Projekts als die Herabstufung der Priorität auf Seiten der Investorinnen. Diese hat zum Ergebnis, daß mit Risiken oder schwer abschätzbaren finanziellen Zusatzbelastungen behaftete Schritte dann zeitweise überhaupt nicht eingeleitet bzw. forciert werden. Liegt eine problematische Marktsituation vor, werden Projekte ebenfalls zurückgestellt, auch wenn das betreffende Unternehmen keine innerbetrieblichen Probleme aufweist. Projekte an der Grenzertragsschwelle, die von dieser temporären und ansatzweise dauerhaften Marktberreinigung betroffen sind, finden sich im wesentlichen in zwei Marktsegmenten, nämlich zum einen an weniger begünstigten Standorten und zum anderen unter den besonders optimistisch kalkulierten opulenten Vorzeigeprojekten. Die von außen als lang empfundenen Entwicklungszeiträume für bestimmte - in ihrer Marktgunst benachteiligte - Standorte sind dabei Ergebnis der Konzentration mehrerer von Zurückstellung betroffenen Projekte in einem räumlich zusammengehörigen Bereich. Rückwirkungen auf das Zielsystem der Akteure ergeben sich sowohl auf Seiten der Grundstückseigentümerinnen als auch auf Seiten der an überhaupt einer Entwicklung interessierten öffentlichen Hand in der nachträglichen Aufweichung von als Restriktionen empfundenen projektübergreifenden Entwicklungsstandards und dem Ausweichen in die fieberhafte Suche nach dem besonderen Marktsegment oder „Vermarktungsgag“. An günstigeren Standorten werden dagegen in konjunkturell oder betrieblich bedingten Krisen opulente durch zurückhaltendere Projekte ersetzt. Dies könnte ansatzweise die - isoliert voneinander - paradox anmutenden Prozesse am Zoofenster und im Ostbahnhofumfeld erklären.

Auch politische Instabilität läßt sich regelmäßig nur dann in eine Veränderung des Zielsystems auf Seiten der öffentlichen Hand ummünzen, wenn sich die Rechts- oder Verhandlungsposition von Investoren noch nicht so weit verfestigt hat, daß diese massiv gegen eine politische Profilierung eingesetzt werden kann. „Investitionsdruck“ steht damit einer Verlängerung des Zielfindungsprozesses aufgrund der Eigenwahrnehmung der öffentlichen Hand entgegen, die - angetrieben von der politischen Opposition und dem Zwang der Darstellung von Handlungsfähigkeit - sich ein Aufrollen eines vorentschiedenen Prozesses nur in absoluten Ausnahmefällen erlaubt. Größere Bedeutung hat die längerfristige Offenhaltung von Entscheidungen, die vorrangig auf landeseigenen Grundstücken, im Falle des Strebens nach einer grundlegenden Neubestimmung tradierter Ziele (Aufgabe einer Nutzung mit Nachnutzung, Neubestimmung einer Nutzung aufgrund von Veränderungen im Standortgefüge) und bei geringer Investitionsneigung des Grundstückseigentümers beobachtet werden kann. Sie liegt in den meisten Fällen offenbar beinahe in der Natur der Sache. Eine über schwerfällige Detailabstimmungen in einer von Kompetenzersplitterung geprägten Landespolitik - ein zu Recht von beinahe der Gesamtheit aller in der Berliner Planungsrealität agierenden Fachleute und Politikerinnen beklagtes Phänomen - hinausgehende längerfristige Entscheidungsschwäche kann im Untersuchungszeitraum für das Land Berlin lediglich für tieferliegende Konflikte konstatiert und vom Autor nicht als Negativum bewertet werden. Jedenfalls ist der umgekehrte Fall - Durchsetzung von Vorentscheidungen mit fragwürdiger legitimatorischer Basis aufgrund der Dequalifizierung anderer Argumente als weniger triftig - häufiger anzutreffen.

2.13 Die Rolle argumentativer Auseinandersetzungen für die Beeinflussung von Zielen

Die Fallstudien haben in der eingehenden Analyse von Argumentationslinien einen Einblick in die interpretationsbedingte Relativität, den zuweilen legitimatorischen Charakter von Begründungen und schließlich in die Begrenztheit der Wirkung städtebaulich-planerischer Argumente im Konflikt gegeben. Es kann dennoch nicht verkannt werden, daß im Bereich der städtebaulichen Entscheidungsprozesse Argumente als Verständigungsinstrumente zwischen den Akteuren und Prüfkriterien der Tragfähigkeit vorliegender Ideen und gefundener Lösungsvorschläge eine beachtliche Rolle spielen. Diese Rolle ist allerdings von einer Reihe von Rahmenbedingungen abhängig, die Argumente aus der Sicht des Außenbeobachters als extrem wirkungsarm erscheinen lassen.

2.131 RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE WIRKUNG VON ARGUMENTEN

Die für die Wirkungsweise von Argumenten wesentlichen Rahmenbedingungen sind ihre Herkunft, ihre ressourcenbezogene Untermauerungsfähigkeit, ihre Antizipationsfähigkeit, ihr wahrgenommener⁷³⁸ Interpretationsgrad und ihre Einbindungsfähigkeit. Dabei betreffen die beiden ersten Bedingungen die Merkmale, die der Quelle des Arguments zugeschrieben werden, die mittlere die Dynamik der Auseinandersetzung und die beiden letzten die zugeschriebene Plausibilität von Argumenten.

Bei der Herkunft eines Arguments wirken frühere Erfahrungen mit Quellen von Argumenten stabilisierend für den Entscheidungsprozeß. Die Vergabe von Gutachten an Büros, die bereits früher plausibel erscheinende Analysen durchgeführt haben, bildet Vertrauen, die Äußerung eines Arguments durch die politische Opposition macht tendenziell skeptisch usw. Eine Veränderung des „Quellenreservoirs“ durch Fluktuation bei den Verfahrensbeteiligten, Neuwahlen usw. oder des Argumentationsgegenstands durch neue planerische Aufgabenfelder, die neue Expertinnen oder neue Denkgänge fordern, schwächen tendenziell diese projektübergreifende Stabilisierung. Die mannigfachen Veränderungen dieser Art, die sich beobachten lassen, bilden ein Gegengewicht zur konsensbildenden Funktion von „Leitbildern“ oder „Szenen“, die Einzelentscheidungen vorgreifend durch Verständigung auf einen Kanon von Zielen erfolgen⁷³⁹.

Die ressourcenbezogene Untermauerungsfähigkeit äußert sich in der Einschätzung der Folgewirkungen nach Verwerfen eines Arguments. Besteht im Extremfall das Risiko einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit ungewissem Ausgang z. B. mit Investorinnen, so muß Rücksicht auf ein Argument genommen werden, auch wenn es möglicherweise aufgrund der übrigen Rahmenbedingungen nicht zwangsläufig erscheint. Ähnliches gilt für den Fall extremen politischen Gesichtsverlusts, der insbesondere im Hinblick auf die eigene politische Klientel und deren vermutete Reaktion von Bedeutung ist - wird ihr eine geringe „Leidenschaftlichkeit“ hinsichtlich eines Themas zugeschrieben, so besteht die Möglichkeit der Ausschöpfung eines großen Entscheidungsspielraums und umgekehrt. Der Erfolg von massiv auftretenden Bürgerinnen kann mit der zumindest groben Zugehörigkeit zur eigenen Klientel erklärt werden. Die im Vergleich zum Senat engere Bindung von Bezirkspolitikern an eine - bisweilen sogar parteiunabhängige - Klientel könnte den größeren Erfolg von Bürgerargumenten in Bezirken auch unabhängig von möglichen Unterschieden in der inhaltlichen Position zwischen Bezirk und Senat erklären. Eine Untermauerungsfähigkeit durch starke Verzögerungen im Planungsverfahren kann sich auf Investoren und auf Politikerinnen auswirken. Isolierte oder marginalisierbare Positionen können dagegen geradezu vernachlässigt werden, ohne Risiken einzugehen.

Antizipationsfähig wird ein Argument dann, wenn es bereits durch die Erfahrung der Administration und deren berufsbedingt vielschichtige Herangehensweise an die Abwägung von planerischen Alternativen und Zielen im Vorentscheidungsprozeß auftaucht. Nicht oder schwer antizipationsfähige Argumente tauchen selten auf, doch wenn sie tatsächlich - häufig durch Fehleinschätzung der „Leidenschaftlichkeit“ oder „Wachsamkeit“ von Bürgerinnen - erst bei der Öffentlichmachung eines Projekts zu Tage treten, dann lösen sie tendenziell eher Veränderungen aus, und seien sie nur symbolisch, als im Falle ihrer Einbeziehung in den Vorentscheidungsprozeß mit etwaiger interner Vor-Abstimmung der Planungsziele.

Der wahrgenommene Interpretationsgrad eines Arguments äußert sich darin, inwieweit Verfahrenspromotoren dem Akteur, der es vorbringt, eine subjektive und damit auf einen begrenzten Kreis von Anhänge-

⁷³⁸ Ein tatsächlicher Interpretationsgrad ist wohl kaum jemals festzustellen/feststellbar oder gar ausschlaggebend für die Einschätzung des Arguments. Analog kann es - vgl. den folgenden Satz der obigen Abhandlung - keine echte, sondern nur eine zugeschriebene Plausibilität von Argumenten geben. Für die Bedeutung der wechselseitigen Anerkennung von Argumenten oder Intentionen vgl. Rubin/Pruitt/Kim 1994.

⁷³⁹ Beispielsweise versucht sich Hassemer durch seine Brandmarkung von „Denkverboten“ ganz explizit einer solchen Stabilisierung zu entziehen und damit projektbezogen vor schablonenhaften Ansätzen zu hüten sowie projektübergreifend Innovationen nicht unnötig zu erschweren. An dieser Stelle soll keine Bewertung dieses Vorgehens vorgenommen werden, sondern lediglich auf die Empfänglichkeit von Personen und Organisationen für Argumente hingewiesen werden. Hassemers bisweilen als elitär aufgefaßter (vgl. Sewing 1997) „Regierungsstil“ ist damit für Argumente zunächst offen, setzt aber selber Akzente im Hinblick auf die anstehenden planerischen Aufgabenfelder im oben erwähnten Sinne und schottet sich auf diese Weise gegen Argumente u. a. über Antizipationsfähigkeit (vgl. unten) wiederum ab.

rinnen beschränkte Sicht des Sachverhalts unterstellen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich Akteure argumentativ auf lediglich formale Begründungen wie z. B. leicht veränderbare Richtlinien, vermeintlich konsensfähige, aber tatsächlich nur vorgeschobene Ersatzargumente oder auf private, berufsständische bzw. „geschmäckerliche“ Motive stützen. Durch die Wahrnehmung findet gewissermaßen eine Interpretation der Interpretation statt, so daß der gesamte Merkmalskanon der Akteure heranzuziehen wäre, um die Wirkungsweise von Argumenten in dieser Hinsicht zuverlässig einschätzen zu können.

Die Einbindungsfähigkeit eines Arguments ist dann gegeben, wenn es sich zwanglos in eine Argumentationskette oder ein leitbildartiges Gebäude integrieren läßt. Die Ableitung einer Position und ihre Zurückführung auf vermeintlich unumstößliche oder allgemein anerkannte Konsense erklärt die Wirkungsmacht von Verweisen auf historische Vorbilder oder Traditionen, die sich in Berlin vielfach durch ihre Prozeßhaftigkeit sowie Herangehensweise auszeichnen. Hiervon zeugen Selbstverständigungen wie die auf die im Werden befindliche Stadt, die spätestens seit Schinkel und erst recht seit Wagner auf kontrastierende Innovation gepolte Stadt, aber auch diejenige auf die Legitimität einer Traufhöhe - ohne anzugeben, welche jeweils gültig sei.

Veranschaulicht man sich die Vielschichtigkeit dieser Rahmenbedingungen, ist anzuerkennen, daß argumentative Auseinandersetzungen einer Vielzahl von Filtern unterliegen, die Positionen von Verfahrensbeteiligten wesentlich früher und nachhaltiger festigen, als es in der öffentlichen Wahrnehmung von Entscheidungsprozessen nachvollziehbar wird. Damit verlieren öffentlich geäußerte Argumente und geführte Auseinandersetzungen erheblich an Bedeutung. Ähnlich dem öffentlichen Nachvollzug von politischen Meinungsbildungsprozessen durch die öffentliche Parlamentsdebatte wird die öffentliche Auseinandersetzung um einen planerischen Entscheidungsprozeß Spiegel der bereits zuvor weitgehend vorliegenden Argumente, doch sowohl die vorausgehende interne wie die parallele oder gar nachgelagerte öffentliche Auseinandersetzung stellen lediglich ein - überdies verzerrtes - Abbild eines Meinungsbildes in der Fachwelt, der Öffentlichkeit oder der Summe aller Grundstückseigentümer dar. Die Omnipräsenz dieser Verzerrungen, die Relativität jeglicher Einschätzung von Zuspruch zu oder Ablehnung von politischem Handeln durch die Öffentlichkeit oder eine bestimmte Klientel, zwingt die Entscheidungsträger offenbar zu einer erheblichen Relativierung der vorgebrachten Argumente und insbesondere dann, wenn diese nicht aus dem eigenen fachlichen Umfeld kommen.

2.132 EINSATZ VON ARGUMENTEN UND VERÄNDERUNG VON ZIELEN

Unter Zurkenntnisnahme der erwähnten Rahmenbedingungen ist weiter darauf hinzuweisen, daß Argumente in einer Vielfalt von Zusammenhängen und mit einer großen Zahl unterschiedlicher strategischer und taktischer Absichten eingesetzt werden. Erst vor dem Hintergrund dieser Absichten wird deutlich, warum ein so hohes Maß von legitimatorisch oder vorgeschoben erscheinender Argumente anzutreffen ist. Dabei lassen sich - bereits durch die Heranziehung der untersuchten Fallstudien - zumindest zwölf Arten des Einsatzes von Argumenten nachweisen. Die Zuordnung ist unter analytischen Gesichtspunkten zwangsläufig sowohl vergrößert als auch künstlich zuspitzend, während in der Realität Argumente beispielsweise mehrere der in den folgenden Typen aufgezeigten Funktionen gleichzeitig erfüllen können. Die Einsatzformen lassen sich - hinsichtlich der gewählten Reihenfolge in grober Anlehnung an die Dynamik des Entscheidungsprozesses - in explorative, mobilisierende, legitimatorische, und kontrastierende gliedern.

Explorative Formen: Sie bezeichnen solche, die bei einer ersten Positionsbestimmung zu einer planerischen Aufgabenstellung aus den Erfahrungen mit vergleichbaren Aufgaben, planerischen Oberzielen, fachlichen Überlegungen, politischen Beschlüssen und zu erwartenden Reaktionen anderer Akteure abgeleitet und miteinander abgeglichen werden. Hierbei sind zu nennen

- evolutionär-experimentelle Formen und
- evolutionär-antizipierende Formen.

Evolutionär-experimentelle Formen stellen die „klassische“ suchende, häufig „gutachterliche“ Erarbeitung von Positionen dar, in der durch testende Gegenüberstellung von alternativen Zielen und zu ihnen gehörenden Zielen Ungewißheit über die angemessene planerische Antwort auf eine Aufgabenstellung überwunden werden soll. Evolutionär sollen sie - wie die folgende Form - deshalb heißen, weil sie in einem

allmählichen Suchprozeß zu einer Produktion verschiedener Alternativen und einer Selektion der „angemesseneren“ führt - unter Aufgabe weniger angemessener Alternativen. Es ist davon auszugehen, daß in der frühen Phase der Ungewißheit - insbesondere bei neu erscheinenden Aufgabenstellungen o. ä. - Argumente deshalb ein vergleichsweise hohes Gewicht besitzen, weil die Bindungen an Gegenargumente oder vermeintliche Sachzwänge relativ gering sind. Nicht jeder gutachterliche Prozeß erfüllt eine solche Funktion - vgl. dazu insbesondere die legitimatorischen Formen, die gerade nicht bei Unsicherheit genutzt werden. Ob durch konkurrierende gutachterliche Tätigkeit der evolutionär-experimentelle Prozeß der Auseinandersetzung mit Argumenten öffentlich wird, ist von vielerlei Faktoren abhängig, doch bleibt zu notieren, daß die Verlagerung des Prozesses in einen Gutachtensauftrag bereits häufig die Auseinandersetzung mit den Argumenten innerhalb der planenden Verwaltung einschränkt. In einem solchen Fall kann der Einsatz von Argumenten eine Veränderung der Position der Verwaltung bewirken, wenn der Gutachtensauftrag die anfängliche Ungewißheit noch nicht beseitigt hat.⁷⁴⁰

Evolutionär-antizipierende Formen treten im internen Planungsvorgang auf, den die planende Verwaltung (oder andere Akteure) im Vorentscheidungsprozeß zur Zielbestimmung durchführt. Dort wird unter fachlichen Gesichtspunkten eruiert, welche Nutzerinnengruppen von der Planung betroffen sein könnten und wie deren erwartete Bedürfnisse mit fachlich-projektübergreifenden Zielen in Einklang zu bringen sind. Bereits im Flächennutzungsplanungsprozeß und seinen Vorarbeiten tauchen dementsprechende Einsatzformen auf, bei denen antizipierende Argumente immer wieder an übergreifenden, nicht bestimmten Nutzerinnengruppen zuzuordnenden Zielen und daraus abgeleiteten Argumenten gemessen werden. Diese frühe und umfassende Auseinandersetzung ist ein wesentlicher Ort der Integration konkreter Bedürfnisse von Nutzerinnengruppen, die jedoch eine gewisse Immunisierung der planenden Verwaltung und mithin ihrer politischen Spitze gegenüber später beispielsweise aus der Öffentlichkeit erneut herangetragenen oder ähnlich lautenden Argumenten bewirken, ohne das Ergebnis der antizipierenden Prüfung - beispielsweise interne Kompromisse in bezug auf bestimmte Planungsziele - jeweils explizit zu machen.⁷⁴¹

Mobilisierende Formen: Hierbei handelt es sich um Formen, die Argumenten aus der Richtung einer Akteursgruppe über einen öffentlichen oder teilöffentlichen Verständigungsprozeß zu größerer Verbreitung verhelfen sollen bzw. sondieren sollen, welche Akteurinnen sich aus unterschiedlichsten Motiven - und seien sie auch nur taktisch bedingt oder auf die Erreichung eines im Zusammenhang stehenden Zieles orientiert - hinter diese Argumente scharen. Der gezielte Einsatz der Argumente kann dann entweder zusätzliche Unterstützer durch Überzeugung oder weitere Anhänger verwandter Positionen durch deren Verbreitung mobilisieren. Zu nennen sind dabei insbesondere

- werbend-antizipierende Formen,
- werbend-mobilisierende Formen,
- verständigend-mobilisierende Formen und
- lobbyistische Formen.

⁷⁴⁰ Entsprechende Auseinandersetzungen - und Funktionen von Argumenten im Hinblick auf ihre Rezeption - lassen sich am Pariser Platz bei den drei Konflikten Bebauung der Westseite, Gebäudehöhen und Gestaltungs-festsetzungen nachweisen. Ähnlich dürfte die Auseinandersetzung um die von Martin+Pächter gelieferten frühen Varianten zum Ring-Center einzuschätzen sein, aber auch viele weitere interne Auseinandersetzungen. Wettbewerbsverfahren stellen im Hinblick auf die Funktion im Entscheidungsprozeß eine ähnliche Einsatzform dar, doch lassen sich im hier demonstrierten Sinne Argumente weniger deutlich als die treibende Kraft herausarbeiten, da die Nichtöffentlichkeit der Jurysitzungen eine präzise Analyse ihrer Wirkungen verhindert. Die in Sitzungsprotokollen aufzufindenden Argumente wiederum werden selbst von den Beteiligten als nachträgliche verbale Selbstvergewisserung von getroffenen Entscheidungen betrachtet, so daß ihnen häufig eher eine legitimatorische Funktion zukommt.

⁷⁴¹ Der hier besprochene Typ läßt sich neben der Flächennutzungsplanung beispielsweise nachweisen in Entscheidungen des Bezirksamts Tiergarten gegen Hochhäuser, die sich indirekt auf die Wahl des „Kompromißansatzes“ des Büros KBB auswirkten. Ähnliche Argumente und Überlegungen dürften auch Ernst Freiburger bei der Auswahl der vorgeschlagenen Teilnehmer am Gutachterverfahren geleitet haben. Inwieweit beispielsweise Wolfgang Nagel bei seinem Amtsantritt im Hinblick auf den Stopp des Gutachterverfahrens zum Victoria-Areal von ähnlichen Argumenten beeinflusst war, läßt sich nachträglich nicht mehr belegen, doch liegt eine dementsprechende Vermutung nahe. Im engeren Sinne antizipierend können die Argumente angesichts der ihm bereits in hinreichendem Maße vorliegenden Stellungnahmen aus verschiedenen Richtungen aber nur noch eingeschränkt genannt werden. Die Vorsicht gegenüber der Vernichtung von Wohnraum im Projekt Treptowers läßt ebenfalls auf antizipierende Einsatzformen von Argumenten im Bezirksamts schließen.

Werbend-antizipierende Formen werden beispielsweise genutzt, um unkonventionelle Lösungsvorschläge „hoffähig“ zu machen. Befürchteten negativen Reaktionen und Gegenargumenten oder gar der kategorischen Ablehnung der eigenen Position wird durch sie antizipierend vorgebeugt. Sie machen sich Interpretationsmuster argumentativ zueigen, die bei anderen Akteuren möglicherweise auf positives Echo stoßen. Der Kern des werbend-antizipierenden Argumenteneinsatzes ist damit die Bereitstellung eines bestimmten positiv besetzten Interpretationsmusters, das an die eigene Position oder das Ziel gekoppelt wird. Dadurch kann die eigene Position nicht mit grundsätzlicher Zustimmung rechnen, doch der Appell an in den vielschichtigen Zielsystemen anderer Akteurinnen vorhandene latente, im vorliegenden Fall nicht „aktivierte“ Ziele zwingt diese tendenziell dazu, eine abwägende Auseinandersetzung und Prioritätenprüfung der eigenen Ziele und Positionen durchzuführen, die ohne den Argumenteneinsatz gar nicht erforderlich geworden wäre. Mobilisierend kann dieser dadurch wirken, daß er weniger leidenschaftliche Gegner oder indifferente Akteurinnen zu Verbündeten macht, wenn eine schwelende Auseinandersetzung einer Einigung zugeführt werden soll oder muß, und den Widerstand der eigentlichen Gegner abmildert.⁷⁴²

Werbend-mobilisierende Formen sind eng mit den vorgenannten verwandt. Sie versuchen, für unkonventionelle Positionen durch beharrlichen und reichhaltigen Einsatz zu werben. Dabei bedienen sie sich nicht der Antizipation und Kopplung, wie dies oben angedeutet wurde, sondern testen ähnlich wie die evolutionär-experimentellen Formen die Wirkung auf andere Akteure, allerdings deutlicher selektiv. Sie variieren nicht wie die obengenannten Formen die Positionen, zu denen sie die jeweils den gleichen Aspekt betreffenden Argumente miteinander vergleichen (Bsp. unterschiedliche Dichten einer Baumaßnahme in einem Quartier - Vergleich der erwarteten Verträglichkeit der jeweils entstehenden zusätzlichen Verkehrsbelastung). Vielmehr variieren sie bei gleichbleibender Position die Aspekte und die zugehörigen Positionen je nach Zielgruppe, Prozeßdynamik und konkurrierenden Positionen, um schließlich ein umfassendes Konglomerat von stützenden Argumenten zu versammeln, die in ihrer Überzeugungskraft jeweils völlig unterschiedlich sind, aber in ihrer gegenseitigen Ergänzung Gegenpositionen argumentativ schwächen, da sie durch ihre Vielzahl von berücksichtigten Teilaspekten dann doch eine gewisse Durchschlagskraft erlangen, wengleich u. U. erst relativ langfristig.⁷⁴³

Verständigend-mobilisierende Formen werden genutzt, um die eigene Position zunächst ohne präzises strategisches Vorgehen „in die Debatte zu werfen“. Sie machen die Position einer Akteursgruppe oder einer Akteurin deutlich, die befürchtet, im Entscheidungsprozeß nicht hinreichend berücksichtigt worden zu sein oder zu werden. Geht die Akteursgruppe oder Akteurin davon aus, daß ihrer Position eine hinreichende Legitimität innewohnt und entweder eine realistische Möglichkeit der Einflußnahme auf den Prozeß besteht und/oder dieser im Hinblick auf die berücksichtigten Argumente als grob verkürzend angesehen wird, dient die öffentliche oder teilöffentliche Manifestation eines hinreichend geschlossenen Gebäudes von Argumenten oder Gedankengängen der Dokumentation eigener Seriosität. Diese Manifestation ist wiederum Voraussetzung dafür, daß eine Verständigung mit anderen Akteursgruppen oder Akteurinnen überhaupt eintritt und damit ein mobilisierender Effekt möglich wird. Nichtsdestoweniger beschränkt sich jener auf Gleichgesinnte und evtl. mehr oder minder indifferente andere Akteure, die bereits in den Prozeß einbezogen sind. Aufgrund der bereits oben angedeuteten Vorentscheidungsprozesse und ihrer antizipatorischen Mechanismen ist es weniger wahrscheinlich, daß aufgrund des Einsatzes verständigend-mobilisierender Formen zunächst nicht in den Prozeß einbezogenen Akteuren Überzeugungskraft bescheinigt wird. Je nach der Intensität der bereits von den Prozeßbeteiligten eingegangenen Bindungen ist es allerdings denkbar, daß die Eigendarstellung zu einer stabilisierenden Manifestation und darauf

⁷⁴² Die beiden herausragenden Beispiele des hier vorgestellten Argumenteneinsatzes sind im Falle der Akademiefassade und des Projekts Spree-Sinus zu erkennen. Hier zeigt sich, inwiefern dem Typus eine produktive Rolle zukommt: Er kann zwar nicht durchweg überzeugen, öffnet und entideologisiert aber Debatten. Welchen Ausgang diese dann nehmen, ist wiederum von anderen Faktoren abhängig, die die entfesselte Debatte dann zu kanalisieren versuchen. Den werbend-antizipierenden Argumenteneinsatz daher ob seiner begrenzten Überzeugungskraft zu diskreditieren, wäre demnach unfair. Wohl ist aber Wachsamkeit angezeigt, was die weitere Dynamik der Auseinandersetzung anbetrifft, damit diese nicht auf unvorhergesehene Weise verkürzend verläuft.

⁷⁴³ Als Beispiel sei die Vorgehensweise Langhofs im Hinblick auf einen möglichen Abriß des Schimmelpfenghau- ses genannt.

folgende Verständigungsprozesse zu einer funktionalen Stärkung der Position führen, wenn die Prozeßbeteiligten die bemerkbaren Irritationen - aus ihrer Sicht rational im Sinne von Risikovermeidung - durch symbolische oder auch durch kompromißorientierte Feinjustierungen des erreichten Abstimmungsstandes inkorporieren und kleinarbeiten.⁷⁴⁴

Lobbyistische Formen dienen dazu, der eigenen „Domäne“ im Entscheidungsprozeß Gewicht zu verleihen. Sie werden insbesondere von Berufsgruppen eingesetzt, um deutlich zu machen, daß im Entscheidungsprozeß Schwerpunktsetzungen so vorgenommen worden sind, daß Verfahrensstandards zur hinreichenden Berücksichtigung abstrakter Belange, nicht etwa konkreter Ziele und Positionen, nicht eingehalten worden sind. Diese weit gefaßte Definition schließt auch politische Parteien ein, die sich ein bestimmtes abstraktes Anliegen „auf die Fahnen geschrieben“ haben. Entscheidend ist bei der lobbyistischen Form die partialanalytische Beurteilung des bereits laufenden oder bevorstehenden Prozesses durch die jeweilige Akteursgruppe, die sich zur Vertretung eines gewissen Anliegens vor allen anderen Akteuren berufen fühlt und damit dieses gewissermaßen als ihre „Domäne“ betrachten darf. Hieraus erklärt sich auch die Legitimität zur bewußt selektiven Vertretung eines Anliegens - ohne denjenigen, der „Hier schreit“, droht das Anliegen vernachlässigt zu werden. Um die Abstraktheit der betreffenden Anliegen deutlich zu machen, seien die wichtigsten von ihnen genannt: Zu ihnen zählen beispielsweise „Baukultur“, „Demokratie“ oder „Wirtschaftsförderung“, also äußerst vielfältig interpretierbare und operationalisierbare Anliegen⁷⁴⁵. Die häufig verfahrensbezogenen Forderungen, die im Rahmen der lobbyistischen Herangehensweise gestellt werden, und die Unschärfe der von ihnen vertretenen Anliegen sind Gründe für die geringe Überzeugungskraft der Argumente. Reaktionen auf den lobbyistischen Einsatz sind denn auch weniger die Einsicht in die Argumente und ein Eingehen auf Forderungen als die Prüfung des eigenen Vorgehens auf Indizien, die eine bereits erfolgte Berücksichtigung des jeweiligen Anliegens belegen, und ggf. eine Umsetzung von Forderungen bis zu einem gewissen Grad im Sinne einer Neujustierung der eigenen Position durch die Verfahrenspromotoren.⁷⁴⁶

Legitimatisierende Formen: Sie dienen dazu, die eigene Position abzusichern und gegenüber abweichenden Positionen, Zielen und schließlich Argumenten zu immunisieren. In der Regel werden sie also von Akteuren oder Akteursgruppen eingesetzt, wenn sich die eigene Position bereits hinreichend gefestigt hat, sei dies aufgrund von eingegangenen Bindungen oder aufgrund einer stabilen Einbettung in das eigene Argumentationsgerüst, das sich abweichenden Positionen bereits wegen unterschiedlicher Axiome, Leitvorstellungen und Grundauffassungen nicht öffnet. Legitimatisierende Formen sind insbesondere dann erforderlich, wenn zu den eingegangenen Bindungen Alternativen bestanden hätten bzw. wenn die angewandten Leitvorstellungen usw. im Prozeß hinterfragt werden, sich also im Verfahren nicht als relativ breiter Konsens herausstellen und überdies der sich ergebende Dissens hinreichend thematisiert wird.

⁷⁴⁴ Die Fallstudien liefern mindestens drei Beispiele für die beschriebene Einsatzform, die sämtlich in der nachlaufenden Beteiligung bestehen. Es handelt sich dabei erstens um die Formierung der Bürgerinitiative Karnickelberg im Fall Bolle-Block, die durch den prozeßbezogen frühen Zeitpunkt eine gewisse Relevanz erlangt - ohne die anderen Akteure tatsächlich argumentativ zu überzeugen -, zweitens um die Gesellschaft Historisches Berlin und ihren Einfluß zumindest auf die Fassade des Hauses Liebermann, vielleicht teilweise auch auf andere Fassaden, bei vehementer Ablehnung ihrer Argumente bis in die Gutachterkreise, und drittens um die Formierung der Fachöffentlichkeit im Falle des Kranzler-Ecks, die wegen der bereits eingegangenen Bindungen des Senats erfolglos bleibt. Evtl. ist auch der Eintritt der ITAG in den Planungsprozeß im Zoofenster-Block ähnlich zu interpretieren, zumal Senator Hassemer die Argumente von Herr im Hinblick auf eine mögliche Verdichtung des Grundstücks ja offenbar scharf zurückweist (vgl. Fallstudie).

⁷⁴⁵ „Ökologie“ wurde bewußt nicht genannt - sie kann nicht als „Domäne“ einer bestimmten Akteursgruppe betrachtet werden.

⁷⁴⁶ In dieser Untersuchung lassen sich insbesondere die Forderungen von Architekten nach der Durchführung von Wettbewerben nennen. Die Diskussion um ein vermeintliches „Architektenkartell“ offenbart dabei sowohl die Grenzen des lobbyistischen Argumenteneinsatzes (Wettbewerbe allein führen nicht zur gewünschten architektonischen Vielfalt, obwohl sie gerade im Sinne von „Baukultur“ eingefordert werden) als auch die Mechanismen, mit denen auf ihn eingegangen wird (Stimmann als Vertreter „steinerner“ Architektur stellt heraus, daß Helmut Jahn und eine Reihe anderer Architekten im Berliner Zentrum bauen, was Gegenindizien zur These vom „Architektenkartell“ liefern soll). In eine lobbyistische Richtung ist auch der Argumenteneinsatz im Rahmen der Diskussion um die Akademiefassade zu verstehen, wenn „Demokratie“ mit „gläsern-offen“ und die Freiheit von den Fesseln einer Gestaltungsverordnung mit der kulturellen Autorität der Akademie verkoppelt wird (vgl. Fallstudie).

Obwohl die verwendeten Argumente kaum jemanden überzeugen, kommt ihnen eine wichtige Funktion insofern zu, als sie deutlich machen, in welchen Rahmen gestellt sie plausibel und ein mögliches Ergebnis von Abwägungsüberlegungen sind. Dabei treten insbesondere auf

- legitimatorisch-öffentliche Formen,
- abwehrend-selektive Formen und
- ideologische Formen.

Legimatorisch-öffentliche Formen liefern den offiziellen Begründungskontext für eine Vorentscheidung im Prozeß unter den oben angegebenen Rahmenbedingungen. Dabei ist unerheblich, inwieweit die Argumente von ihren Befürworterinnen selbst „geglaubt“ werden. Die abwehrende Funktion macht sie zu legitimatorischen Argumenten, wenn ein Kompromißversuch nicht ersichtlich ist und die Umstrittenheit der gewählten Lösung bis weit in die Exekutive oder gar die Mehrheitsfraktionen der Legislative hineinreicht. Eine Vielfalt alternativer Interpretationsangebote für den zu entscheidenden Sachverhalt befördert diese Spaltung, die durch die strategische Ausgrenzung von Vertretern wesentlicher Interpretationsangebote aus den wesentlichen Vorentscheidungsprozessen in der Außenwahrnehmung eines Prozesses durch Beobachter verschärft wird. Insbesondere neue Aufgabenfelder, in denen noch kaum Erfahrungen in der Stadtentwicklungspolitik bestehen, legen eine besondere Sensibilität der Beobachter im Hinblick auf Entscheidungen zwischen Lösungen mit erheblich voneinander abweichenden Folgen nahe, in der es zu der genannten Vielfalt kommt. Notwendiges Kennzeichen legitimatorisch-öffentlicher Formen ist mithin die erwähnte Ausgrenzung oder die Beschneidung des Prozesses auf eine offenbar formale Auseinandersetzung mit konkurrierenden Auffassungen. Typischerweise steht der Ausgrenzung eine Stabilisierung der eigenen Position über die Herstellung von Intersubjektivität unter deren Vertreterinnen über verfahrensmäßig anerkannte Alternativengenerierungsmechanismen gegenüber, nur daß der Rahmen der generierten Alternativen sich von vorneherein innerhalb des Spielraums bewegt, den diese Position zuläßt.⁷⁴⁷

Abwehrend-selektive Formen nutzen die Vielfalt möglicher Begründungskontexte für eine bestimmte Position, indem sie einen Teil von ihnen für den in Rede stehenden Fall herausheben und als maßgebliche, unverrückbare Größe darstellen. Selektiv sind diese Formen dabei in zweierlei Hinsicht. Erstens nutzen sie zur Stabilisierung der eigenen Position einen bewußt gewählten Teil der erwähnten Begründungskontexte, der auf die Position paßt, und gewichten diesen stärker als andere. Als spezifischer stellt sich angesichts der Unvermeidbarkeit von Gewichtungen zwischen Teilaspekten jedoch zweitens die Selektivität dahingehend heraus, daß die Unüberwindbarkeit einer Rahmenbedingung für die jeweilige Entscheidung konstruiert wird, während möglicherweise in anderen Fällen Wege gesucht wurden, um diese Rahmenbedingung problemlösend zu überwinden. Damit wird sie zu einem vorgeschobenen Grund. Stadtentwicklungspolitik bietet wegen des hohen Anteils von Leitbildern und Leitvorstellungen, des geringen Stellenwerts von anerkannten Methoden in der Entscheidungsfindung sowie schließlich der argumentativen Vielschichtigkeit rechtlicher Überprüfungen von Entscheidungen zahlreiche Ansatzpunkte für abwehrend-selektive Formen. Typischerweise lassen sie sich in der selektiven Bereitschaft zur Gewährung von Befreiungen von Rechtsvorschriften und mithin dem selektiven Engagement bei der Zusammenstellung von Befreiungsbegründungen nachweisen. Inwieweit sie die Argumentationsweise von Investoren prägen, läßt sich deshalb nur vermuten, weil für den Nachweis der genannten Selektivität in der Regel zu wenige Vergleichsfälle vorliegen.

Ideologische Formen bilden gewissermaßen das Gegenstück zu den abwehrend-selektiven Formen, die - wie der Begriff nahelegt - eher bei den Befürwortern einer Entscheidung zu finden sind. Ideologische Formen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie die Bereitschaft zur Infragestellung einer bestimmten Rahmenbedingung oder Position nicht erkennen lassen, auch wenn diese im vorliegenden Fall nur sehr eingeschränkt oder symbolisch eine Rolle spielen. Mit der Aufgabe der Position ist das Risiko verbunden, in einem späteren Entscheidungsprozeß, in dem diese Position eine größere Rolle spielt, an Überzeugungskraft und Stringenz zu verlieren, wenn bereits früher von ihr abgewichen wurde. Daher ist das Vor-

⁷⁴⁷ Die Auseinandersetzung um den Zoofenster-Block bietet augenscheinlich Beispiele für ein legitimatorisch-öffentliches Vorgehen. Vgl. dazu die Fallstudie und dort insbesondere die Konstruktion des ersten Gutachterverfahrens zum Zoofenster sowie die „Verträglichkeitsstudie“.

gehen durchaus nachvollziehbar. Dennoch erscheint es - im engen Rahmen eines bestimmten Entscheidungszusammenhangs - bisweilen unverständlich, daß, gerade wenn dadurch Kompromisse erschwert werden, eine Position nur strategisch und im Hinblick auf den Ausgang späterer Entscheidungen vertreten wird. Ideologische Formen sind offenbar dann unerlässlich, wenn sich die eigentliche Position im Entscheidungsprozeß aufgrund der bestehenden Konstellation nur schwer untermauern läßt - sei es, weil Vorentscheidungen in eine andere Richtung gefallen sind, sei es, weil üblicherweise kein Verfahren angewandt wird, in dem der eigene „echte“ Begründungskontext relevant wird.⁷⁴⁸

Kontrastierende Formen: Sie sind teilweise mit den vorgenannten verwandt. Dabei gehen sie aber insofern weiter, als sie sich mit den abweichenden Positionen und Argumenten auseinandersetzen, während dies bei den legitimatorischen Formen weniger der Fall ist. Diese Auseinandersetzung kann taktisch bedingt sein, durch die Logik des Prozesses erzwungen werden oder aus dem Selbstverständnis der betreffenden Akteurin oder Akteursgruppe heraus entstehen. In der Auseinandersetzung wird den Argumenten der Gegenpartei ein eigener Begründungszusammenhang entgegengestellt, ohne daß dabei die Argumente der Gegenpartei explizit erwähnt werden müssen. Ziel der Anwendung ist jedenfalls die Entkräftung der Gegenargumente durch Aufweitung der einer Argumentationskette zugrundeliegenden Basis. Das Gegenargument wird nicht direkt widerlegt, sondern vielmehr der Versuch gemacht, ihm bereits vorausgehende Grundannahmen in ihrer Gültigkeit anzuzweifeln. Dies findet statt durch

- kontrastierend-abwägende Formen,
- kontrastierend-verschleiende Formen und
- polarisierende Formen.

Kontrastierend-abwägende Formen sind hierbei der „mildeste“ und gängigste Typ. Sie tauchen üblicherweise als die Umsetzung des vom Gesetzgeber im Planungsverfahren geforderten Abwägungsgebots auf und begleiten mithin sämtliche formellen Verfahren, aber auch solche, die durch Sonderregelungen des Landes Berlin einen diesen gleichgestellten Status besitzen wie die Bereichsentwicklungsplanung. Durch die Rechtsprechung sind umfangreiche Kriterien zur Abwägung entwickelt worden, die an dieser Stelle nicht aufgeführt werden müssen und sich im wesentlichen auf die verfahrensmäßig vollständige und aktive Berücksichtigung aller auftretenden Belange und mithin Argumente beziehen. Die wesentliche Funktion ist, betrachtet man die inhaltliche Stellung, die Herstellung von „Gerechtigkeit“ bei der Abwägung, betrachtet man dagegen die Durchsetzungsfunktion im Konfliktfall bei bereits verfestigten Inhalten, die Absicherung der Entscheidungen gegen mögliche gerichtliche Anfechtungen. Diese Absicherung läßt sich im Zweifelsfall durch kontrastierende Mechanismen im oben erwähnten Sinne sicherstellen, indem die Beweggründe für die eigene Vorentscheidung neben die Gegenargumente und in einen plausiblen und konsistenten Argumentationszusammenhang gestellt werden. Problematisch erscheint dieses Ver-

⁷⁴⁸ Als Beispiele lassen sich Auseinandersetzungen um Hochhäuser nennen wie das Verfahren zum Alexanderplatz oder zum Ring-Center. Die abweichende Stadtvorstellung der Kritiker am Alexanderplatz ist aufgrund der Konstruktion des Wettbewerbs mit seinen Vorentscheidungen zugunsten einer hohen Baumasse in keinem Verfahren mehr erfolgversprechend einsetzbar. Damit gehen einige von ihnen zu einem „ideologischen“ Vorgehen insofern über, als sie selektiv Argumente wie die Auswirkungen auf die benachbarte Spandauer Vorstadt einsetzen, die nur schwer nachzuweisen sind, aber in der bestehenden Konstellation ein stärkeres Echo zu versprechen scheinen. Ähnlich ist das Vorgehen der Bündnisgrünen zu betrachten, die sich - anstatt die abweichende Stadtvorstellung plastisch in Form von Gegenentwürfen o. ä. deutlich zu machen - auf eine kategorische Ablehnung des Kollhoff-Entwurfs bei gleichzeitiger Vorlage von Nachbesserungsvorschlägen in Details im Rahmen der Bürgerbeteiligung beschränkten. Als ideologisch wird die Position aufgefaßt, da ihr eine grundsätzliche Ablehnung von Hochhäusern ohne differenzierte Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten des Orts unterstellt werden kann. Stimmanns Position zum Breitscheidplatz oder dem Ostbahnhof-Umfeld wird deswegen von Gegnern aus CDU, SPD und PDS implizit oder explizit als ideologisch begriffen, weil sie kompositorische Möglichkeiten und die bewußte Planung von Hochhäusern in einem bescheidenen Umfang zur Begrenzung einer ansonsten zufälligen und nur schwer steuerbaren Entwicklung vererbe. Die in der Praxis leicht auszuhebelnde (vgl. Fallstudie Ring-Center) Argumentation von Kritikerinnen von Hochhäusern, diese führten zu Verschattung, wird ebenfalls als ideologischer Ausdruck von Hochhausfeindschaft gewertet. Tatsächlich erlaubt das Einzelverfahren offenbar keine Abwägung sämtlicher bekannter Argumente gegen Hochhäuser, die jedoch wesentlich weiter reichen. Die dominierende Wirkung im umliegenden öffentlichen Raum und der Einfluß auf seine Aufenthaltsqualität durch ein Hochhaus steht eigentlich hinter dem Verschattungsargument, das lediglich den Versuch einer Operationalisierung in der Entscheidungspraxis darstellt.

fahren dann, wenn es „Argumente einfach wegwägt“, also die Abwägung auf einen formalen Akt reduziert, der zwar ein konsistentes, aber inhaltlich äußerst angreifbares Ergebnis produziert. Die Reduktion der Abwägung in der hier beschriebenen Weise bildet wohl den größten Teil in der Geschichte der umstrittenen Bauleitplanverfahren.⁷⁴⁹

Kontrastierend-verschleiende Formen stellen sich nicht explizit ihren Gegenargumenten, wenngleich sie gerade diese Funktion aktiv erfüllen sollen. Sie richten sich gegen allzu leicht im impliziten Konsens tradierte Ziele und Positionen und hinterfragen diese, indem sie gerade den Argumenten der Gegenseite jeweils empirische Resultate entgegenstellen, die diesen fundamental widersprechen. Dazu ist es erforderlich, selektiv vorzugehen, bestimmte Sonderfälle herauszuheben, Rahmenbedingungen neu zu definieren und schließlich abweichende Interpretationen von Sachverhalten bereitzustellen, deren Einschätzung bei der Herausbildung der „gängigen“ Gegenargumente sich durch besonders starke Subjektivität auszeichnet. Im Bereich von Städtebau und Stadtplanung lassen sie sich häufig finden, da eine Reihe von planerischen Auffassungen gesamtgesellschaftlich umstritten oder gar „Geschmackssache“ ist, auch wenn teilweise „handfeste“ wissenschaftliche Erkenntnisse zugrunde liegen (Hochhäuser als Gestaltungsinstrument, Gegensatz MIV-ÖPNV, Block- vs. Zeilenbauweise). Die „verschleiende“ Funktion liegt darin begründet, daß fachfremde Entscheidungsträger keineswegs von den neu aufgetauchten Argumenten und Interpretationen zu überzeugen sind, aber die Hegemonie der alten Argumente evtl. gebrochen werden kann und sich ein Entscheidungsträger, sollte er den neuen Argumenten folgen wollen, tendenziell nicht mehr gegen einen breiten fachlichen Konsens stellen muß - mit allen daraus resultierenden Konsequenzen für die eigene Reputation -, sondern darauf verweisen kann, daß sich die Fachwelt ja selbst nicht einig sei oder es eben auch andere Auffassungen gebe. Dabei spielt es keine wesentliche Rolle, ob die entstehenden „Lager“ annähernd gleich stark sind, sondern vielmehr, ob die jeweiligen Positionen ohne größeren Gesichtsverlust vertreten werden können.⁷⁵⁰

Polarisierende Formen bilden die taktische Zuspitzung von kontrastierenden Formen. Ziel ist die Durchsetzung der eigenen Position durch unmittelbare Diskreditierung der gegnerischen Position, auch wenn die dafür herangezogenen Argumente nur sehr begrenzt haltbar sind. Die Zusammenfassung allen Materials, das sich taktisch zur Entwertung der gegnerischen Position heranziehen läßt, in einen Argumentationszusammenhang, der gar nicht unbedingt die eigenen Motive und Positionen widerspiegeln muß, wird in der rechtlichen oder politischen Auseinandersetzung genutzt.⁷⁵¹

⁷⁴⁹ Nichtsdestoweniger findet er auch heute noch Anwendung und ist damit ein deutliches Indiz zur Differenzierung der in Teil A zitierten These von der Weiterentwicklung von Beteiligungskulturen (Treutner 1982), die stark vom Grad der Zurechnung des Planungsgegenstands zum Lebensumfeld von Mitgliedern „gewachsener“ sozialer Zusammenhänge abhängt - wie der Vergleich der Beteiligungskulturen im Falle der Stadterneuerung von Altbauquartieren einerseits und der Neuausweisung von vorstädtischen Gewerbegebieten andererseits unmittelbar veranschaulichen dürfte. In der vorliegenden Studie können die Abwägungsverfahren als Beispiele für den kontrastierend-abwägenden Argumenteneinsatz genannt werden, wobei die Reduzierung zum rein formalen Akt mit dem Grad der Immunisierung der Vorentscheidungen gegenüber den Bedenken und Anregungen wächst und sich dabei - vgl. den Verweis auf das Wettbewerbsergebnis - im Falle der Treptowers bereits als nachweisbar erwiesen hat, aber im Falle des Kranzler-Ecks eine zugespitzte Form erlangt.

⁷⁵⁰ Als Beispiel kann wohl - bei aller Vorsicht hinsichtlich des Mangels beispielsweise an quantitativen Studien über das Denken der „Szene“ - die Auseinandersetzung um Hochhäuser insbesondere in der City-West mit den für die Hochhäuser vorgebrachten Argumenten genannt werden. Weiter bietet die Fallstudie zum Ring-Center Hinweise darauf, daß die dort zum Hochhaus erarbeitete Verschattungsstudie ähnlich interpretiert werden kann. Weitere Beispiele ließen sich ergänzen. Die interessanteste Auseinandersetzung betrifft dabei wohl die Haltung zu *shopping malls* und die in diesem Zuge von den Akteurinnen unterschiedlich eingesetzten und interpretierten Wünsche der Konsumenten.

⁷⁵¹ Beispiele sind die im Widerspruchsverfahren zum Zoofenster aufscheinenden Vorgehensweisen auf der einen Seite und Versuche der politischen Opposition in Parlamenten, die Position der Mehrheit zu schwächen, auf der anderen. In den Fallstudien läßt sich die Haltung der Bündnisgrünen am Pariser Platz am Ende des Prozesses auf diese Weise interpretieren, als mit dem Ziel einer Schwächung der Koalitionsposition von den innerhalb der Partei vorhandenen Strömungen Bestandsorientierung / Behutsamkeit / Denkmalpflege und Kulturelle Vitalität / Innovativität der letzteren der Vorzug gegeben wird.

2.133 DURCHSETZUNG UND SCHEITERN VON ARGUMENTEN

Es wurde deutlich gemacht, daß Argumente völlig unterschiedlich eingesetzt werden und dabei viel seltener als möglicherweise vermutet „überzeugen“. Sie wirken mobilisierend innerhalb der eigenen Anhängerschaft, absichernd gegenüber Angriffen, bisweilen verunsichernd auf Außenstehende und Schwankende, ansatzweise neutralisierend auf die gegnerischen Argumente und schließlich überzeugend, sofern Meinungsbildung erst stattfindet. Diese Funktionen erfüllen ihren spezifischen Zweck im Entscheidungsprozeß, bilden aber häufig lediglich einen Versuch, der eigenen machtlosen Position „vielleicht doch noch“ zum Durchbruch zu verhelfen. Wenngleich Argumente also häufig gar keine Ziellanpassung nach sich ziehen, ist ihre Wirkung im Zusammenhang mit dem Entscheidungsumfeld nicht zu unterschätzen. Sie können langfristige Wirkungen entfalten, wenn sich Rahmenbedingungen verändern, Akteure ausgetauscht werden, Unsicherheiten in einer Akteursgruppe nicht ausgeräumt werden können. Mittelfristig stärken bzw. schwächen sie die auf anderen Machtressourcen basierenden Stellenwerte, die den Zielen der Akteurinnen zukommen und sind nur mit diesen im Zusammenhang zu verstehen. Kurzfristig tragen sie dazu bei, in der alltäglichen Dynamik des Entscheidungsprozesses die Notwendigkeit der Kompromißfindung zu erhärten und Gegnerinnen ohne Ziellanpassung zum Nachgeben zu bewegen, wenn die rationale Entscheidungsökonomie der Akteure davon geprägt ist, zunächst Einigungen zu finden und Konflikteskalationen zu vermeiden, und erst dann unverrückbar auf ihren Positionen zu beharren, wenn Ziellanpassungen erhebliche Verluste beispielsweise finanzieller oder imagebezogener Art nach sich ziehen würden.

Es wird nach diesen Ausführungen nicht möglich sein, das exakte „Gewicht“ von Argumenten jeweils zu bestimmen, sofern dies überhaupt methodisch realistisch ist. Dennoch soll im folgenden kurz für einige Beispiele aus den Fallstudien (Kranzler-Eck-Neubau, Zoofenster, Schimmelpfenghaus, Akademiefassade, Passage am Ring-Center, Freiflächen an den Treptowers) der Versuch unternommen werden, die Wirkungsweise der dort bereits auf ihre Plausibilität analysierten Argumente jenseits der Notwendigkeit von echten Ziellanpassungen zu skizzieren.

Im Fall des Neubaus von Helmut Jahn am Kranzler-Eck läßt sich die Verunsicherung über das Gutachterverfahren 1988 offensichtlich nur durch den Koalitionswechsel erklären. Er erlaubt das Abgehen von einer Weiterentwicklung in einer irgendwie gearteten zweiten Stufe. Dabei wird die Gegenposition aufbauend auf dem Scheitern des evolutionär-experimentellen Vorgehens zwar polarisierend eingefädelt, doch hat die polarisierende Argumentation, ihres Gegners beraubt, ihre Funktion erfüllt und kann eine Entscheidung nicht alleine herbeiführen. Die inzwischen lange Vorgeschichte des Verfahrens erlaubt keine neue experimentelle Herangehensweise, so daß mit dem Benzmüller-Wörner-Gutachten evolutionär-antizipierende Argumente die Oberhand gewinnen. Die Zuspitzung mit dem Bezirk zeigt, daß der weiterentwickelte Entwurf kein hinreichendes werbend-antizipierendes Potential aufweist. Werbend-mobilisierend wird dennoch vor dem Hintergrund der Nähe zu den Vorgängerentwürfen mit den Senatoren eine Einigung erzielt, in der evolutionär-antizipierende Elemente innerhalb der Verwaltung den Umgang mit dem Denkmalschutz kennzeichnen. Der Widerstand der Fachöffentlichkeit und der Bürger kommt so spät in Gang, daß der Senat zu legitimatorisch-öffentlichen Argumenten zur Verteidigung der Einigung greift. Verständigend-mobilisierende Argumente der Bürgerinnen und der Fachöffentlichkeit führen zwar zu einer Verbreiterung des Widerstandes, doch bleibt er angesichts der eingegangenen Bindungen erfolglos und kann teilweise als lobbyistisch diffamiert werden. Die Abwägung im Beteiligungsverfahren bewegt sich angesichts der starken Widerstände auf ein kontrastierend-verschleiernes Vorgehen zu. Polarisierungsversuche im Abgeordnetenhaus scheitern. Früh sind jedoch die Ziele und Positionen - bei einigen Akteurinnen nur latent - klar, und eine Anpassung der Ziele findet fast ausschließlich in der frühen Phase der eigenen Unsicherheit der Entscheidungsträgerinnen statt. Als das Verfahren öffentlich wird, ereignet sich eine Eskalation ohne Veränderung der jeweiligen Ziele, so daß die argumentativen Vorgehensweisen abgewandelt werden müssen.

Im Falle des Zoofensters verdeckt eine evolutionär-experimentelle Vorgehensweise die von Anfang an äußerste Begrenzung der Verfahrens, die schnell legitimatorisch-öffentliche Argumente heranzieht, um die Durchsetzung des Projekts zu ermöglichen und abzusichern. Zwischen dem Bezirk und dem Investor findet augenscheinlich im obigen Sinne eine Polarisierung statt, die aber ohne Folgen auf die Ziellanpassung bleibt. Sie resultiert lediglich in einer Ausdehnung der verständigend-mobilisierenden Aktivitäten der Gegnerinnen, die ansatzweise kontrastierend-verschleiern aufgefangen werden. Ziellanpassungen sind

erst nach dem vorläufigen Scheitern des Projekts und dem Wechsel an der Spitze der Bauverwaltung möglich, wo der öffentliche Unmut über das Projekt polarisierend kanalisiert und in Details evolutionär-antizipierend aufgegriffen wird. Grundsätzliche Änderungen verbieten sich aufgrund der eingegangenen Bindungen, so daß die Polarisierung lediglich für die Einleitung der Verträglichkeitsstudie weitergenutzt wird. Der Widerstand ist wegen der nun aufkommenden Hochhausdiskussion in den unterschiedlichsten Weisen zu erkennen, umfaßt aber auch ideologische Merkmale. Kontrastierend-verschleiernde Mechanismen sind in der Lage, die neue Position ohne größere weitere Zielanpassungen zu stabilisieren.

Im Falle des Schimmelpfenghauses versteht es Langhof, durch werbend-mobilisierendes Vorgehen allmählich die Unsicherheit in den verschiedensten Entscheidungsträgergruppen und deren unterschiedliche Motive - bei zunächst nur zwei verschiedenen Zielen (Abriß vs. Erhalt) - für eine Verbreiterung seiner eigenen Position zu nutzen. Zielanpassungen finden ansatzweise statt, aber lediglich aufgrund der Unsicherheit der eigenen Position und äußerst vorsichtig. Erst die Einigung mit Außenstehenden (Strieder), die selbst als unsicher bzw. weniger leidenschaftlich einzuschätzen sind, ermöglicht eine Veränderung der Entscheidungslage. Dabei wirken die werbend-mobilisierenden Argumente allmählich überzeugend auf einen Teil der Akteurinnen, während sie für einen anderen Teil kontrastierend-verschleiern eine Abrißentscheidung mit begrenztem Gesichtverlust ermöglichen, bei einem dritten Teil aber keine Veränderung der Position bewirken. Eine gewisse Bedeutung kommt dabei sicherlich der kontrastierend-verschleiernenden Expertise zum Denkmalschutz von Schäche zu.

Die Konkretisierung der Rahmenbedingungen für die Akademiefassade wird zunächst von der Auseinandersetzung über eine Wiedergewinnung der Platzform und damit über die Gebäudehöhe geprägt. Hier gelingt es in einem evolutionär-experimentellen Prozeß aufgrund der Unsicherheit unter den Entscheidungsträgern durch verständigend-mobilisierende Verfahrenselemente schließlich, der überzeugenderen Variante zum Durchbruch zu verhelfen. Vereinzelt Zuschreibungen der unterlegenen Variante als ideologisch mögen dabei unterstützend gewirkt haben. Die Gestaltungsverordnung wird evolutionär-antizipierend erarbeitet und weiterentwickelt, doch der bestehende Dissens dadurch nicht überwunden. Ziele werden zwar für andere Gebäude ein wenig angepaßt bzw. zurückgestellt, da schnelle Einigungen produktiver erscheinen als weitere Auseinandersetzungen - im obigen Sinne ein Zeichen für die Unsicherheit der Investorinnen und weniger für die Überzeugungskraft der Argumente -, doch an der Akademie verquicken sich wegen der Beharrlichkeit des Architekten in geschickter Weise werbend-mobilisierende (Qualität einer innovativen Fassade eines berühmten Architekten), lobbyistische (Rolle der kulturellen Autonomie), kontrastierend-verschleiernde (Gestaltungsverordnung schafft keine Architekturqualität), ideologische (eine demokratische Institution will eine transparente Fassade) und polarisierende (die Mehrheitsfraktionen drohen Behnisch in provinziell anmutender Weise in seiner Kreativität einzuschränken) Argumentationsweisen, die zunächst den Konflikt zugunsten einer Grundsatzentscheidung für Behnisch entscheiden, dann aber noch Veränderungen aufgrund des polarisierenden Charakters des „Späteinsteigers“ im Detail auslösen, mit geprägt durch die verständigend-mobilisierenden Aktivitäten der Gesellschaft Historisches Berlin. Ausschlaggebend sind schließlich die enorme öffentliche Resonanz, die das Verfahren gewinnt, und die geringe Leidenschaftlichkeit Nagels für die Gestaltungsverordnung, als diese dem starken Widerstand in bezug auf lediglich ein Gebäude ausgesetzt ist. Veränderungen von Zielen erfolgen auf breiter Basis durch Mobilisierung, die durch die symbolische Bedeutung des Platzes möglich ist.

Die Durchsetzung der Passage am Ring-Center erscheint zunächst gar nicht konfliktiv, stößt bei näherem Hinsehen aber auf eine latente Verunsicherung im Senat, die sich zwischen abwehrend-selektivem und ideologischem Verhalten gegenüber *shopping malls* ansiedeln läßt, angesichts der werbend-mobilisierenden Aktivitäten der ECE im Hinblick auf ihre Projekte in Berlin, die der Senat teilweise zunächst als kontrastierend-verschleiernd auffaßt. Die Verunsicherung bewirkt zumindest eine gewisse Passivität und Reserviertheit gegenüber den ungeklärten finanziellen Fragen. Auch wenn schließlich die Bahn Auslöser für das Scheitern ist, ist - ohne manifeste Veränderung von Zielen durch Überzeugung - die Bündnisfähigkeit der Bezirke zum Senat wegen der beschriebenen Wirkungen von Argumenten geschwächt.

Die Freiflächenversorgung an den Treptowers wird mit dem Hinweis auf Defizite zum Konflikt. Die eingegangenen Bindungen, das geringe öffentliche Interesse und der bereits relativ späte Zeitpunkt dieses

Hinweises lassen eine verständigende Mobilisierung nicht zu und beschränken die Möglichkeiten der Gegner auf werbend-mobilisierende Aktivitäten, die jedoch von den Befürworterinnen als ideologisch aufgefaßt werden. Abwehrend-selektive Strategien sind zeitweise die Antwort, teilweise auch legitimatorisch-öffentliche, die genügen, um den moderaten Widerstand kontrastierend-abwägend abzuwehren. Die Zielanpassung ereignet sich bei der Investorin, geht aber schließlich nicht von der Wirkung der Argumente, sondern von der Veränderung von Rahmenbedingungen oder deren Einschätzung aus.

2.14 Konflikte: Entstehung, Bewältigung und Vermeidung

2.141 KONFLIKTENTSTEHUNG

Bei der Erklärung der Entstehung von Konflikten ist zur Kenntnis zu nehmen, daß eine große Vielzahl von Entscheidungen ohne merkliche Konflikte gefällt wird und selbst bei Zielabweichungen zu Beginn eines Prozesses häufig schnell eine Einigung auf ein Verfahren erfolgt, das verspricht, eine für alle Seiten faire Einigung herbeizuführen⁷⁵². Es soll dabei an dieser Stelle nicht mehr vertiefend darauf hingewiesen werden, welche Stellung die Prozeßbeteiligten besitzen und worauf sich ihre Hoffnung auf Durchsetzung eigener Ziele gründet - für die Investorinnen liegen sie in der Plausibilität des eigenen Konzepts, das gewisse Zugeständnisse fordere, ohne die die Investition unterbleibe, für die öffentliche Hand ist sie letztlich in dem Drohpotential begründet, das sich aus Verfahrensverzögerung und/oder aus einer Verweigerung von Änderungen der bauplanungsrechtlichen Situation bzw. einer restriktiven Interpretation von Befreiungsspielräumen ergibt, während die Bürgerinnen letztlich auf ihr mittelbares Drohpotential durch Entzug der Wählerinnenstimme vertrauen müssen. Die hier angedeuteten Machtressourcen werden an anderer Stelle dieser Untersuchung vertiefend behandelt⁷⁵³. Im folgenden wird versucht, eine Systematisierung von Ausgangspunkten der Konflikteskalation vorzunehmen und diese in Beziehung zum größeren Gegenstand dieser Untersuchung, der Stadtentwicklungspolitik, zu setzen.

Im wesentlichen sind dabei - ausgehend von der Verfügbarkeit von Ressourcen der Beteiligten als notwendige Bedingung für die Eskalation - drei Typen der Konfliktentstehung zu nennen, die hier mit zielbedingt, verständigungsbedingt und verfahrensbedingt bezeichnet werden sollen. Die zielbedingten bilden dabei die klassische Form, der allerdings die anderen Formen an die Seite zu stellen sind, auch um deutlich zu machen, daß die Entstehung von Konflikten wesentlich subtiler erfolgen kann als vielleicht von außen vermutet.

Zielbedingte Formen treten in zwei Varianten auf. Im ersten Fall kommt es zu einer Überlagerung schwer vereinbar oder unvereinbarer Ziele. Er stellt eine der häufigsten Konstellationen dieser Untersuchung dar. Sind die Ziele beispielsweise noch relativ grob und unbestimmt, kann über das Alternativenauswahlverfahren, wie beispielsweise ein Gutachterverfahren, ein Abgleich und eine Konkretisierung erfolgen. Eine Eskalation ist nicht zwingend, wenn die *essentials* der Beteiligten miteinander kompatibel sind. Sind diese jedoch jeweils so weitreichend, daß sie sich gegenseitig zumindest teilweise in ihrer Realisierung ausschließen, dann ist zumindest ein Modus zu finden, der die Teilnehmerinnen am Alternativenauswahlverfahren leitet, wenn dieses überhaupt zustande kommt. Der interessantere zweite Fall ist der inkonsistenter Zielsysteme. Sie treten weniger häufig auf, doch überlagern sie bisweilen andere, augenscheinlichere Formen. Dabei prallen nicht unterschiedliche Vorstellungen zu ein und derselben Fragestellung auf, die sich bei einem Minimum an gutem Willen der Beteiligten durch Kompromiß o. ä. auflösen lassen, sondern das Zielsystem eines jeden Beteiligten besteht aus mehreren miteinander zusammenhängenden Zielen auf, die nicht alle gemeinsam erreichbar sind, da einzelne von ihnen mit denen der anderen Beteiligten nicht übereinstimmen (Bsp.: Interesse der öffentlichen Hand an einem Investitionsvorhaben und „hoher Architekturqualität“ bei privatem Grundstückseigentümer, der bereits einen Architekten seiner

⁷⁵² Für die folgenden Ausführungen vgl. die tabellarischen Übersichten zu den wichtigsten Konflikten dieser Untersuchung, die einerseits als eine Art systematische Zusammenfassung von Teil B, andererseits als Hintergrund und Illustration der hier vorgenommenen Konfliktanalyse aufgefaßt werden kann. Die Erläuterung von Begriffen und Darstellungsformen der Tabelle, die sich nicht von selbst verstehen - insbesondere in den Zeilen „Entstehung, Abhängigkeit“, „Bewältigung“, „Bedeutung für das Gesamtprojekt, Auswirkungen“ und „Beteiligung“ - folgen nach der letzten Tabelle.

⁷⁵³ Vgl. insbesondere die Ausführungen zu den Akteuren im vorangehenden Kapitel, aber auch die Abschnitte dieses und der folgenden Kapitel, die sich mit den verschiedenen Einflüssen auf die Entscheidung befassen.

Wahl hat). In diesem Fall sind häufig intensive Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten zu erwarten, da keine Akteurin leichtfertig auf die Durchsetzung von Zielen verzichten wird. Inkonsistente Zielsysteme sind zwar nicht auf die Stadtentwicklungspolitik beschränkt, doch wegen der Komplexität eines jeweiligen Einzelprojekts ist ihr Auftreten gerade in diesem Politikfeld naheliegend. Zielbedingte Formen betreffen vielfach grundsätzliche Fragen im Hinblick auf die städtebauliche Konfiguration, den Typ der Nachnutzung und die Einfügung, aber auch die Gebäudehöhe. Sie sind typisch für das Aufeinandertreffen von öffentlicher Hand und Investorinnen.

Verständigungsbedingte Formen betreffen unterschiedliche Auslegungen und Konkretisierungen von Leitbildern, Vorentscheidungen und ein unterschiedliches Maß an Bereitschaft zu experimentellen Alternativenauswahlverfahren mit ungewissem Ausgang. Sie sind in der vorliegenden Untersuchung außerordentlich häufig und verdienen dabei besondere Beachtung. Zu ihnen zählen zunächst Interpretationsdifferenzen in Experimentierphasen. An dieser Stelle wirken politische und wirtschaftliche Brüche auf den gesamten Prozeß, nicht nur innerhalb seines Verlaufes, eher konflikttreibend. Routinisierung begrenzt allmählich wieder die Interpretationsdifferenzen nach der Sammlung von Erfahrungen mit einigen Projekten oder Rückzug von Vertreterinnen mehrfach unterlegener Interpretationen. Interpretationsdifferenzen in Konkretisierungsphasen spiegeln unterschiedliche Erwartungen an die Ausgestaltung von Teilentscheidungen, die auf konsensual getroffenen oder zumindest hinreichend anerkannten Vorentscheidungen aufbauen. Sie sind deshalb konfliktträchtig, weil sie bei den Vertreterinnen der unterlegenen Interpretation zusätzlich den Eindruck von Machtlosigkeit und eines Mißbrauchs ihrer Kooperationsbereitschaft hinterlassen können. Experimentierphasen erfassen ein Projekt grundsätzlich und sind dabei insbesondere für die markanten städtebaulichen Merkmale Konfiguration, Höhe und evtl. Dichte und Nutzungsart ausschlaggebend, während die Differenzen in der Konkretisierung sämtliche Details des Prozesses erfassen können. Bedeutsam an den Interpretationsdifferenzen ist die Tatsache, daß bei ihnen nicht von vorneherein stabile Zielsysteme existieren, sondern diese sich erst allmählich im Prozeß aus einer Ableitung von fachlichen Konsensen und Leitbildern herauschälen. Damit sind sie eher typisch für das Aufeinandertreffen verschiedener Teile der Fachwelt bzw. der Exekutive, mitunter auch für die Auseinandersetzung innerhalb der Legislative. Für die Stadtentwicklungspolitik sind Interpretationsdifferenzen insofern typisch, als Leitbilder und Ziele der Stadtentwicklung wenig eindeutig sind und im Einzelfall von einer Vielfalt von standortbedingten Rahmenbedingungen variiert und überprägt werden.

Verfahrensbedingte Formen sind bedingt durch die Komplexität des Entscheidungsprozesses, der erst allmählich Vorentscheidungen in eine Vielzahl von festgezurrten, endgültigen Teilentscheidungen überführt und dabei vielfachen Veränderungen der teilnehmenden Akteurinnen, ihrer Ziele und der Rahmenbedingungen ausgesetzt sein können. Der erste Fall ist die Erosion von Vereinbarungen durch veränderte Rahmenbedingungen. Er kann ähnliche Folgen wie die unterschiedlichen Interpretationen in Konkretisierungsphasen aufweisen. Dabei betrifft er vorrangig die harten investorenbedingten Erfolgskriterien wie Dichte und Selbstdarstellung, wird aber vom Investor initiiert innerhalb der öffentlichen Hand ausgetragen. Die aktive Leistung des Investors bei der Zuspitzung eines solchen Konflikts variiert. Er geht dabei stets das Risiko ein, „den Bogen zu überspannen“ und damit Blockaden auf der anderen Seite auszulösen. Der zweite Fall taucht auf, wenn abweichende Positionen ausgegrenzt werden, sich aber in einer späteren Phase des Prozesses doch noch Zugang verschaffen. Er ist also typisch für die Auseinandersetzung zwischen öffentlicher Hand und Bürgerinnen und daher eskalationsträchtig, weil die Verhandlungs- oder Antizipationsleistung der öffentlichen Hand für ihre Klientel in diesem Fall nicht deutlich wird. Polarisierungen innerhalb der Exekutive oder Legislative können hier zusätzlich verschärfend wirken. Öffentliche Thematisierbarkeit des latenten Konflikts ist Voraussetzung für die Eskalation. Betroffen sind damit nur bestimmte, für die jeweilige Teilöffentlichkeit auffällige Projekte, wobei jedoch unterschiedlichste städtebauliche Teilbereiche Gegenstand sein können⁷⁵⁴. Der dritte zu erwähnende Fall ist der Einfluß von vorauslaufenden Entscheidungskomplexen, die in dieser Hinsicht zu Sachzwängen werden, auf später fallende Teilentscheidungen, mit denen sich dann ein Teil der Akteurinnen nicht zufriedengeben will, die aber nur unter großem Veränderungsaufwand „nachgebessert“ werden können. Dies betrifft insbesondere nachgeordnete Teilentscheidungsbereiche, die jedoch für die Benutzbarkeit eines Stadtraums von eminenter Bedeutung sein können. Die verfahrensbedingten Formen sind insofern typisch für die Stadtentwicklungspolitik, da sich Entscheidungsprozesse häufig aufgrund der Größe von Projekten über

⁷⁵⁴ Vgl. dazu insbesondere das Kapitel über städtebauliche Charakteristika.

längere Zeiträume hinziehen und Detailanforderungen nicht sämtlich vorausgesehen und von Anfang an aufeinander und die vorauslaufenden Entscheidungen abgestimmt werden können. Die verfahrensbedingten Formen treten vergleichsweise selten auf, was auf den geringen Thematisierungsgrad lange zurückliegender Vorentscheidungen einerseits und auf die geringe Rolle der Öffentlichkeit in den Auseinandersetzungen andererseits hinweist.

2.142 KONFLIKTBEWÄLTIGUNG

Nach der Ausdifferenzierung der Entstehungs- und Eskalationsgründe für Konflikte sind die Mechanismen der Konfliktbewältigung zu systematisieren. Konfliktbewältigung soll hier in einem umfassenden Sinn pragmatisch verstanden werden als sämtliche Aktivitäten und Prozeßelemente, die zu einer Herstellung von zumindest vorübergehend als verbindlich geltenden Vorentscheidungen führen, ganz gleich, ob sich dabei eine Partei als die „Unterlegene“ fühlt oder alle Beteiligten das Gefühl haben, im „Kompromiß“ voneinander geschieden zu sein. Auf die Interaktionsformen, die dabei eine Rolle spielen, soll im nächsten Abschnitt näher eingegangen werden, während im folgenden das Auftreten von verschiedenen Typen der Konfliktbewältigung im Hinblick auf das erreichte Ergebnis im Mittelpunkt steht. Bezogen auf die Art der Konfliktbewältigung sind formal, d. h. ohne durch den jeweiligen Begriff die Erfolgsträchtigkeit oder Akzeptanz vorwegnehmen zu wollen, im wesentlichen detaillierungsorientierte, kompromißorientierte, polarisierende und pragmatische Herangehensweisen zu beobachten, die sich teilweise überlagern können⁷⁵⁵.

Als *detaillierungsorientiert* soll ein Vorgehen bezeichnet werden, bei dem ein sich offenbarender Konflikt über die weitere Bearbeitung und Konkretisierung der vorgelegten Alternativen Kritikpunkte aufgreift und die gefundene Lösung dadurch vertretbarer erscheint. Es tritt als die übliche Form der Inkorporierung von Kritik auf, wenn diese durch kleinere Anpassungen ohne grundsätzliche Infragestellung der gefundenen Lösung zur Entschärfung beitragen kann. Insbesondere bei verständigungsbedingten Formen der Konfliktentstehung trägt es dazu bei, den Stellenwert des Konfliktgegenstands für die einzelnen Akteure zu ermitteln und damit eine weiterentwickelte Lösung zu erarbeiten, die unterschiedlichen Stellenwerten Rechnung trägt und tendenziell denjenigen Akteurinnen stärker entgegen kommt, für die der Stellenwert höher liegt und die dies durch intensivere und kreativere Auseinandersetzung im Prozeß deutlich machen können. Akteurinnen, die keinen Beitrag zur Weiterentwicklung leisten können oder sich auf eine bloße allgemeine Äußerung einer Gegenposition beschränken, unterliegen oder werden nur begrenzt berücksichtigt. Die Fähigkeit zur Thematisierung und Ausdifferenzierung sowie der Zugang zum Kern der Entscheidungsträger tragen wesentlich zu einer erfolgreichen Durchsetzung von Zielen bei⁷⁵⁶.

Stellt sich heraus, daß beide Seiten eines Konflikts über Machtressourcen verfügen, wird zunächst versucht, auf eine zugespitzte Auseinandersetzung zu verzichten und über *kompromißorientiertes* Vorgehen zu einer Lösung zu kommen. Eine Kompromißorientierung läßt sich häufig implizit in der Exekutive nachweisen, kann aber dann die Kontrahenten nicht immer besänftigen. Dies ist häufig bei zielbedingten Konfliktformen der Fall, insbesondere bei unvereinbaren Zielen. Im Gegensatz zu den detaillierungsorientierten Vorgehensweisen wird von einem hohen Stellenwert für die Konfliktbeteiligten auf allen Seiten ausgegangen. Eine Sonderform läßt sich bei verfahrensbedingten Formen nachweisen, wenn symbolische Kompromisse die Auseinandersetzung entschärfen sollen.⁷⁵⁷

Dagegen werden im Falle einseitig verfügbarer Machtressourcen bei zielbedingten Formen *polarisierende* Vorgehensweisen gewählt, die eine Weiterentwicklung von Vorentscheidungen blockieren und eine Beendigung des Konflikts ohne problemlösende Auseinandersetzung in Kauf nehmen. Tauschendpolarisierendes Vorgehen (*logrolling*) kann bei inkonsistenten Zielsystemen und vorwiegend bei beidseitig verfügbaren Machtressourcen nachgewiesen werden, wenn kompromißorientiertes Vorgehen nicht sinnvoll erscheint.

⁷⁵⁵ Dies stellt gewissermaßen eine Abwandlung der konflikttheoretischen Typologie in „problemlösende“ (i. e. kompromißorientierte, detaillierungsorientierte), „beharrende“ (i. e. polarisierende), „nachgebende“ und „konfliktvermeidende“ Vorgehensweisen dar, vgl. Rubin/Pruitt/Kim 1994.

⁷⁵⁶ Vgl. den folgenden Abschnitt für eine tiefergehende Untersuchung von Interaktionsstrategien wie der Thematisierung.

⁷⁵⁷ Auch hier sei auf den Abschnitt über die Interaktionsformen verwiesen.

Pragmatische Vorgehensweisen eignen sich offenbar insbesondere für die öffentliche Hand, wenn diese im Verlauf des Entscheidungsprozesses ohnehin zu einer Auseinandersetzung mit sich verändernden Rahmenbedingungen oder Vorschlägen bestimmter Akteurinnen gezwungen wird und eine nachgiebige Haltung aus Gründen beschleunigter Entscheidungsfindung oder zur Vermeidung des Eindringens in die „Domäne“ eines anderen Akteurs eher der Profilierung dienen kann als eine beharrliche Haltung. Eine pragmatische Haltung unterwirft sich also Lösungsvorschlägen mehr oder minder freiwillig, die von anderen Beteiligten vorgebracht werden, und häufig kombiniert sind mit detaillierungsorientiertem Vorgehen. Funktionierende Abstimmungsverfahren können sich also u. U. dadurch auszeichnen, daß ohne zielgerichtetes Einfordern von konfliktentschärfenden Weiterentwicklungen die Aufrechterhaltung eines Detaillierungsprozesses opportun erscheinende Lösungsvorschläge produziert.⁷⁵⁸

Wenngleich das Auftreten pragmatischer Vorgehensweisen in dieser Untersuchung weniger häufig anzutreffen ist, da der Fokus auf den ausbrechenden Konflikten liegt, erscheint die Beobachtung überraschend, daß eine Reihe von Konflikten mit vergleichsweise geringer Fundierung der behandelten Inhalte (vgl. dazu die tabellarischen Übersichten zur Konfliktbewältigung) ausgetragen wird. Entscheidungsträger werden durch „Plausibilität“ überzeugt. Dies ist in der größten Zahl der Auseinandersetzungen auch hinreichend und erklärt, warum im Konfliktfall erst allmählich eine Fundierung stattfindet, wenn sie aufgrund der Mobilisierungsfähigkeit der Gegnerinnen erforderlich wird. Der Grad der „problemlösenden“ Qualität von Auseinandersetzungen scheint dadurch nicht zwangsläufig eingeschränkt zu werden. Die geschilderten Beobachtungen treffen auf nachgeordnete Konflikte in besonderem Maße zu, doch zeigt sich offenbar, daß auch ernster zu nehmende Konflikte sich ohne eine tiefere Auseinandersetzung abarbeiten lassen. Insbesondere die schwer in „objektivierbare“ Kriterien zu überführende Bewertung von städtebaulichen Entwürfen trägt hierzu bei, aber ebenfalls die bereits im Abschnitt über die Rolle argumentativer Auseinandersetzungen erwähnten Phänomene.⁷⁵⁹

2.143 KONFLIKTVERMEIDUNG

Während deutlich wurde, daß auf das Zusammenwirken von Konfliktentstehung, Machtressourcen und Stellenwert des Konflikts für die Akteurinnen angepaßte Konfliktbewältigungsmechanismen zum Einsatz kommen, ist an dieser Stelle kurz zu beleuchten, inwiefern Akteurinnen aktiv Konflikte zu vermeiden versuchen. Dies geschieht im wesentlichen durch antizipierende Einbeziehung, antizipierende Beteiligung und Ausgrenzung.

Bei einer antizipierenden Einbeziehung werden mögliche Widerstände der gegnerischen Seite durch die Verfahrenspromotorinnen berücksichtigt, ohne die gegnerische Seite tatsächlich im Prozeß maßgeblich zu beteiligen. Dies bringt jedoch das Problem mit sich, daß die sich darin ausdrückende kompromißorientierte Vorgehensweise Gegnerinnen kaum vermittelt wird. Damit sind die konfliktvermeidenden Wirkungen eher als gering einzuschätzen. Die Folge ist bei Ausbruch des Konflikts eine hohe Wahrscheinlichkeit der polarisierenden Bewältigung, da der handelnde Akteur meint, bereits in hinreichendem Maße „nachgegeben“ zu haben. Antizipierende Beteiligung versucht die Entschärfung von Konflikten durch den Abgleich von absehbaren Konflikten im Vorfeld. Sie ist häufig selektiv und spiegelt die Einschätzung der Verfahrenspromotoren wider, welche Akteurinnen auf Machtressourcen zurückgreifen können und wie diese dann eingebunden werden müssen. Ausgrenzung zeigt sich an einer restriktiven Informationspolitik und findet gerade dann statt, wenn von einer Erweiterung des Kreises von Entscheidungsbeteiligten lediglich verfahrenshemmende Wirkungen erwartet werden, indem die grundsätzlichen Gegner einer bestimmten Leitentscheidung Bedenken anmelden, ohne ihrerseits zur Problemlösung beizutragen. Sowohl die selektive antizipierende Beteiligung als auch die Ausgrenzung werden unter „demokratischen“ Gesichtspunkten scharf kritisiert (u. a. Lenhart 1998), doch stellen sie gängige Mechanismen der Komplexi-

⁷⁵⁸ Im Überblick über die betrachteten Konflikte fällt auf, daß Investorinnen wesentlich seltener in klaren Bündnisstrukturen verankert sind, als vielleicht zu erwarten wäre. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die vorliegende Analyse davon ausgeht, daß Konflikte bereits auf der grundsätzlich positiven Vorentscheidung über die Bepanung eines Standorts fallen, und strategische Bündnisse in der politikwissenschaftlichen Forschung meist auf dieser globaleren Ebene diagnostiziert werden.

⁷⁵⁹ Die Beobachtung ist im Einklang mit theoretischen Ausführungen zur Ökonomie der „Komplexitätsreduktion“, vgl. Luhmann 1983.

tätsreduktion dar, auf die in hyperpluralistischen Gemeinwesen wohl kaum gänzlich zu verzichten ist. Als problematisch sind sie dann zu erachten, wenn sie dazu dienen, problemlösende Verfahren in ihrer Wirkung einzuschränken. Dies ist im Zusammenhang mit der starken Stellung der Exekutive im Vereinigungsboom zu beobachten, in dem sich kurzfristig getroffene und später kaum noch hinterfragte Teilentscheidungen wie die prägende Wirkung der Stimmanschen 20 %-Anteilsregel für Wohnen projektübergreifend tendenziell verselbständigen und stabilisieren konnten. Ähnliche Anzeichen selektiver antizipierender Beteiligungen und Ausgrenzungen sind immer wieder bei der Entwicklung des Breitscheidplatzes zu beobachten und konnten dort bis heute keine nachvollziehbare Linie der Stadtentwicklungspolitik produzieren⁷⁶⁰.

2.15 Konkretisierungsverlauf von Entscheidungen

2.151 ENTSCHEIDUNGSPROZESSE ALS VERENGUNGEN VON SPIELRÄUMEN

Der typische Entscheidungsverlauf⁷⁶¹ stellt sich nach außen hin dar als eine allmähliche Verengung der Verhandlungs- und Festlegungsspielräume, bei denen in einer frühen Phase zunächst eine Vorab-Einigung zwischen Investor und öffentlicher Hand über die Durchführbarkeit eines Projekts fällt, an die sich eine Auswahl aus mehreren entwickelten Alternativen anschließt, mit denen städtebauliche Eckpunkte festgelegt werden. Daran schließt sich die Realisierungsphase an, in der Details an die wirtschaftlichen Gegebenheiten angepaßt, die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen und unausgereifte Vorstufen weiterentwickelt werden.

Untersucht man die Entscheidungsverläufe näher, zeigt sich deutlich, daß in der Regel bereits vor der Konkretisierung eines Projekts auf politischer Ebene wichtige städtebauliche Kenngrößen festgezurrut werden. Zu ihnen zählen im wesentlichen der angestrebte Nutzungsmix und die Dichte. Zwar fallen aufgrund der Kontinuität städtebaulicher Entwicklungen auch allgemeine Anforderungen an die öffentliche Zugänglichkeit von privaten Flächen (Blockdurchwegungen, Uferwege) und an die Attraktivität der Grundstücksfreiflächen in die ersten Phasen, doch werden sie eher unabhängig von Einzelprojekten als Voraussetzungen städtebaulicher Entwicklung mitgeführt und sind für die Bestimmung der Durchführbarkeit eines Projekts als solches nicht ausschlaggebend. Wohl entfalten sie Entscheidungswirkung mit, wenn in einer zweiten Phase die Qualitäten von entwickelten Alternativen bewertet werden (Wettbewerbe usw.).

Es hängt von der Einordnung eines Projekts in den gesamtstädtischen Rahmen und den Entwicklungsansatz des Investors ab, ob er städtebauliche Kenngrößen vorab anerkennen muß. Tritt er als Developer auf, der das Grundstück erst für das Projekt (oder gar nicht) erwirbt, ist dies in der Regel der Fall, wenn gleich sich an der Entwicklungsoffenheit herausgehobener Standorte in der Stadt zeigt, daß erwünschte herausragende Impulse nicht mit zu engen Vorfestlegungen einhergehen. Regelmäßig werden dann - kooperativ oder im Konflikt - die Ziele mit dem Investor entwickelt. Die Durchsetzung von Hochhäusern am Zoofenster, Potsdamer Platz und am Alexanderplatz sowie an den Standorten am S-Bahn-Ring drückt beispielsweise aus dieser Perspektive betrachtet aus, daß die Verhandlungsposition des Senats in einer frühen Phase aufgrund seines manifesten Entwicklungswunsches entweder eingeschränkt war oder wahrgenommen wurde, indem bereits frühzeitig hohe Dichten als Rahmenbedingung des Prozesses akzeptiert werden, während die Verhinderung von Hochhäusern oder einer *shopping mall* auf dem Mittelabschnitt der Friedrichstraße die relative investorenseitige Einschränkung der Verhandlungsmacht ausdrückt, da Investitionen dort als „Selbstläufer“ angesehen werden konnten.

⁷⁶⁰ Für die erste Hälfte der 1990er Jahre ist dabei - ganz unabhängig von persönlichen Auffassungen von Hochhäusern, Verdichtungsmöglichkeiten und Denkmalschutz für Gebäude der 1950er Jahre - der Workshop City-West der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz paradigmatisch (vgl. Fallstudie Zoofenster-Block), in dem eigentlich eine Weiterentwicklung der Charlottenburger City-Leitlinien versucht werden sollte, es aber aufgrund der selektiven antizipierenden Beteiligung eigentlich nur zu äußerst bescheidenen Ergebnissen kam, die durch andere Verfahren vermutlich leichter und sogar publikumswirksamer hätten erzielt werden können.

⁷⁶¹ Es ist versucht worden, politische Entscheidungsprozesse durch formale Modelle zu beschreiben, die allerdings unter der Abstraktion leiden und erheblich an Aussagekraft verlieren. Vgl. beispielsweise Waste 1989 und die Ausführungen im vorangehenden Abschnitt über den Konkretisierungsverlauf von Entscheidungen.

Im Gegensatz zur oberflächlichen Außenbetrachtung läßt sich allerdings festhalten, daß in der überwältigenden Mehrheit der Fälle die Alternativenproduktion bereits von festgelegten städtebaulichen Kenngrößen ausgeht. Auf diese Weise wird zwar die Realitätsnähe der Alternativenproduktion gestärkt, doch bewirkt die Vorverlagerung der Kenngrößenfestlegung deren Herausnahme aus einem öffentlichen stadtentwicklungspolitischen Prozeß und überdies ihre legitimatorische Stabilisierung durch den nachfolgend produzierten Alternativenrahmen (Lenhart 1998).

Für die in der Praxis folgenden Realisierungsschritte bleiben die oben erwähnten Anpassungen im Detail, die das gefundene Projekt gegen Außenwiderstände stabilisieren. Im Bauleitplanverfahren und den dortigen Beteiligungsschritten wird das Projekt mit einem Mindeststandard an rechtlicher Stabilität ausgestattet, der das Risiko von Klagen zumindest so hoch ansetzen soll, daß diese nur geringe Erfolgsaussichten aufweisen. Währenddessen werden die Instrumente des Planungsrechts genutzt, um eine Realisierung bereits vorab zu erreichen, so daß selbst im Falle einer Klage nicht mit einem Scheitern des Projekts zu rechnen ist. Lediglich wenn es darauf angewiesen ist, „Dritte“ einzubeziehen, um die Realisierungsvoraussetzungen zu schaffen, tauchen in der Praxis echte Hindernisse auf. Diese sind dann überwindbar, wenn die „Dritten“ selbst mit einem Vorteil durch das Projekt rechnen können. Ansonsten ist mit einer eingeschränkten Realisierung zu rechnen. Dies ist insbesondere dann bedeutsam, wenn Qualitätsstandards an Voraussetzungen Dritter gekoppelt werden, die mögliche Zugeständnisse von Akteuren, in der Regel aus dem Spektrum der öffentlichen Hand, ausgleichen bzw. verkraftbar machen sollen.

2.152 KATALYSEFAKTOREN FÜR DIE SCHLIEßUNG VON SPIELRÄUMEN

Die im Falle von städtebaulichen Projekten auftretende Vorentscheidungsphase dient zur groben Definition eines Projekts, dessen genauere Merkmale in einer späteren Phase präzisiert werden. Die Vorentscheidungsphase ist von außerordentlicher Bedeutung deshalb, weil in ihr im kleinen Kreis weniger Beteiligter ermittelt wird, ob das anvisierte Projekt überhaupt realisierbar ist, und wenn dies der Fall zu sein scheint, die Beteiligten der Vorentscheidungsphase ihre erste Bindung für das weitere Verfahren eingehen, selbst wenn sie darauf Wert legen, daß es sich lediglich um Vorabklärungen handele. Die Investition von Ressourcen der Beteiligten und die Präsentation erster Verhandlungsspielräume, über die ein Akteur verfügt, bewirkt erste Zielanpassungen der anderen Akteure und die Sondierung möglicher Übereinstimmungen und damit also bereits die vorläufige Ermittlung von „perceived common ground“ (Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 38 ff). Schnelle Stabilisierungen der dort erreichten Vorentscheidungen finden insbesondere beim Aufeinandertreffen von risikovermeidenden Akteuren statt, also Investorinnen, die sich den Verfahrensvorschlägen der öffentlichen Hand beugen, und politisch Verantwortlichen, die den Rahmen der zuvor in anderen Projekten gängigen Entscheidungspraxis nicht stark in Frage stellen.

Eine solche Infragestellung kann auf beiden Seiten Resultat veränderter exogener Bedingungen sein, seien diese nun politischer oder wirtschaftlicher Natur. Sie verschieben den Vorhersagekorridor für die zu erwartenden Investitionsbedingungen und bieten die argumentative Grundlage für die Entwicklung neuer Herangehensweisen, für die weder in ausreichendem Maße planerische Rahmendaten noch Erfahrungen über die Tragfähigkeit von Projekten existieren. Im Übergang von der Vorentscheidungsphase zur Alternativengenerierung und –auswahl bleiben Unsicherheiten innerhalb der eigenen Akteursgruppe, die auf Seiten der öffentlichen Hand die Konfrontation mit neu hinzutretenden Beteiligten bis hin zur Öffentlichkeit und auf Seiten der Investoren die Auseinandersetzung mit konkretisierten Kalkulationen nach sich ziehen. Zeiten instabiler Rahmenbedingungen belasten also den Übergang in die Alternativenauswahl mit tendenziell stärkeren Ungewißheiten, die dort neuerliche Abstimmungs- und Überarbeitungsnotwendigkeiten auslösen können.

Selbst im Falle relativ stabiler Rahmenbedingungen ist das Auftreten risikofreudiger Akteure zu beobachten, wenn diese an ihre Strategie die Hoffnung knüpfen, längeren Investitionsstillstand durch neue Ideen überwinden zu können. Der Vorentscheidungsprozeß geht dann bewußt mit einem unklaren Ergebnis in die Alternativengenerierung über, in der von den beteiligten Akteurinnen eingeräumte Spielräume weit ausgeschöpft werden und sich politische Inszenierungswünsche, von den Investoren bemerkte Verdichtungsspielräume und vorher nicht denkbare architektonische Konzepte strategisch verbinden können. Es bleibt der Detaillierungs- und Realisierungsphase des Entscheidungsprozesses überlassen, die Angemessenheit und Umsetzungsfähigkeit der gewählten Alternative zu prüfen. Zwar werden nun nicht, wie im

vorangehenden Abschnitt angedeutet, Kenngrößen in einem internen Prozeß festgelegt, doch tritt an seine Stelle kein öffentlicher Prozeß der Kenngrößenfestlegung, sondern dessen Unterordnung unter die Dynamik des – nun von der Exekutive häufig über die Auswahl von Teilnehmerinnen und Gutachtern selektiv vorbestimmten - Alternativenauswahlverfahrens.

Der Präzision, mit der eine Vorentscheidungsphase abschließt, muß also eine besondere Bedeutung für das weitere Verfahren zugemessen werden⁷⁶². Sie kann als üblicherweise intern ablaufende Phase keine abschließenden politischen Kurswechsel durchsetzen, doch zumindest den Grundstein für eine Prüfung seiner Durchsetzbarkeit legen, indem dieser im Rahmen der Alternativengenerierung überhaupt erst auf die Tagesordnung gesetzt wird. Besteht in der Vorentscheidungsphase kein oder nur geringer „perceived common ground“, dann ist bereits dort eine Eskalation von Konflikten möglich, wenn die Beteiligten über die Machtressourcen dafür verfügen. Eine Eskalation im Rahmen der Alternativenauswahl ist dagegen unwahrscheinlicher, da eine Einigung auf das Verfahren der Alternativengenerierung ein Stück zusätzliche Bindung und Vertrauen auf die grundsätzliche Möglichkeit der Konsensfindung bedeutet. Der typische Konflikt der Alternativenauswahlphase – sieht man von den Schwierigkeiten einer Einigung in Wettbewerbsjurs o. ä. einmal ab – besteht daher in der Verteidigung einer gefundenen Lösung durch die Exekutive gegenüber den hinzutretenden Entscheidungsträgern aus der Legislative oder der Öffentlichkeit. Dies ist insofern bedeutsam, als die Exekutive also bereits gewissermaßen die Seiten gewechselt hat und konfliktvermeidend mögliche Widerstände antizipiert, sich aber dabei eher darauf beschränken wird, so weit von der gewählten Alternative abzugehen, daß eine Lösung gerade noch durchsetzbar ist. Hier werden Entscheidungsprozesse insofern „politisch“, als mögliche Kurswechsel nicht durch eine irgendwie geartete Tradition von planerischen Zielen und gewissermaßen die bessere Einsicht in gewandelte Rahmenbedingungen o. ä. herbeizuführen sind, sondern mittels Initiierung eines fachlichen Standards genügenden Prozesses unter Veränderung der Eingangsgrößen. Dabei kommt den Promotoren eines solchen Kurswechsels zugute, daß die genannten Standards keine inhaltlichen, sondern lediglich verfahrensbezogene sind.

2.153 WIEDER-ÖFFNUNGEN VON SPIELRÄUMEN

Während der übliche Entscheidungsverlauf eine allmähliche Stabilisierung von Vorentscheidungen und deren begleitend-absichernde Überführung in Entscheidungen mit rechtsverbindlichem Charakter beispielsweise durch Parlamentsbeschlüsse und rechtssetzende Normen zum Inhalt hat, sind Fälle von Labilisierung bzw. Öffnung von bereits verengten Entscheidungsspielräumen insofern funktional von

⁷⁶² Die folgenden Ausführungen gelten mehr oder minder genau auch projektübergreifend für Stadtentwicklungspolitik als *policy*. Die von Sewing (1995) als „Interregnum“ bezeichnete Zeit zwischen dem Fall der Mauer im Jahre 1989 und der Berufung Stimmanns zum Senatsbaudirektor Mitte 1991 bildet gewissermaßen eine unpräzise Vorentscheidungsphase für die Stadtentwicklungspolitik in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Die frühen planerischen Aktivitäten sind gekennzeichnet von einer großen Bandbreite, in der beispielsweise Hochhäuser von bis zu 400 m Höhe, konventionelle Schemata und äußerst historisierende Entwürfe ihren Platz finden. Erst über die Abarbeitung in Gutachten und Einzelverfahren stellt sich allmählich eine Stabilisierung und Standardisierung ein, in der Konzepte zu Standorten „sortiert“ werden. Die einmal entfaltete Fülle neuer planerischer Ansätze beispielsweise gegenüber der Praxis im West-Berlin der 1980er Jahre wird nunmehr eingeschränkt „domestiziert“, durch Stimmann, die Standardisierungszwänge des konventionellen Vorrats-Bürobaus und das sich neu einstellende „Gleichgewicht der Kräfte“ zwischen Vertreterinnen verschiedener architektonischer und planerischer, wirtschaftsfördernder und verkehrsplanerischer, „linker“ und „rechter“ Ansätze. Kollhoffs Hochhauskonzept für den Potsdamer Platz scheitert, erhält aber am Alexanderplatz politischen Rückhalt, bunte, historische, dekonstruktivistische und High-Tech-Architektur finden im Ruf nach Vielfalt Schlupflöcher sowie Unterstützung unter vermarktungsorientierten Investoren und sortieren sich den wiederzugewinnenden „Un-Orten“ oder den Orten immerwährender Aufwertungsbestrebungen zu. Stabilisierung nach massiver politischer Irritation des Systems durch den Vereinigungsprozeß und den Büroflächenboom bedeutet dabei etwas anderes als einen einfachen „Machtwechsel“ oder einen „Regimewechsel“, dessen Konturen leicht nachzuzeichnen wären. Und dennoch findet Stabilisierung statt: als allmähliches Abflauen der Schärfe von Auseinandersetzungen, als Herausbildung eines Geflechts von sich überlagernden Einflüssen auf begrenzte Teile des Stadtentwicklungsgeschehens, so daß sich beispielsweise das quantitative Verhältnis zwischen Projekten mit „Berliner Architektur“ einerseits und „High-Tech-Architektur“ andererseits stabilisiert, aber sich keineswegs eine der beiden eindeutig durchsetzen würde. Der Begriff „System Stimmann“ (Sewing 1995) ist demnach wohl mißverständlich. Es handelt sich weniger um ein an absolutistische Regierungsformen gemahnendes System denn als um eines, in dem sich – um im Bild zu bleiben – ein mächtiger Stammeshäuptling einen vergrößerten Einflußbereich sichern konnte, der aber immer noch von Einflüßbereichen anderer Stämme bedroht ist.

bilisierung bzw. Öffnung von bereits verengten Entscheidungsspielräumen insofern funktional von Bedeutung, als sie den vorangegangenen Entscheidungsprozeß in Frage stellen und tendenziell das Verfahren verzögern, während sie analytisch durch die Rahmenbedingungen oder Merkmale des Prozesses überhaupt erst erklärt werden müssen. Dabei sind investorenbedingte, politisch bedingte und mobilisierungsbedingte Wieder-Öffnungen zu konstatieren, während als Sonderfall die scheinbare Wieder-Öffnung eine Rolle spielt.

Investorenbedingte Wieder-Öffnungen entstehen zunächst durch den Rückzug von Investorinnen aus dem Projekt. Erfolgt dieser Rückzug aufgrund der veränderten betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und mithin aufgrund interner Veränderungen in der Akteursgruppe um den Investor, ist mit einem Fortgang des Planungs- oder Realisierungsprozesses nur auf kleiner Stufe zu rechnen, ohne daß auf Seiten der Investorin Rechte aufgegeben würden. Wieder-Öffnungen entstehen nur dann, wenn die Investorin entweder nach einer gewissen Zeit des scheinbaren Planungsstillstands deutlich machen kann, daß sich das zuvor angestrebte Projekt nicht wirtschaftlich verwirklichen läßt und daher Nachbesserungen vorzunehmen seien, oder wenn die Investorin durch Verzicht auf eine Kaufoption bzw. durch Verkauf des Grundstücks auf die Weiterführung des Projekts verzichtet. Der erste Fall tritt häufiger dann auf, wenn Konjunkturen für eine bestimmte Nutzung sich einem Ende zuneigen. Die öffentliche Hand wird hier in der Regel aufgefordert, Umplanungen zu genehmigen, die eine Veränderung des Nutzungsspektrums bedeuten. Dies ist nur dann konfliktträchtig, wenn sich der angestrebte Nutzungsmix weg von einer gewissen Vielfalt und hin zu einem stärker monofunktionalen Projekt bewegt. Konflikte werden dann jedoch tendenziell über Kompromisse bewältigt, da der Entscheidungsprozeß in der Regel bereits von den Beteiligten als lang empfunden wird und weitere Verzögerungen wegen Details nicht leichthin akzeptiert werden. Ungewiß wird der Ausgang einer Überarbeitungsphase dann, wenn durch das veränderte Nutzungsspektrum das Projekt durch völlig neue Anforderungen an die zu realisierenden Gebäude insgesamt in Frage gestellt ist. Der zweite Fall, der vorübergehende oder komplette Rückzug eines Investors über den Wunsch nach Genehmigung eines veränderten Nutzungsspektrums hinaus, ist häufig schwer zu durchschauen und Folge wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die zu einer Aufgabe von eher risikoreichen bzw. bezogen auf die BGF kostenaufwendigen Projekten führen können. Gerade hier wird die Investorin nachdrücklich auf einmal eingeräumten Rechtspositionen beharren, da diese beispielsweise den Verkaufswert des Grundstücks erhöhen.

Politisch bedingte Wieder-Öffnungen ergeben sich durch veränderte politische Konstellationen nach Wahlen oder durch Fluktuation im Kreis der politischen Entscheidungsträger. Sie spielen dann eine Rolle, wenn Verunsicherung über ein Projekt einen breiten Teil des politischen Spektrums in der Legislative erreicht hat. Dann ist zwar eine Verzögerung wahrscheinlicher als eine Wieder-Öffnung. Lediglich dann, wenn sich durch Neuwahlen Mehrheitsverhältnisse ändern oder Personen in der Exekutive ausgetauscht werden – was insbesondere in den Bezirken aufgrund der Wahlmodi zum Bezirksamt nicht selten ist –, besteht die Möglichkeit, ohne Gesichtsverlust eine Abgrenzung zu alten Vorentscheidungen vorzunehmen, die dann in einer Wieder-Öffnung resultiert. Wegen der oben beschriebenen Handlungsfähigkeitslogik der Politiker haben vergleichbare Fälle offenbar einen unvorhersehbar großen Anteil an den politischen Wieder-Öffnungen⁷⁶³.

Mobilisierungsbedingte Wieder-Öffnungen entstehen dadurch, daß der Kreis der Entscheidungsbeteiligten sich im Laufe des Prozesses vergrößert. Dies ist institutionell durch Beteiligungsrechte vorgesehen, doch verlaufen Schließung von Spielräumen und Öffnung des Kreises von Beteiligten über die Zeit gegenläufig. Für das Voranschreiten des Entscheidungsprozesses bleibt der genannte Aspekt irrelevant oder zumindest von begrenzter Bedeutung, wenn mit der Verbreiterung des Kreises der Beteiligten auch deren Machtressourcen abnehmen. Klassischerweise kann davon nicht ausgegangen werden, wenn der Beteiligtenkreis von der Exekutive auf die Legislative ausgeweitet wird, da letztere mit dem formalen Entscheidungsrecht ausgestattet ist. Die üblichen Instrumente der Überwindung bzw. Vermeidung von solchen mobilisierungsbedingten Wieder-Öffnungen sind kommunikativer Natur, indem über Aufbau von Vertrauen, Stabilisierung der Beziehung zwischen Mehrheitsfraktionen und ihren Vertreterinnen in der Exekutive, Herstellung von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rationalität von Vorentscheidungen

⁷⁶³ Die größeren Konflikte um das Kranzler-Eck und den Pariser Platz sind Beispiele, während eine Verzögerung im hier formulierten Sinne am Ring-Center zu beobachten war.

usw. von der Exekutive vermittelt wird, daß in der Durchführung des für die Legislative nicht einschätzbaren Teils des Verfahrens ein Mindestmaß an Sorgfalt, fachlicher Expertise und Urteilsvermögen zum Einsatz kam. Erst wenn diese Voraussetzung insofern verletzt ist, als die Opposition auch innerhalb der Mehrheitsfraktionen Zweifel säen kann, besteht die Möglichkeit zu einer Wieder-Öffnung, die demgemäß äußerst selten anzutreffen ist. Die Situation kann allerdings in eine oben erwähnte politische Wieder-Öffnung übergehen. Wird der Beteiligtenkreis auf die Bürgerinnen ausgeweitet, hängt es entscheidend von deren Betroffenheit ab, ob sich überhaupt „Widerstand“ gegen ein Projekt formiert⁷⁶⁴. Nur im Verbund mit einer Unsicherheit in der Meinungsbildung der Legislative – sei es durch unzureichende Wirkung der oben geschilderten kommunikativen Vertrauensbildungsschritte der Exekutive oder durch die Umstrittenheit von verfolgten Ansätzen bis in die Legislative hinein - kann realistischere davon ausgegangen werden, daß deren Widerstand auf offene Ohren über die standardmäßig zu erwartenden Antizipierungsschritte der Exekutive stößt. Zunächst ist eine Verzögerung mit Nachbesserung von Projektdetails dann wahrscheinlicher als eine Wieder-Öffnung. Erst wenn Nachbesserungsversuche fruchtlos im Hinblick auf die Konfliktüberwindung bleiben, wird eine Wieder-Öffnung möglich, in der Bürgerinnen ansatzweise direkt in die Zielfindung einbezogen werden. Kooptationsversuche gehen also einer Einbeziehung in der Regel voraus.

Scheinbare Wieder-Öffnungen ereignen sich dann, wenn sich im Prozeß der Thematisierungsgrad verschiedener Vorentscheidungskomplexe ändert. Während Vorentscheidungen beispielsweise in Testentwürfen, deren Erarbeitung den Charakter einer Suchstrategie innehat, nicht mit übermäßig präzisen Detailfestlegungen befrachtet sind, kann sich nachträglich bei der Präzisierung eines Projekts die Thematisierung von Nutzungsanteilen oder Dichten ergeben, die für einzelne Beteiligte latent von Bedeutung waren, aber erst zu einem bestimmten Zeitpunkt als Ziele explizit werden. Ob dann beispielsweise die durch die städtebauliche Konfiguration des Testentwurfs erarbeiteten Vorentscheidungen die Verwirklichung dieser Ziele ausschließende Festlegungen bilden, erscheint angesichts der – trotz vergleichsweise standardisierter Anforderungen an Büroräume – gegenüber beispielsweise von Wohnquartieren schwer vorhersehbaren Komplexität multifunktionaler Projekte zumindest plausibel. Denkbar sind ungünstige Gebäudeabstände oder –tiefen, für die Vermarktung unattraktive Gebäudeanordnungen oder für bestimmte Nutzungen ungeeignete Einzelgebäude. Die scheinbare Wieder-Öffnung stellt über die Explizierung des Ziels einer Akteurin die Testentwurfsmerkmale oder andere Vorentscheidungen in Frage⁷⁶⁵. Problematisch wird dieser Vorgang dann, wenn die unzureichende Thematisierung von Teilaspekten in einer frühen Phase bzw. die unzureichende Präzisierung von Realisierbarkeitsüberlegungen dazu führt, daß in späteren Phasen Ziele aufgegeben werden müssen, deren Umsetzung inzwischen durch eine Vielzahl von eingegangenen informellen oder formellen Bindungen nicht mehr problemlos zu stoppende Verfahren bzw. Projekte gefährden würde⁷⁶⁶. Damit ist zur Vermeidung von scheinbaren Wieder-Öffnungen die Stärkung der Rolle von Testentwürfen u. ä. sowie eine Kopplung von Realisierungsoptionen an Zieläußerungen zu erwägen.

„Leerlauf“ in Entscheidungsprozessen: Neben der drastischen Infragestellung von Projekten durch Wieder-Öffnungen ist ein weiterer Fall zu beleuchten, der die Durchsetzung von Projekten aus der Sicht Außenstehender in schwer verständlicher Weise behindert, der „Leerlauf“ in Entscheidungsprozessen. Es

⁷⁶⁴ Vgl. dazu das Kapitel über die Akteure.

⁷⁶⁵ Als Beispiel läßt sich gewissermaßen das Gutachterverfahren zum Bolle-Block nennen. Die eindeutige Präferenz weiter Teile der öffentlichen Hand für den Moore-Entwurf wurde durch die Explizierung des Ziels der Schaffung gut vermarktbaren Büroräume durch den Investor scheinbar wieder geöffnet. Der Überarbeitungsprozeß, der sich anschloß, brachte die Erkenntnis, daß offenbar dieses Ziel nicht mit der Vorentscheidung vereinbar ist, auch nicht durch eine Überarbeitung. Ähnliches gilt für das Ziel eines hohen Wohnanteils im Südwesten des Ostbahnhof-Umfelds, zwar eine Vorentscheidung aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen des Bezirks, doch schließlich vor dem Hintergrund veränderter Investitionsbedingungen und der Konkretisierung der baulich-räumlichen Möglichkeiten zur Attraktivierung des Standorts für Wohnen stark gefährdet und mit dem Kompromiß zum Spree-Sinus nur teilweise und mühsam umgesetzt.

⁷⁶⁶ Ein typischer Fall hierfür ist die Nicht-Realisierung von Wohnen am Kranzler-Eck. Die unpräzise Thematisierung bzw. die Voranstellung anderer Ziele durch den Senat (Herbeiführung einer Einigung mit der Eigentümerin unter Sicherstellung von Spektakularität und bei Berücksichtigung der komplexen Anforderungen aufgrund des Denkmalschutzes) hat die Verfestigung eines Entwurfs gebracht, der lediglich an der S-Bahn Wohnen erlaubt hätte, dort aber wegen des geringen Abstands zur Lärmquelle Stadtbahntrasse für nicht sinnvoll erachtet wurde.

wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Inaussichtnahme möglicher unterstützender Wieder-Öffnungskatalysatoren durch Projektgegner Ursache dafür sein kann. Überdies kann die politische Profilierung gegen umstrittene Projekte Anlaß für einen Leerlauf sein, wenn eine Wieder-Öffnung als vorschnell, zu riskant oder aufgrund der Rechtsposition kontraproduktiv erscheint. Der Eintritt in eine Prüfung, sei diese nun ernsthaft oder nur vorgeschoben, wirkt bei der eigenen Klientel insofern vertrauensbildend, als die Übernahme von Entscheidungen anderer politischer Instanzen nicht leichtfertig erfolgt und sämtliche Gegenargumente nochmals berücksichtigt zu werden scheinen. Leerlauf kann außerdem entstehen, wenn durch eine „Überreizung des Durchsetzbarkeitsrahmens“, also die Unterschätzung der von Entscheidungen ausgehenden Irritation für andere Prozeßbeteiligte, die Notwendigkeit von neuen Sondierungen der Durchsetzbarkeit, möglicher Widerstände und der Herstellbarkeit von kompromißorientierten Bündnissen entsteht. Offenbar bestehen im genannten Sinne Reizschwellen, die zwar langfristig verschiebbar sind, aber typische, teilweise vorhersehbare Form annehmen. Politische Promotoren von Projekten, die sich selbst als besonders handlungsfähig erachten oder profilieren wollen bzw. die Notwendigkeit sehen, bestehende Entscheidungsroutrinen zu überwinden, werden diese Reizschwellen bewußt überschreiten, während sich selbst stärker als „diskursorientiert“ einschätzende Politiker davon tendenziell absehen⁷⁶⁷.

2.155 FAZIT

Die Schilderung des Auftretens von Grundformen von Wieder-Öffnungen hat deutlich gemacht, daß durch besondere, häufig nur eingeschränkt vorhersehbare Konstellationen Entscheidungsprozesse an einer allmählichen Stabilisierung ihrer Ergebnisse gehindert werden. Aus Sicht der öffentlichen Hand sind die internen Überlegungen auf Investorensseite schwer kalkulierbar, doch werden Wieder-Öffnungen häufig durch pragmatische Veränderungen an den Vorentscheidungen entschärft. Veränderungen im politischen Umfeld können Katalysatoren für Unsicherheiten unter den beteiligten Fraktionen sein. Aus Sicht der öffentlichen Hand erscheint es rational, kleinere Widerstände von Seiten der Bürgerinnen, die nicht antizipiert worden sind, über kooptationsartige Mechanismen kleinzuarbeiten, um Verzögerungen im Entscheidungsprozeß zu vermeiden. Die Mobilisierungsfähigkeit der Bürgerinnen ist eingeschränkt vorhersehbar und steigt insbesondere durch fruchtbare Zusammenarbeit mit Vertretern der Exekutive – beispielsweise in den Bezirken –, die eine skeptische Haltung gegenüber Projekten aufweisen und durch Lieferung von Informationen sowie Verzögerung von Verfahrensschritten dazu beitragen können, Projekte aufzuhalten, die nicht selten erst im Verbund mit einer Verunsicherung des Investors oder anderen Katalysatoren für Wieder-Öffnungen größeren Veränderungen unterliegen. Zu beachten ist also, daß erst das Zusammenwirken mehrerer Wieder-Öffnungs-Anlässe Projekte wesentlich in Frage stellt, einige von ihnen aber nicht präzise kalkulierbar sind. Die Hoffnung auf das Eintreten eines zusätzlichen Wieder-Öffnungs-Anlasses mag also für Projektgegnerinnen Grund genug sein, Verzögerungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Die auf diese Weise hergestellte Vertiefung in der Auseinandersetzung mit einem Projekt ist nicht per se ein Zeichen von verbesserter Entscheidungsqualität. Wird lediglich versucht, alle möglichen Wieder-Öffnungs-Katalysatoren auf ihre Einsetzbarkeit zu prüfen, erscheint der Entscheidungsprozeß berechtigtermaßen „unnötig verzögert“. Daher kommt es darauf an, frühzeitig zu identifizieren, was gewissermaßen „relevante“ Überlagerungen von solchen Katalysatoren sein können. Sie entstehen dann, wenn die Beteiligten mit verkürzten Einschätzungen und überfrachteten Ansprüchen an die Durchsetzbarkeit von Zielen in den Prozeß gehen. Die in bezug auf den Prozeßverlauf lang anhaltende Aufrechterhaltung von Zielen, deren wirtschaftliche Realisierbarkeit fraglich ist und deren Durchsetzbarkeit nicht erzwungen werden kann, bildet das augenfälligste Beispiel, das die Fälle Kant-Dreieck (Nutzungsspektrum, Enteignungsverfahren), Ring-Center (Passage) und Kranzler-Eck (Riegelwirkung der Bebauung)

⁷⁶⁷ Es kann nicht abschließend geklärt werden, inwieweit sich Akteure über die jeweiligen Reizschwellen im klaren sind. Eine abschottende Externalisierung von Teilentscheidungsprozessen tendiert dazu, die Reizschwellen eher zu überschreiten, da breite diskursive Rückbindungen an Entscheidungsroutrinen aufgebrochen werden. Werden die Erwartungen an „diskursorientierte“ Akteure durch eine Konstellation enttäuscht, in der von den Beobachterinnen eine Überschreitung von Reizschwellen nicht zwingend erscheint, von den diskursorientierten Akteuren aber doch, ist das Vertrauen in die Diskursfähigkeit stark gefährdet. Der Fall „Bebauung Parkplatz Wieland- / Leibnizstraße“ dürfte so erklärbar sein, in dem der als diskursorientiert geltende Charlottenburger Baustadtrat nach Durchsetzung eines umstrittenen Entwurfs von Hans Kollhoff erheblich an Reputation verlor – bis hin zur Einschätzung seiner späteren Amtsführung als „selbstherrlich“ (G112). Die erwähnten typischen Reizschwellen werden im Falle des städtebaulichen Merkmals „Höhe“ im Kapitel über die städtebaulichen Charakteristika wieder aufgegriffen.

begleitet. Den Promotoren der Verfahren gelingt es in solchen Fällen nicht hinreichend, frühzeitig gegenüber den Gegnerinnen deutlich zu machen, was diese für den Verzicht auf einen im obigen Sinne „unnötig verzögernden“ Einsatz ihrer Wieder-Öffnungs-Potentiale erhalten sollen. Für die Promotorinnen wiederum erscheint es rational, zu testen, ob die Wieder-Öffnungs-Potentiale der Gegner das jeweilige Projekt überhaupt ernsthaft in Gefahr bringen. Demnach wird eine kommunikative Erschließung und Explizierung der möglichen Ansprüche und Verhandlungsspielräume in einigen Fällen „von beiden Seiten“ nur unzureichend ausgeschöpft. Problematische Folgen ergeben sich insbesondere durch die städtebaulich-projektorientierte Herangehensweise an Vorentscheidungsphasen, deren Ergebnisse durch Wieder-Öffnungen in Frage gestellt werden: Anstatt der Festlegung abstrakter Größen im Vorentscheidungsprozeß unter Auslotung der möglichen Realisierungsvarianten soll ein bestimmtes Projekt bevorzugt werden, dem aber durch die spätere Beteiligungserweiterung oder durch Wieder-Öffnungen auf Investorinnenseite „der Boden entzogen“ wird⁷⁶⁸. Die Vorentscheidungen bleiben irreversibel oder nur teilweise überwindbar für den neu eröffneten Suchprozeß und beeinträchtigen diesen in unangemessener Form. Da die Öffentlichkeit die hier in Rede stehenden Prozeßphasen aufgrund ihres Informationsdefizits kaum beobachten kann, bleibt es der Legislative überlassen, die Exekutive zu Transparenz über Vorentscheidungen zu bringen, wenn mit weitreichenden Folgen zu rechnen ist⁷⁶⁹.

2.2 Die Interaktionsformen der Akteure

Die Interaktionsformen der Akteure stehen in enger Wechselwirkung zu den Verfahrenstypen, die im nächsten Kapitel untersucht werden. Dennoch soll ihr Auftreten - sofern durch Ex-post-Analyse aufklärbar - hier näher beleuchtet werden. Dabei liegt der Schwerpunkt darauf, deutlich zu machen, welche Rolle hierarchischen Interaktionsformen zukommt und inwieweit in Konfliktsituationen zwischen verschiedenen, nicht hierarchisch aneinander gebundenen Akteursgruppen offene, gleichberechtigte Verhandlungen stattfinden und wie Einwände verhandlungsschwächerer Akteursgruppen überwunden werden.

Betrachtet man das Verhältnis der Entscheidungsbeteiligten „auf dem Papier“, so läßt sich - bereits unter Zuhilfenahme gängiger politikwissenschaftlicher Grunderkenntnisse - die folgende Skizze entwerfen. Das politische Entscheidungsgremium eines Gemeinwesens - hier: Kommune (bzw. Stadtstaat) -, das Stadtparlament (Abgeordnetenhaus bzw. Bezirksverordnetenversammlung) delegiert die Entscheidungsvorbereitung über hochbauliche Projekte an einen Verwaltungsapparat, der von einem aus ihrer Mitte mit Mehrheit gewählten und auf diese Weise mit Vertrauen ausgestatteten Politiker geleitet wird. Aufgrund der enormen Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklung als Impulsgeber in Zeiten von Dauerarbeitslosigkeit und Strukturwandel und als Bestätigung des eigenen politischen Handelns in Zeiten wirtschaftlicher Blüte gelingt es in der Regel der politischen Spitze der Exekutive, den Verhandlungsspielraum mit Investoren breit zu stecken und die Definitionsmacht über sinnvolle Entwicklungsalternativen auszuüben. Den Investoren gelingt es wiederum, unter Berücksichtigung der elementarsten stabilisierten und tradierten planerischen Grundpositionen des Gemeinwesens und Vorvereinbarungen - als Voraussetzung des Diskurses über Stadtentwicklung in die Fachdebatte eingeschrieben - als Verhandlungspartner bis zur Herstellung

⁷⁶⁸ Der Abriss des „Ahornblatts“, eines Veranstaltungspavillons in Betonschalenbauweise aus der DDR-Zeit in Berlin-Mitte, bietet ein anschauliches Beispiel. Ein neben ihm auf dem gleichen Grundstück zu errichtendes Hochhaus erhielt einen positiven Bauvorbescheid, für dessen Erteilung die damalige Baustadträtin von Berlin-Mitte, Karin Baumert (PDS), von der BVV gestürzt wurde. Wesentlich später wurde das Hochhaus von dem hochhauskeptischen Senatsbaudirektor Hans Stimmann verhindert, der im Rahmen des Planwerks Innenstadt mittelfristig einen Straßenrückbau und eine traufhöhenorientierte Nachverdichtung des Bereichs „Fischerkiez“ vorsieht, in dem das „Ahornblatt“ stand, während Baumert offenbar eine städtebauliche Ergänzung der bereits in der Nachbarschaft stehenden Wohnhochhäuser für unproblematisch hielt. Da sich die im Bauvorbescheid zugesicherte Baumasse unter Verzicht auf ein Hochhaus nur unter Vergrößerung der Gebäudegrundfläche erreichen ließ, mußte das „Ahornblatt“ weichen.

⁷⁶⁹ Dies könnte beispielsweise durch Grundsatzbeschlüsse über die Vorab-Information über Baugenehmigungsverfahren erfolgen, falls sie gewisse städtebauliche Kennwerte überschreiten. Die Senatsbauverwaltung verfährt bereits nach Richtlinien ähnlicher Art in Widerspruchsverfahren.

eines projektbezogenen Konsenses mit der Exekutive im Gespräch zu bleiben⁷⁷⁰. Die Rolle des Parlaments ist dabei die des Kontrollorgans, das die ihr von der Exekutive zur Entscheidung vorgelegte Lösung „absegnet“, sofern erkennbar ist, daß die Spielregeln des Verhältnisses zwischen Legislative und Exekutive eingehalten werden. Im zur Rede stehenden Politikfeld lassen diese sich im wesentlichen zusammenfassen in erstens die Etablierung einer vertretbaren Rechtsauffassung im rechtlich umstrittenen Raum der Einzelfallentscheidungen, zweitens die Sicherstellung und Einhaltung von Verfahrensstandards, die die Berücksichtigung eines weiten Spektrums möglicher Auffassungen und Belange sicherstellen sollen, und drittens die Absicherung des beschrittenen Wegs durch Plausibilitätsprüfungen mit häufig legitimativem Charakter.

Diese Skizze mag für eine grundsätzliche Einordnung der Spezifika eines durch seine Verankerung im kommunalpolitischen Raum und durch starke Entwicklungsoffenheit sowie in den Folgen von Einzelentscheidungen nur leidliche methodische Absicherungsfähigkeit gekennzeichneten Politikfelds ausreichen, verkennt aber die Mechanismen, die sich auf ihrem Grund in der Produktion gerade dieser Einzelentscheidungen herausbilden. Sie sollen im folgenden vor dem Hintergrund des beschriebenen Offenheits-Paradigmas in inhaltlicher wie methodischer Hinsicht näher erfaßt werden.

Dabei ist für das Verhältnis der Akteurinnen untereinander zu berücksichtigen, daß mindestens vier Grundkonstellationen von Bedeutung sind - die insbesondere für das behandelte Politikfeld bedeutsam sind. Die erste Konstellation bezieht sich auf die Logik des Apparats der Exekutive und kann mit Hierarchie zusammengefaßt werden. Die zweite ist die zwischen Politik und Investoren, die sich häufig mit den Attributen „verschiedenartige, aber gleichwertige“⁷⁷¹ Partner charakterisieren läßt⁷⁷². Die dritte ist die zwischen Politik und Außenwelt (i. e. Medien, Fachöffentlichkeit und „Bürgerinnen“), die mit dem Spannungsfeld Handlungsfähigkeit und mittelbare Rechenschaftspflicht umrissen werden soll, das ausdrückt, daß der Spielraum der Exekutive ständig neu austariert wird und dabei aufgrund der wechselnden Aufmerksamkeit und Bedeutung des Politikfelds für die Exekutive gute Möglichkeiten bestehen, selbst mitzubestimmen, inwiefern von ihr überhaupt rechenschaftlich Verantwortung für das Gemeinwesen abgefordert wird. Die vierte bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Hauptakteurinnen und ihren Dienstleistern (Planerinnen, Architektinnen), für das das Spannungsfeld Delegation und Werbung stehen soll. Der Spielraum der Fachdienstleister wird durch den latenten Mißbrauch als Legitimationsbeschaffer eingeschränkt (Delegation), während sie durch die Qualifizierung ihrer eigenen Position den fachlichen Standard der Entscheidung zu heben suchen (Werbung). Neben den vier Konstellationen verdient das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive nähere Beachtung, erscheint aber nicht erst durch die Beobachtungen dieser Studie von relativ geringer Bedeutung insofern, als eine im Einzelfall manifeste Kontrolle der Exekutive über die latente Drohung mit Zustimmungsverweigerung hinaus praktisch nicht vorkommt. Besondere Beachtung verdienen dabei die Bezirksverordnetenversammlungen, die mit Beschlüssen zu Arbeitsaufträgen an das jeweilige Bezirksamt zumindest eine nicht zu vernachlässigende Rolle bei der Themendefinition spielen, in gesamtstädtisch bedeutsamen Vorhaben aber gegen die Senatspolitik weitgehend machtlos sind. Die aus den Grundkonstellationen resultierenden Interaktionsformen der Akteure sollen nun systematisch vorgestellt werden.

2.21 Hierarchische Interaktion

Die Besonderheit der hierarchischen Interaktion ist neben zahlreichen anderen Politikfeldern auch im Falle der Stadtentwicklungspolitik davon gekennzeichnet, daß eine politische Spitze einem „unpoliti-

⁷⁷⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, ob die Investoren bereits Grundstückseigentümer sind, was ihre Verhandlungsposition deutlich stärkt und ihnen zumindest einen Anspruch auf Ausschöpfung des geltenden Planungsrechts einräumt. In diesem Fall ist überdies ein völliger Abbruch von Gesprächen eher unwahrscheinlich.

⁷⁷¹ Dies gilt zumindest dann, wenn die Politik sich grundsätzlich zu einer Befürwortung einer Baumaßnahme bekannt hat. Im Falle einer Ablehnung treten weitere Faktoren hinzu, die bereits im Kapitel über die Akteure und ihre Verhandlungspositionen sowie im Abschnitt über den Planungsprozeß deutlich wurden. Bedeutsam ist insbesondere der allerdings nicht selten anzutreffende Fall, in dem die Investorin darauf abzielt, den Rahmen des geltenden Planungsrechts zu verlassen und für die Vertretbarkeit eines solchen Vorgehens bei der öffentlichen Hand zunächst werben muß, da diese für die Genehmigungsfähigkeit des beabsichtigten Vorhabens dann von zentraler Bedeutung ist.

⁷⁷² Näheres dazu siehe unten im Abschnitt „Verhandlungen“.

schen“ oder zumindest nicht einer politischen, sondern einer fachlichen Logik folgenden Verwaltung vorsteht. Die daraus und aus der bürokratischen Natur einer Behörde resultierenden Merkmale sind Gegenstand intensiver Studien der Verwaltungswissenschaft und sollen hier nicht vertieft werden. Allerdings sind einige Fragen auf das behandelte Politikfeld zuzuspitzen und verdienen nähere Betrachtung. Zunächst gilt dies für die Auslotung des „politischen“ und des „fachlichen“ Anteils an Einzelentscheidungen und die dafür verantwortlichen Gründe. Weiter läßt sich nicht aus der Funktionsweise von Behörden im allgemeinen ableiten, auf welcher Ebene in der Hierarchie welches Rollenverständnis vorherrscht und warum. Hierfür sind nicht zuletzt Entwicklungsoffenheit bzw. Finalprogrammcharakter der Stadtentwicklungspolitik verantwortlich, die eine andere Implementationsstruktur als „streng hierarchisch“ funktionierende Behörden ohne größeren Ermessensspielraum in ihrem Handeln aufweisen. Einschränkend muß allerdings angemerkt werden, daß Rekrutierungsmechanismen und innerbehördliche Kommunikationswege teilweise nur indirekt aus Aktennotizen sowie Interviews erschlossen werden können und Informationen hierüber kaum explizit gegeben werden.

2.211 „POLITISCHE“ UND „FACHLICHE“ ENTSCHEIDUNGSANTEILE UND ZUGEHÖRIGE INTERAKTIONSFORMEN

Die Führung von Verwaltungen durch politische Amtsträgerinnen ist mit ausschlaggebend für einen Mechanismus neoliteistischer⁷⁷³ Einflußnahme im Konfliktfall. Die Beschränkung des Eingreifens auf diesen besteht direkt dadurch, daß die Staatssekretärs- und Senatorinnenebene als Schlichtungsgremium bei unterschiedlichen Auffassungen verschiedener Senatsverwaltungen oder verschiedener Abteilungen ein und derselben Verwaltung eingeschaltet wird. Auf indirekte Weise entfaltet die politische Ebene Einfluß durch Ausgabe einer Generallinie, nach der zu verfahren ist und die den Spielraum fachlicher Entscheidungen einschränkt, durch die Strukturierung des jeweiligen Entscheidungsprozesses bzw. Vorgabe des Verfahrenstyps, durch die Anbindung der Entscheidungsfindung an die politische Spitze, durch das punktuelle Eingreifen im Falle abzusehender oder getroffener Entscheidungen eines politisch untergeordneten Gremiums oder einer Person sowie durch die Aufrechterhaltung der Drohung einer Konzentration der Entscheidung an der politischen Spitze (Weisung und Eintritt ins Verfahren). Sämtliche erwähnten Mechanismen sind hierarchisch-bürokratisch organisierten Verwaltungen eigen⁷⁷⁴, doch im folgenden soll näher darauf eingegangen werden, welche Rahmenbedingungen bei der Anwendung des jeweiligen Mechanismus vorliegen.

Eine *Generallinie* spielt dann eine Rolle, wenn Vorentscheidungen bereits auf politischer Ebene gefallen sind. Diese können die stadtentwicklungspolitische Initiative für einen Standort beinhalten, die politischen Ziele bei der Realisierung eines Projekts betreffen oder eine Vorentscheidung für ein Projekt hierarchisch absichern. Eine stadtentwicklungspolitische Initiative für einen Standort verbindet politische wie fachliche Vorgaben und ist daher in der Regel ein Konglomerat vielfältiger Teilziele und weniger eindeutig politisch-hierarchisch geprägt. Allerdings schlägt die politische Verortung der Verwaltungsspitze durch, die sich anbahnende privatwirtschaftliche Initiativen bündelt und in Standortpolitik umformt. Dabei zeigt sich eine nicht zu unterschätzende Bandbreite von Strategien, die alle fachlich untermauerbar sind und sich damit der verwaltungsinternen Vorarbeit bedienen, sich aber an politischen und nicht an fachlichen Differenzen separieren. Größtmögliche Entwicklungsoffenheit zur Attraktivierung eines Standortes für Investorinnen ist dabei einem „Modernisierungsflügel“ der CDU zuzuordnen, eine Lancierung von strategischen, klar konzeptionell umrissenen Standortkonzepten „profilorientierten“ Kräften der SPD, bewahrend-restriktive Konzepte den Grünen und mit ihnen sympathisierenden Kräften der SPD, während historistisch-bewahrende Ansätze bei einem „konservativen“ Flügel der CDU zu beobachten sind und sich aufgrund der inneren Bandbreite der Partei kaum als Generallinie durchsetzen⁷⁷⁵. Die PDS erscheint als breite Sammlungsbewegung, bei der sich zwischen Profilorientierung und Bewahrung in der Praxis der Stadtproduktion in Zusammenarbeit mit anderen Parteien im Bezirk hierarchisch eher entwicklungsorientierte

⁷⁷³ Vgl. Teil A zu den politikwissenschaftlichen Begriffen.

⁷⁷⁴ Dies erklärt die nach wie vor ungebrochene Bedeutung neoliteistischer Community-Power-Ansätze, die aber vor dem Hintergrund hyperpluralistischer Gesellschaften an ihre Grenzen stoßen. Insbesondere in Umbruchzeiten oder bei sich wandelnden Eliten haben zwar bedeutende Politikerinnendurchaus Zugriff auf die Entscheidungsfindung, doch gelingt es anderen Akteuren, sich Spielräume zu erstreiten, die gewissermaßen neben der Hierarchie her laufen.

⁷⁷⁵ Für eine genauere Analyse der Parteien vgl. das Kapitel über Akteure.

Kräfte durchsetzen⁷⁷⁶. Hierarchisch definierte Einzelziele bei der Realisierung eines Projekts spiegeln den jeweils vorliegenden stadtentwicklungspolitischen Konsens wider und transportieren dementsprechend indirekt politische Ausrichtungen, die aber stark von den ökonomischen Rahmenbedingungen überprägt werden. Vorentscheidungen für ein Projekt auf oberster politischer Ebene fallen in umstrittenen Fällen und drücken den Willen aus, Handlungsfähigkeit zu beweisen, oder werden bewußt in der Anfangsphase eines Projekts strategisch getroffen, um vollendete Tatsachen zu schaffen. Dabei stehen sie im Zusammenhang mit standortpolitischen Entscheidungen, die stärker wirtschaftspolitisch geprägt sind (Bsp. innerstädtisches Zentrengefüge), allerdings dabei nicht zwangsläufig im Widerspruch zur fachlichen Position der Verwaltung stehen müssen.

Die *Vorgabe eines Verfahrenstyps* erfolgt teilweise hierarchisch und soll dabei nicht zuletzt die schnelle Realisierbarkeit von Einzelentwicklungen absichern (Bsp. beschränkter Wettbewerb). Dieses Metaziel geht mit einer büroflächenbezogenen Entwicklungsorientierung einher, während andere Profilierungsbedürfnisse andere Verfahrensformen mit sich bringen. Der Ausgleich lokaler Belange bei der Einordnung von Projekten in eine Nachbarschaft oder die hohe Komplexität bei großen Flächen ohne überörtliche Aufmerksamkeit lassen werkstattähnliche Verfahren sinnvoll erscheinen, die Nutzung eines Verfahrens als Vermarktungsinstrument offene internationale Wettbewerbe. Lediglich im Falle einer Wachstumskoalition läßt sich allerdings plausibel mit einer hierarchischen Entscheidung über den Verfahrenstyp rechnen, da ansonsten Plausibilitätsüberlegungen hinreichen.

Eine *direkte Anbindung der Entscheidungsfindung an die politische Spitze* bei Eingrenzung der verwaltungsinternen Beteiligung über das ansonsten übliche Maß ist nur dann notwendig, wenn innerhalb der Verwaltung Widerstände zu erwarten oder zu erkennen sind, die die Durchsetzung eines Projekts erschweren. Die Einrichtung und der Ausbau des Investorenbetreuungsreferats⁷⁷⁷ der Senatsbauverwaltung ist hier unterschiedlichsten Interpretationen zwischen zweckmäßiger und pragmatischer Reaktion auf den Arbeitsbedarf und Professionalisierung der Verfahrenswege einerseits und einer selektiven und gezielten Förderung der Investorinneninteressen in der Stadtentwicklungspolitik andererseits. Eine enge Anbindung an die politische Spitze ist in der Untersuchung nur in Einzelfällen zu beobachten gewesen, die kaum über den Einzelfall hinausreichende Schlüsse erlauben.

Der wohl weitaus bedeutendste Effekt hierarchischer Steuerung - sogar jenseits der Unterscheidung in politisch und fachlich motivierte Entscheidungsgründe - ist der einer Stabilisierung von Wachstumsorientierung über formale Entscheidungsmacht. Die Erarbeitung eines Entscheidungsspielraums auf unterer Hierarchieebene, in der im latenten verwaltungsinternen Konfliktfall eine Beschränkung von Entwicklung stattfinden kann, ist von Investoren leicht durch das Ausweichen in die nächsthöhere Ebene auszuhebeln. Um nicht eigene Mitwirkungsmöglichkeiten aufzugeben, muß daher eine niedrigere Ebene „im Gespräch bleiben“ und die Ziele der höheren Ebene antizipieren. Die Entscheidung wird schließlich (tendenziell) auf der Ebene getroffen, die die Entwicklungsorientierung als erste mitträgt. Lediglich, wenn es der unteren Ebene gelingt, die Geschlossenheit der Position auf der höheren Ebene zu unterminieren, behält sie weitergehenden Einfluß. Hierbei unterscheiden sich die Instrumente zwischen der behördeninternen Auseinandersetzung und der zwischen Senat und Bezirk beträchtlich.⁷⁷⁸

2.212 DIE VERWALTUNG ALS APPARAT DER POLITISCHEN SPITZE

Im Gegensatz zum Finalprogrammcharakter der Stadtentwicklung, der große Freiheitsgrade der Verwaltung in der Entscheidungsvorbereitung nahelegt, wird die Verwaltung stark als Apparat zur Schaffung der Rechtsvoraussetzungen für die Genehmigung von Projekten eingesetzt. Zwar weist die Kompetenzverteilung sowohl in den Senatsverwaltungen als auch im Bezirk strategisch orientierte Planung auf, doch manifestiert sich diese noch am ehesten im Flächennutzungs- und Stadtentwicklungsplanungsprozeß des Senats, der aber durch die Aufgabenorganisation innerhalb der Senats projektbezogen nur eine geringe

⁷⁷⁶ Von einer hierarchischen Durchsetzung kann allerdings insofern kaum gesprochen werden, als die Machtverhältnisse kaum ein „Durchregieren“ von oben erlauben.

⁷⁷⁷ Die Einrichtung des KOAI ist in ähnlicher Weise zu beurteilen.

⁷⁷⁸ Vgl. dazu näher im vorangehenden Kapitel über die Akteure, das den hier vorgestellten Mechanismus in seiner Bilanz ausführlich behandelt.

Rolle spielt⁷⁷⁹. Die gewissermaßen „auf Vorrat“ betriebene Zielbestimmung wird stark überlagert von einer Betreuung planerischer Verfahren. Im Falle der Büroflächenentwicklung bedeutet dies, daß sich abzeichnende Entwicklungen durch die Vergabe von Gutachten und die Einleitung von Wettbewerben aufgefangen werden. Eine direkte Auseinandersetzung mit einzelnen Investorinnen findet im Senat auf der Ebene der Referatsleiter und aufwärts statt, im Bezirk inhaltlich im wesentlichen durch die Amtsleiter und Stadträte. Den Mitarbeitern bleibt lediglich eine Platzhalterfunktion und eine Ausführungsrolle bei der Herstellung von Planungsrecht. Auch wenn Ausnahmen auszumachen sind, wird dennoch die Verwaltung in der Regel als Apparat der politischen Spitze eingesetzt. Eigeninitiativen der Verwaltung können zusätzliche Detaillösungen bringen oder zur Durchsetzung von Entscheidungen beitragen, eine eigenständige Erarbeitung des Zielsystems in Vorbereitung der exekutiven Zielbestimmung findet kaum statt. Von einer hierarchischen Interaktion zu sprechen, ist allerdings an dieser Stelle deshalb problematisch, weil die Ziele nicht ausschließlich durch die Verwaltungsspitze vorgegeben werden. Dennoch ist augenfällig, wie stark insbesondere die bezirklichen Ämter auf die Managementfunktion in Bebauungsplanverfahren reduziert sind. Ziele bilden sich schubweise in einem Anreicherungsprozeß heraus, in dem zu den traditionellen, vor einem Entscheidungsprozeß im engeren Sinne anläßlich eines Investitionsvorhabens entwickelten Zielen gutachterliche Ideen, Wettbewerbsergebnisse, Einzelinitiativen von Verwaltungsmitarbeiterinnen und der Verwaltungsspitze sowie die rahmensetzenden Ziele des Investors treten und miteinander abgeglichen werden. Findet eine kurzfristige politische Einigung bei Schlüsselprojekten statt, bleibt für die Verwaltung (und für gutachterlich tätige Büros) kaum noch ein nennenswerter Handlungsspielraum oder gar eine Alternativendiskussion. Die Verengung des Alternativenrahmens wird dann hierarchisch durchgestellt und ist nur äußerst mühsam und ohnehin nur im Falle einer zögerlichen Realisierungsplanung auf Seiten der Investoren aufzuweichen.

2.213 BEDEUTUNG DER HIERARCHISCHEN INTERAKTION - EINE EINSCHÄTZUNG

Die hierarchische Interaktion durchzieht die Entscheidungsfindung im Berliner Vereinigungsboom auf allen Ebenen und dient auf der politischen Ebene dazu, Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund erheblicher stadtentwicklungspolitischer Unsicherheit im Detail (und formal durch die noch in Diskussion befindlichen gesamtstädtischen Pläne) herzustellen sowie gegen die planerische Tradition und die in Zeiten geringer wirtschaftlicher Dynamik aufgebaute Konvention Investitionsvorhaben zum Durchbruch zu verhelfen⁷⁸⁰. Diese Hierarchie funktioniert allerdings nicht ohne Mitstreiterinnen in Schlüsselfunktionen der Verwaltung. Sie bewirkt eine Schwerpunktverschiebung des gängigen stadtentwicklungspolitischen Konsenses insofern, als sie anderen, offenbar besser auf die neue Situation passenden planerischen Ansätzen den Vorzug gibt, die in der Akteursstruktur der Verwaltung abrufbar gehalten worden waren⁷⁸¹. Anfang der 1990er Jahre stehen die „Macher“ in den Senatsverwaltungen bereit, die aus dem wenig dynamischen Korsett der politisch initiierten West-Berliner Vorwendeentwicklung gestalterisch ausbrechen wollen. Die immer wieder beklagte Langsamkeit der übergreifenden Planvorhaben, die sowohl auf der politischen als auch auf der fachlichen Ebene konstatiert wird, dient auch als Legitimation für eine projektorientierte Stadtentwicklung, die lediglich durch informelle Konzepte und Abstimmungen auf oberster Ebene abgesichert wird und dann von den Verwaltungen zu exekutieren ist, dabei aber vor allem innerhalb der Senatsbau- und -stadtentwicklungsverwaltung eine Stärkung der wachstumsorientierten Kräfte bewirkt, also der Schlüsselakteurinnen, deren Mitwirkung bei der Umsetzung des dynamischen Stadtentwicklungsmodells erforderlich ist, und denen aus den Reihen der übrigen Mitarbeiter kaum wirksam ent-

⁷⁷⁹ Vgl. dazu näher das nachfolgende Kapitel über die Realisierungsstrategien.

⁷⁸⁰ Beispiele sind vor allem in der City-West, aber indirekt auch am Potsdamer Platz und am Alexanderplatz zu finden.

⁷⁸¹ Interessanterweise paßt auch das kurze Intermezzo der grün-alternativen Stadtentwicklungssenatorin Michaela Schreyer Ende der 1980er Jahre in diese Betrachtung, die die Vorhaltung von planerischen Alternativen durch die Stärkung z.B. der landschaftsplanerischen Verwaltungseinheiten zu befördern suchte. Die Umwidmung des Wettbewerbsreferats in die Planungswerkstätten durch Stimmann in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre deutet in die gleiche Richtung: Die Verwaltungsspitze setzt den Apparat operativ für die neuen stadtentwicklungspolitischen Strategien ein, muß aber mittelfristig daran interessiert sein, bereits bei der Rekrutierung von Fachkräften die Ideenproduktion in die eigene Richtung zu stärken, um dann in Schlüsselperioden die Spielräume der Mitarbeiter durch solche ausfüllen zu lassen, die die eigene Position inhaltlich ergänzen.

gegengetreten wird⁷⁸². Die sich ausdifferenzierende Stadtkronenpolitik, die von Seiten des Senats Vorzugsstandorte der Entwicklung definiert, dabei einem erheblichen Verdichtungstrend grundstücksbezogen sehr eingeschränkt entgegentritt und mithin innerstädtische Ausgleichsräume selektiv sichert⁷⁸³, ist also als gesamtstädtisches Konzept im engsten Kreis um die Senatoren mit Unterstützung wachstumsorientierter Fachkräfte aus dem Apparat und der Gutachterszene auf den Weg gebracht worden und hat für eine spätere projektbezogene Weiterbearbeitung Handlungs- und Entscheidungsspielräume deutlich eingeschränkt.

2.22 Verhandlungen

Im Entscheidungsprozeß finden Verhandlungen in der Regel zwischen quasi gleichberechtigten Partnern statt und treten dann an die Stelle von hierarchischer Koordination. Die Besonderheit ressortübergreifender Koordination einerseits und der Konsensfindung zwischen der öffentlichen Hand und Investorinnen als Entwicklungsmotoren andererseits besteht jedoch darin, daß - in beiden Fällen - die vermeintliche Gleichberechtigung der verhandelnden Partner nicht per se gegeben ist.

Im ersten Fall besteht eine erhebliche Querverflechtung zur hierarchischen Koordination insofern, als Verhandlungsführer aus der Verwaltung nicht zwangsläufig eine „Hausmeinung“ ihrer Behörde vertreten (z. B. wenn diese überhaupt nicht hergestellt worden ist, gerade weil die betreffende Person für den Verhandlungsalldag lediglich grobe Vorgaben hat, die seinen ansonsten großen Verhandlungsspielraum einschränken). Dies ist erstens darauf zurückzuführen, daß bei Konflikten zwischen Vertreterinnen verschiedener Verwaltungseinrichtungen eine Einigung über Verhandlungen gar nicht sofort stattfinden muß (die Verwaltungsspitzen lassen sich als letztmögliche Konfliktbewältigungsinstitutionen einsetzen). Zweitens spielt eine Rolle, daß sich - teilweise erst durch Rückgriff auf die politische Ebene der für die Regierungsposition verantwortliche(n) Partei(en) - die Gleichberechtigung oder die unterschiedliche Verhandlungsposition verschiedener beteiligter Ressorts erst im Lauf der Verhandlungen herausstellen muß (analoges gilt für Teile von Ressorts, die sich auf der gleichen hierarchischen Ebene befinden).

Im zweiten Fall treffen unterschiedliche Druckmittel aufeinander. Sowohl die öffentliche Hand als auch die Investoren können ohne den jeweils anderen Partner praktisch keine größeren Entwicklungsvorhaben durchführen, wenn diese den Rahmen des geltenden Planungsrechts verlassen⁷⁸⁴. Doch sind ihre Möglichkeiten der Einflußnahme völlig unterschiedlich verteilt. Die Investorin kann mit Verweigerung oder Rückgriff auf bestehende Rechtspositionen drohen, darüber hinaus mit dem politischen Imagegewinn werben, den seine Investition verspricht. Die öffentliche Hand wiederum verfügt allein über die Mechanismen zur Veränderung der (Planungs-) Rechtsposition des Investors. Der Investor kann als einheitlich strukturiertes Gebilde mit klaren Zielvorstellungen begriffen werden, wohingegen die öffentliche Hand innerlich vielfältig strukturiert und von Konflikten gekennzeichnet ist.

Dennoch kommt es in der Praxis zu Verhandlungen zwischen den Vertreterinnen der beiden Akteure. Die gemachten Ausführungen sollen jedoch vorab klarmachen, daß das Auftreten von Verhandlungen keineswegs selbstverständlich sein muß und auch nicht ist, sondern eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein muß, damit überhaupt von Verhandlungen gesprochen werden kann. Nichtsdestoweniger treten eine Reihe von Konstellationen auf, die an dieser Stelle mit dem Begriff Quasi-Verhandlungen bezeichnet werden sollen, die also zwar nicht eine Einigung zwischen gleichberechtigten Partnerinnen herbeiführen, aber zumindest ähnlich strukturiert sind.

2.221 BEDINGUNGEN FÜR DAS AUFTRETEN VON VERHANDLUNGEN

Ein Auftreten von Verhandlungen ist nur dann zu erwarten, wenn ein noch ungeklärter oder umstrittener Verhandlungsgegenstand vorliegt. Zudem muß die Einigung darüber zwischen den Partnerinnen herstell-

⁷⁸² Das Phänomen läßt sich beispielsweise in der City-West, am Alexanderplatz, an den Treptowers oder dem Ring-Center beobachten.

⁷⁸³ Beispiele sind die schrittweise Verkleinerung des geplanten langgestreckten Parks am Potsdamer Platz, das Gelände des ehemaligen Stadions der Weltjugend, der Mauerstreifen u. a. an der Nahtstelle der Bezirke Mitte und Kreuzberg, und im Gegensatz dazu das als Freiraum gesicherte Marx-Engels-Forum.

⁷⁸⁴ Vgl. die Aussagen der Theorie der Urbanen Regime.

bar sein, während andernfalls lediglich Verhandlungen über die Ausgestaltung des Einigungsverfahrens stattfinden. Die Kommunikationsbereitschaft zwischen den Verhandlungspartnern kann dann vorausgesetzt werden, wenn beide Seiten gegenseitige Blockademacht aufbringen können. Diese Blockademacht ist nicht absolut zu verstehen, sondern bezieht sich darauf, daß es für einen Verhandlungspartner sinnvoller erscheint, in Verhandlungen einzutreten, als Verzögerungen, Imageverluste oder Veränderungen der strategischen Position durch Aktivitäten des anderen Partners zu riskieren. Blockademacht ist also immer ein relativer Begriff und abhängig von den alternativen Strategien neben dem Eintritt in Verhandlungen. Damit wird deutlich, daß die Ausstattung mit Erfahrungen aus früheren Verfahren entscheidend sein kann, weil sie eine Akteurin mit Informationen über mögliche Alternativen und ihre Eintrittswahrscheinlichkeiten bzw. potentiellen Folgen beliefern.

Schwer objektiv zu erfassen sind Persönlichkeitsmerkmale der einzelnen Akteurinnen, doch werden von Gesprächspartnern in Interviews regelmäßig Aussagen über Selbstverständnis und Kommunikationsfähigkeit gemacht. Die Marktsituation in Berlin im Untersuchungszeitraum macht den Aufbau von „Vertrauen“ zwischen potentiellen Verhandlungspartnern über eine Vielzahl von Entscheidungsverfahren unwahrscheinlich: Zwar haben sich in den 1980er Jahren relativ überschaubare Konstellationen zwischen Investoren und Vertretern der öffentlichen Hand herausgebildet, doch sind davon häufig Senatsvertreter betroffen - die geringe Investitionstätigkeit hat damals dazu geführt, daß bereits kleinere Projekte stark von der Ebene des Senats (und des Abgeordnetenhauses) mit entschieden werden; überdies rücken über traditionelle Karrieremuster Bezirkspolitiker in die Senatsebene nach -, während bei der Vielzahl von Projekten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zumindest außerhalb des historischen Zentrums auch die Bezirkspolitik stark eingebunden ist und zahlreiche in Berlin zunächst wenig bekannte Unternehmen in die Büroflächenproduktion drängen.

Damit besteht sowohl auf der Seite der öffentlichen Hand Raum für ein Akteursprofil, das während eines Verfahrens in der Lage sein soll, einen vertrauensvollen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Zielen der Prozeßbeteiligten zu schaffen, und dies insbesondere dort, wo mit einer aktiven Öffentlichkeit zu rechnen ist, vielerorts offensiv betreibt, als auch auf der Developerinnen- und Investorensseite die Notwendigkeit, die noch kaum existierenden Beziehungen zur Lokalpolitik im Verlauf des Planungsprozesses effektiv auszubilden. In der Boomphase nach der Vereinigung tritt die Konkurrenz um Standorte hinzu, so daß neben einem möglichst schnellen Grundstückserwerb und der Auslotung von Entwicklungskoalitionen auf Senatsebene die Offenheit gegenüber Verhandlungen mit der Bezirkspolitik als ergänzende Strategie für den Markteintritt von Externen sinnvoll erscheint⁷⁸⁵.

Die oben erwähnte Ungeklärtheit bzw. Umstrittenheit des Verhandlungsgegenstands macht die Wahrscheinlichkeit von Verhandlungen abhängig vom Eintritt des Investors in das Verfahren. Eigentümerinnen besitzen allein deshalb eine stärkere Position, weil sie die öffentliche Hand mit neuen Entwicklungszielen konfrontieren können, die aufgrund veränderter betrieblicher Rahmenbedingungen entstehen und dann zum einen eine allseits unerwünschte Unternutzung zur Folge haben können sowie zum anderen neuen Einigungsbedarf innerhalb der öffentlichen Hand auslösen. Weichen die Nutzungsvorstellungen des Eigentümers so stark vom geltenden Planungsrecht ab, daß aufgrund dessen eine Baugenehmigung nicht erteilt werden kann, baut der Eigentümer Blockademacht durch die Berufung auf wirtschaftlich begründete Mindestnutzungsvorstellungen auf, die mit neuen ökonomischen Rahmenbedingungen und Trends legitimiert werden und bei deren Nicht-Erfüllung mit Abwanderung oder einer Verhinderung von lange gehegten Planungszielen der öffentlichen Hand gedroht werden kann. Erscheinen die Nutzungsvorstellungen städtebaulich grundsätzlich vertretbar, führen Verhandlungen zu einer Einigung über den Verfahrensweg (Wettbewerb, Werkstattverfahren), der eine verträgliche Einordnung des Projekts sicherstellen soll. Andernfalls finden Verhandlungen über die städtebaulichen Eckdaten statt. Die Einschätzung der städtebaulichen Vertretbarkeit obliegt dem Verhandlungsführer der öffentlichen Hand und ist damit abhängig von der politischen Ebene wie der politisch-planerischen Konstellation vor Ort.

⁷⁸⁵ Als Beispiel sind die unterschiedlichen Zugänge der ECE und von Kottmair zur Exekutive in Lichtenberg zu nennen (G090).

Developer und Investoren, die auf vorgeklärte städtebauliche Rahmenbedingungen stoßen⁷⁸⁶, werden durch diese vorgefiltert. Kommt es zu einem Engagement der Investorensseite, bleibt diesem weniger Blockademacht als die Strategie, abweichende eigene Nutzungsvorstellungen über Gegenangebote an die öffentliche Hand argumentativ zu befördern. Die Erfolgsträchtigkeit von Verhandlungen hängt dann erheblich davon ab, ob sich die öffentliche Hand über einer städtebaulichen Frage spalten läßt, also insbesondere bei umstrittenen Vorentscheidungen, nach einem politischem Wechsel, bei Fragen, die breite Kreise der Politik zu einer Einmischung mobilisieren, oder wenn sich eine Vorentscheidung als nur mit Mühen realisierbar herausstellt.

Darüber hinaus entfaltet die Investorinnenseite wiederum Quasi-Blockademacht durch die Denunzierung von Entscheidungsschwächen auf Seiten der öffentlichen Hand, die in späteren Prozeßphasen mit Hinweis auf die getätigten Vorinvestitionen und die mit einer Verzögerung von Entscheidungen entstehenden finanziellen Verluste thematisiert werden. Sie sichert sich dann gewissermaßen Vertrauensschutz, der die öffentliche Hand in Verhandlungen zwingt, wenn Abweichungen von planerischen Vorentscheidungen in der Realisierungsphase entstehen. Hier können die Investoren sich wie die traditionellen Eigentümerinnen auf wirtschaftliche Notwendigkeiten berufen.

2.222 ENTSCHEIDUNGSBEREICHE VON VERHANDLUNGEN

Bereits erwähnt wurden Verhandlungen über die Alternativenproduktion in Wettbewerbs- oder Werkstattverfahren. In der Regel spielt dabei weniger ein Dissens über die Art des Verfahrens eine Rolle, sondern über die Rahmenbedingungen. Die Investorensseite bringt die Bereitschaft mit, das Ergebnis eines solchen Verfahrens anzuerkennen und es ggf. sogar zu finanzieren, während die öffentliche Hand anerkennt, daß Änderungen im Planungsrecht zu Gunsten des Investors vorgenommen werden. Die Einigung auf ein solches Verfahren ist für beide Seiten von Nutzen, da beide Seiten ihre Qualitätsansprüche über die Benennung von Alternativenproduzenten und Jurymitgliedern weiter aufrecht erhalten können. Verhandlungen finden nur im Detail statt, während Freiräume für die autonome Benennung von Vertreterinnen auf beiden Seiten gewahrt bleiben.

Neben finanziellen Verhandlungen im Vorfeld von städtebaulichen Verträgen und bei der Veräußerung von Grundstücken im öffentlichen Eigentum kommt es zu Verhandlungen über städtebauliche Kennwerte, dort aber zumeist nur über die Art der Nutzung, städtebauliche Dichtewerte und den ruhenden Verkehr. Anforderungen an die städtebauliche Komposition lassen sich kaum mit hinreichender Stabilität unwidersprochen aufrecht erhalten, so daß insbesondere sie Gegenstand einer Externalisierung⁷⁸⁷ sind. Die genannten Gegenstände von Verhandlungen sind umstritten, da sie sich direkt auf die Verwertung durch den Investor niederschlagen. Die Stabilisierung der Position der öffentlichen Hand erfolgt zumeist durch die Methode des Vergleichs. Dieser wirkt nach innen stabilisierend und legitimierend, nach außen zum Verhandlungspartner macht er deutlich, daß gleiche Bedingungen für alle Investorinnen herrschen. Mithin wird die Verhandlungsposition des Investors dann gestärkt, wenn die Herausgehobenheit oder Initialwirkung des verhandelten Projekts einen Vergleich argumentativ schwächen bzw. wenn Bezugsgrößen nicht sinnvoll herstellbar sind⁷⁸⁸. Die Methode des Vergleichs läßt Veränderungen gegenüber den bisher in der Umgebung vorgefundenen Werten in einem gewissen Rahmen zu, während er weniger Flexibilität bzgl. konzeptioneller Normierungen erlaubt⁷⁸⁹. Für den Investor ergibt sich insbesondere in bezug auf die in der Umgebung vorgefundenen Werte ein Verhandlungsspielraum, da die Vertreterinnen der öffentlichen Hand diese kaum als verbindlich und zwangsläufig ansehen. Damit entsteht bereits beim Zielfindungsprozeß innerhalb der öffentlichen Hand eine Reaktivität, die sie für die Heraufsetzung von Dichtewerten anfällig macht. Überdies gelingt es der öffentlichen Hand im Rahmen des Bezugs auf Strukturmuster (Dichtegefälle Zentrum-Peripherie, tendenzielle Wohnnutzungsanteilssteigerung abseits der Citybereiche), die teilweise Eingang in die Darstellungen der Flächennutzungsplanung finden, wegen deren

⁷⁸⁶ Strategische Käufe vor Klärung der Rahmenbedingungen oder in Abstimmung mit Vorentscheidungsinstanzen wie der Treuhand oder dem Senat tragen erheblich zur Positionsverschiebung der Investorensseite bei, die dann eher wie traditionelle Eigentümer auftreten können.

⁷⁸⁷ Vgl. dazu unten.

⁷⁸⁸ Als Beispiel können das Kranzler-Eck oder das Umfeld des Ostbahnhofs genannt werden.

⁷⁸⁹ Dies erklärt beispielsweise die tendenzielle Inflexibilität der Stimmanschen Prinzipien der Kritischen Rekonstruktion.

Unbestimmtheit nur eingeschränkt, sich in eine konzeptionelle Normierung „einzuklinken“⁷⁹⁰. Eine Normierung gelingt im Bereich des ruhenden Verkehrs auch wegen der Unübersichtlichkeit und Veränderlichkeit der Positionen innerhalb der öffentlichen Hand praktisch nicht, so daß hier häufig Verhandlungen auftreten.

Darüber hinausgehende Verhandlungen betreffen häufig Sonderlösungen für die nicht überbauten Grundstücksflächen und städtebauliche Details. Typischerweise treffen bei letzteren harte Verhandlungspositionen aufeinander, nämlich die Herrschaft über das Baugenehmigungsverfahren auf Seiten der öffentlichen Hand und die Herrschaft über den Fortgang des Entwurfsverfahren auf Seiten des den Architekten beauftragenden Investors⁷⁹¹. Während der Investor versuchen kann, Probleme „auszusitzen“, bestimmen das Verhältnis zwischen Exekutive und Investorin sowie der rechtliche Stellenwert des behandelten Problems die Verhandlungschancen der beiden Seiten, so daß der Ausgang von Detailauseinandersetzungen insbesondere wegen der bisweilen großzügigen Auslegung des Bauordnungsrechts durch die Senatsbauverwaltung kaum voraussehbar ist. Dagegen sind die nicht überbauten Grundstücksflächen ein Ort erheblicher Leidenschaftlichkeit auf Seiten der öffentlichen Hand, die hier ihre Ziele vielfach stringent, aktiv und stabil einzubringen in der Lage ist und sie in städtebaulichen Verträgen absichert⁷⁹². Häufiger als vielleicht durch Außenstehende zu vermuten ist, scheitern Ziele hier an Divergenzen innerhalb der öffentlichen Hand, die eine rechtzeitige Absicherung verhindern. Verhandlungen über die Fassadengestaltung werden in Fortsetzung der West-Berliner Tradition im für Investoren unübersehbaren Terrain von Baugenehmigung und Befreiungstatbeständen geführt. Sie bieten der öffentlichen Hand erhebliche Einflußmöglichkeiten, wenn die städtebaulichen Kennwerte (Art, Maß der baulichen Nutzung) nicht über Externalisierung abgesichert (und dann einer potentiellen Infragestellung weniger leicht zugänglich) sind, da praktisch diese allein Gegenstand des Genehmigungsrechts sind.

Nur in Ausnahmefällen werden weitergehende Anforderungen an die Investorin gestellt. Einer Verkopplung der Schaffung von Planungsrecht und im weitesten Sinne sozialpolitischen Zielen wie der Bevorzugung von lokalen Arbeitskräften, der Finanzierung von Kinder- und Jugendeinrichtungen, der Schaffung von preiswertem Wohnraum o. ä. sind rechtlich enge Grenzen gesetzt, die auch durch das sich verbreitende Instrumentarium des städtebaulichen Vertrags nicht beliebig überwindbar sind⁷⁹³. Investoren werden auf die entsprechenden Forderungen in Verhandlungen dann eingehen, wenn sie als Betreiber der zu errichtenden Gebäude auf mittel- bis langfristige Sicht zu vernünftigen Arbeitsbeziehungen mit der öffentlichen Hand angewiesen sind⁷⁹⁴, wenn sie sich einen Imagegewinn versprechen und sie inhaltlich gegenüber den Forderungen leidenschaftslos sind, aber auch dann, wenn „nachbarschaftliche Beziehungen“ z. B. zur Öffentlichkeit potentiell gefährdet sind (also ansonsten ein Imageverlust zu befürchten wäre)⁷⁹⁵. Mithin besteht durch die Thematisierung von weitergehenden Verkopplungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand ein Spielraum zur Einleitung von Verhandlungen, der aber auf der Investoreenseite zum einen fast immer mit einer monetarisierbaren Gegenforderung verbunden ist und zum anderen dann auf erheblichen Widerstand stößt, wenn bei unscharfen Abmachungen die ursprünglich von der öffentlichen Hand eingebrachten Begründungen erodieren oder argumentativ ausgehöhlt werden können⁷⁹⁶.

2.223 QUASI-VERHANDLUNGEN UND IHR WIRKUNGSBEREICH

Im oben erläuterten Verständnis sind Quasi-Verhandlungen solche Kommunikationszusammenhänge, in denen nicht gleichberechtigte Partner handeln, als ob sie gleichberechtigt wären. Eine klare Begriffsab-

⁷⁹⁰ Daher sind Dichtewerte und Nutzungsanteile außerhalb der von Stimmann definierten Bereiche in der Friedrichstadt nur schwer durchsetzbar, auch wenn oder gerade weil diese aufgrund des anderen stadtstrukturellen Zusammenhangs von der strengen Stimmann-Vorgabe abweichen. Vgl. dazu auch den Abschnitt über Flächennutzungsplanung.

⁷⁹¹ Dies ist beispielsweise bei den Twin-Towers im Projekt Treptowers zu beobachten.

⁷⁹² Beispiele sind der Bolle-Block oder die Treptowers.

⁷⁹³ Das machen auch die Fallstudien, insbesondere die zum Bolle-Block, dem Ring-Center und den Treptowers deutlich.

⁷⁹⁴ Siehe die Fallstudie zum Ring-Center.

⁷⁹⁵ Siehe die Fallstudie zum Bolle-Block.

⁷⁹⁶ Siehe die Auseinandersetzung um die Passage am Ring-Center, die Kindertagesstätten an den Treptowers oder den Nutzungsmix am Kant-Dreieck.

grenzung zu Verhandlungen ist schwer möglich, da die Gleichberechtigung einerseits als Gegensatz zu hierarchischen Verhältnissen verstanden werden kann, andererseits als Vorhandensein einander entsprechender Machtressourcen. Hier soll nur darauf verwiesen werden, daß im stadtentwicklungspolitischen Entscheidungsprozeß sowohl die Durchschlagskraft der Hierarchie als auch die Machtressourcen mit erheblichen Ungewißheiten behaftet sind. Wie oben erläutert, bildet sich die „Hausmeinung“ teilweise erst durch den Prozeß heraus, und zeigen sich auch Machtressourcen erst in einer Ex-post-Betrachtung.

Treten sich mithin Akteurinnen der öffentlichen Hand „aus der zweiten Reihe“ oder darunter und Investoren gegenüber oder werden gar noch Bürgerinnen in Prozesse direkt einbezogen, stehen die vorhandenen Entscheidungsspielräume der Teilnehmer stets unter dem Vorbehalt der Neubestimmung im unauflösbaren Konflikt. Quasi-Verhandlungen innerhalb der öffentlichen Hand werden dann hierarchisch aufgelöst, solche unter Beteiligung von Investorinnen und Bürgern enden u. U. mit der Ausgrenzung letzterer oder mit dem Abbruch durch den Investor, der sich an höhere Verwaltungsebenen wendet. Dennoch produzieren die Quasi-Verhandlungen zumeist Einigungen.

Die typische Konstellation ist dabei die klare hierarchische Definition von Entscheidungsspielräumen im Prozeß mit nachfolgender Quasi-Verhandlung innerhalb eines solchen Spielraums. Hier hat die politische Spitze der Verwaltung über die Festlegung des Spielraums einen erheblichen und häufig unterschätzten Einfluß, der tatsächlich politischen Einfluß bedeutet, da sie fachliche Auseinandersetzungen zwar durch Fachleute führen läßt, aber deren Alternativenraum dann weit schmaler ist, als eine freie fachliche Entscheidungsvorbereitung dies mit sich bringen würde. Die Politik regiert also in fachliche Entscheidungen hinein.

Von den Verhandlungen im konventionellen Sinne unterscheiden sich die Quasi-Verhandlungen im wesentlichen durch ihre höhere Reversibilität. Verhandlungen sind äußerst pragmatische Kommunikationszusammenhänge, aus denen ein Ausbruch mit hohem und nur schwer kalkulierbarem Aufwand verbunden sind⁷⁹⁷. Überdies produzieren sie ihre eigene Legitimation in der Regel mit, wenn die verschiedenen Beteiligten aufeinander zu gehen und dieser Annäherungsprozeß von außen nicht hinreichend simulierbar oder ersetzbar ist. Dagegen sind Quasi-Verhandlungen stärker unter Vorbehalte gestellt und bleiben eher intern. Ihr Erfolg läßt sich - neben den oben erwähnten Ausdifferenzierungsprozessen mit klaren Rahmenbedingungen - u. a. darauf zurückführen, daß die verschiedenen Beteiligten sämtlich über Ausbruchsperspektiven verfügen, deren Folgen für die anderen Seiten unbequem sein können. Die Einschätzung dieser Perspektiven entscheidet über die jeweils eigene Verhandlungsposition.

2.224 DIE ÖFFENTLICHKEIT UND IHR ZUGANG ZU VERHANDLUNGEN BZW. QUASI-VERHANDLUNGEN

Durch Informationsdefizite gelingt es der Öffentlichkeit (auch der Fachöffentlichkeit!) nur selten, frühzeitig (hier verstanden im Wortsinn und nicht in dem des BauGB) Zugang zu Verhandlungen zu erhalten. In Quasi-Verhandlungen werden sie dann einbezogen, wenn *goodwill* auf der Seite der öffentlichen Hand und des Investors herrscht. Dies ist insbesondere im Umfeld des ersten Öffentlichwerdens eines Projekts der Fall, wenn der Investor unnötige Widerstände antizipiert und durch Zusicherungen auffängt. Eine Quasi-Verhandlungssituation entsteht dadurch, daß er die Zugangschancen der Öffentlichkeit zur Politik nicht hinreichend einschätzen kann und das Projekt sich noch nicht hinreichend verfestigt hat, um argumentativ auf Sachzwänge und bereits angefallene Planungskosten zu verweisen. Darüber hinaus kann in späteren Phasen durch Mobilisierung der Öffentlichkeit eine Quasi-Verhandlung entstehen, wenn negative Auswirkungen auf das Image drohen, die insbesondere für Eigentümerin und Betreiberin, weniger für Developer ausschlaggebend sind. Änderungen werden allerdings dann nur noch insofern vorgenommen, als sie nicht Verwertungsprobleme aufwerfen oder aus anderen Richtungen Widerstände produzieren⁷⁹⁸. Die Erfolgchancen hängen dabei wesentlich davon ab, ob auf Seiten der Verfahrenspromotoren die von der Öffentlichkeit vertretenen Positionen wenigstens teilweise auf Zustimmung stoßen. Frühere Ver-

⁷⁹⁷ Beispielsweise ist dies zu beobachten im Falle einer Anrufung der Legislative bei Scheitern der Verhandlungen zwischen Exekutivspitze und Investor.

⁷⁹⁸ Hierfür kommen Architekten in Frage. Ein aufschlußreiches Beispiel für die beschriebene Konstellation ist das Verfahren zum Bolle-Block.

gungen von Verhandlungsspielräumen durch umfangreiche Prozesse oder klare Einigungen trüben die Chancen stark. Zugang zu echten Verhandlungen erreicht die Öffentlichkeit nicht⁷⁹⁹.

2.225 KOMPROMISSE UND DEALS

Ein Kompromiß ist eine Einigung zwischen klar formulierten und voneinander abweichenden Positionen der Verfahrensbeteiligten. Ein Deal ist ein Kompromiß, bei dem unterschiedliche Positionen nicht in bezug auf eine Entscheidungsgröße vorliegen, sondern mehrere Größen miteinander verkoppelt werden. Ein Deal wird insbesondere dann gesucht, wenn Zwischenwerte von Entscheidungsgrößen gar nicht existieren, also beispielsweise beim Abriß eines Gebäudes, bei der Schaffung einer Verkehrsanbindung o. ä.

In Verhandlungen treten Kompromisse hinsichtlich von zahlenmäßigen Größen zwar häufig auf, doch betrifft dies weniger Büroflächenprojekte als beispielsweise Großkinos oder großflächige Einzelhandelszentren, bei denen die Anzahl der Säle bzw. die Verkaufsfläche umstritten sind. Die indirekte Meßgröße im Bürosektor, die Bruttogeschoßfläche, ist eng mit der baulichen Dichte gekoppelt und mithin Gegenstand der aktiven Stadtentwicklungspolitik der öffentlichen Hand. Zu erwarten wäre demnach deren starke Einflußnahme auf die zulässige BGF, der die Investorenseite entweder wenig entgegensetzen hat oder die von ihr im Sinne von stadtentwicklungspolitischen Angeboten beeinflusst wird. Tatsächlich treten diese beiden Fälle auf⁸⁰⁰. Dagegen sind echte Kompromisse über die Dichte selten; vielmehr wird im Rahmen einer Ausdifferenzierung von Entwürfen von Investorinnenseite versucht, den Dichterahmen interpretatorisch auszudehnen, was bei der Einhaltung der städtebaulichen Gestalt (Höhe, Proportionen) kaum auf Widerstand der öffentlichen Hand stößt⁸⁰¹. Die mangelnde Objektivierbarkeit von städtebaulichen Kennwerten führt dann auch zu deren Entwertung in der Entscheidungsfindung gegenüber der städtebaulichen Komposition oder einer Einigung auf prägnante Größen, die weniger durch ihre methodische Ableitung als durch ihre Plakativität bestechen. Dies trifft für Fälle zu, bei denen eine interne Legitimation von städtebaulichen Aussagen durch Gutachten, Wettbewerbe o.ä. nicht vorliegt. Bei der Art der baulichen Nutzung werden Anteile vermeintlich weniger lukrativer Nutzungen in ähnlicher Weise verhandelt, wobei hier zusätzliche Schwierigkeiten für die Position der öffentlichen Hand (Nutzungsmischung) durch das Aufeinandertreffen unvereinbarer Ziele entstehen. Gefangen zwischen dem Bestreben, planerische Festlegungen möglichst flexibel zu halten, und der Notwendigkeit, unterschiedliche Eignungsprofile für Wohnen, Büroflächen, Einzelhandel usw. auch grundstücksbezogen in Einzelprojekten durchsetzen zu wollen, ist die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand insbesondere bei größeren und heterogenen Standorten schwach, und Kompromisse müssen zu Lasten des Anteils weniger lukrativer Nutzungen (meist Wohnen) in Kauf genommen werden⁸⁰².

Echte Deals werden in städtebaulichen Verträgen fixiert, wo über einen reduzierten Grundstückskaufpreis zusätzliche Verpflichtungen des Investors oder der Developerin ermöglicht werden. Die dabei entstandenen Lösungen sind immer wieder Gegenstand öffentlicher Kritik und aufgrund der erheblichen Bodenpreisdynamik nach der Vereinigung auch nur schwer einzuschätzen⁸⁰³. Auch im Senat selbst treten Deals auf, die sich auf die Koalitionslogik⁸⁰⁴ zurückführen lassen und wohl ein Indiz dafür sind, wie fachliche Positionen mit steigender Hierarchiestufe zunehmend der Handlungsfähigkeitslogik weichen.

⁷⁹⁹ Ausgenommen sind natürlich Nachbarn, die im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens einbezogen werden müssen.

⁸⁰⁰ Vgl. das Jahn-Projekt von OPUS am Stralauer Platz.

⁸⁰¹ Vgl. die Fallstudie Kranzler-Eck oder das Zoofenster.

⁸⁰² Die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand in der Friedrichstadt wurde hier nicht näher untersucht, vgl. Lenhart 1998. Alle Beobachtungen im Rahmen dieser Arbeit deuten jedoch darauf hin, daß die fachpolitische Position, einen gewissen Wohnanteil zu sichern, auf Senatorebene weniger starkes Gewicht entfaltet, sich dort also eine konventionellere stadtentwicklungspolitische Position mit Einbußen beim Wohnanteil durchsetzt.

⁸⁰³ Das Beispiel Potsdamer und Leipziger Platz dürfte jedoch gezeigt haben, daß die Senatspolitik für die Bereitstellung von verdeckten Subventionen äußerst anfällig ist, wenn ihre eigenen Entwicklungsziele leichter verwirklicht werden können. Vgl. auch die Beispiele aus anderen Städten, die die Forschung im Bereich der *new urban politics* zusammengetragen hat.

⁸⁰⁴ Vgl. dazu die Fallstudie Zoofenster-Block, aber ansatzweise auch die zum Pariser Platz. Insbesondere wenn die Verkehrspolitik auf irgendeine Weise tangiert ist, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Positionen der CDU und der SPD.

2.226 DIE GRENZEN VON VERHANDLUNGEN

Damit sind bereits einige systemische Leistungsgrenzen von Verhandlungen angedeutet (Zugangseinschränkungen, Legitimationsprobleme, Abbruchdrohungen). Sie sollen hier nicht weiter vertieft werden. Interessanter ist ein Blick auf die darüber hinaus im Einzelfall zu beobachtenden inhaltlichen Grenzen. Zunächst ist auffällig, daß die Definition des Verhandlungsrahmens nicht hinreichend strategisch vorgenommen werden kann und gleichzeitig Abbruchdrohungen gerade in der zersplitterten Berliner Politik eine große Rolle spielen (Transfer der Entscheidung von der Bezirks- auf die Senatsebene). Damit wird der Stellenwert „älterer“ Vereinbarungen verringert: Rahmenpläne werden im Einzelfall von der Dynamik der Projektidee überrollt, bezirkliche Bereichsentwicklungspläne entfalten über die Bezirkspolitik hinaus kaum Verbindlichkeit⁸⁰⁵. In der Praxis verengen tatsächliche oder scheinbare Rechtspositionen der Investorinnen den Verhandlungsrahmen, so daß die Prozeßgeschichte eines Projekts unangemessenen Einfluß auf Verhandlungen unter veränderten Rahmenbedingungen ausübt. Positionen der öffentlichen Hand arbeiten sich häufig durch Selektionsmechanismen aus einem breiten und konfliktiven Spektrum von Optionen unter legitimatischem Einfluß der übergeordneten Rahmenbedingungen heraus, ohne daß letztere tatsächlich für die Nutzungsdauer des zu realisierenden Projekts zuverlässig eingeschätzt werden können⁸⁰⁶.

2.23 Externalisierung

Eine Externalisierung von Entscheidungsbestandteilen ist die komplementäre Strategie zu Verhandlungen. Sie kann erfolgen als Delegation inhaltlicher Positionsbestimmung oder als Verlagerung der Konfliktaustragung auf eine als neutral erachtete Instanz. Die Delegation ist der Normalfall der Vergabe planerischer Dienstleistungen und verdient daher lediglich im Hinblick auf ihren Umfang und ihre inhaltliche Wirkung gewissermaßen in der Konfliktvorbeugung Beachtung. Bedeutender ist für die Interaktionsform Externalisierung der Stellenwert in der Konfliktaustragung.

2.231 KONFLIKTVORBEUGUNG DURCH EXTERNE INHALTLICHE POSITIONSBESTIMMUNG?

Die externe Positionsbestimmung ist vor allem nach innen wirksam, also für die Herausbildung einer Position der öffentlichen Hand⁸⁰⁷. Sie wird koordinativ eingesetzt, wenn sich durch Einzelprojektideen unabgestimmte Entwicklungen abzeichnen, initiativ, wenn ein stadtentwicklungspolitisch bedeutsamer Standort von Entwicklungshemmnissen befreit oder mit einem veränderten Image versehen werden soll, und explorativ, wenn erhebliche Unsicherheit über die Entwicklung eines Standorts besteht⁸⁰⁸.

Konfliktvorbeugung ist durch sie nach außen dann ansatzweise möglich, wenn sie sich auf städtebauliche Kennwerte sowie klare Vorgaben für öffentliche Ziele beschränkt und nicht mit den Entscheidungsdomänen anderer Akteurskomplexe (Gestaltungsziele der Architektinnen, Tragfähigkeitsüberlegungen der Investorinnen, Sicherheitsforderungen von Regierungseinrichtungen) überlappt. Auch im Überlappungsfall wird Konflikten vorgebeugt, sofern die betroffenen Akteursgruppen keine zumindest für Teile der öffentlichen Hand vielversprechende Alternative vehement vortragen oder umgekehrt die Realisierbarkeit der extern erarbeiteten Position nicht deutlich anzweifeln. Diese Position wird dann von den anderen Akteurinnen als Rahmengröße in die eigene Projektvorbereitung integriert, stößt allerdings bei unscharf definierten Zielen auf deren Aufweichungsversuche.

Nach innen wirkt sie konfliktvorbeugend, wenn unbestimmte Felder neu mit Zielen aus einem konventionellen Kanon belegt werden oder wenn an der Auftragsdefinition der Externalisierung potentielle Konfliktparteien beteiligt sind. Wird jedoch versucht, umstrittenen Zielen auf diese Weise zu stärkerer Legitimation zu verhelfen, so entfällt in der Regel die konfliktvorbeugende Wirkung, wenngleich im Konflikt die Durchsetzungschancen durch die Initiative eines legitimatischer abgesicherten Prozesses steigen.

⁸⁰⁵ Dies zeigt sich in den Fallstudien am Beispiel der Bezirke Charlottenburg, Tiergarten, Mitte und Friedrichshain.

⁸⁰⁶ Diese Beobachtung gilt wohl auch für die Entwicklung der Wohnanteile bei den Projekten der 1990er Jahre in der Friedrichstadt.

⁸⁰⁷ Nach außen gewandt gilt die Beobachtung nicht, vgl. dazu die Fallstudie zum Pariser Platz oder die sonstigen Wirkungen des „Strukturplans“ für die Friedrichstadt.

⁸⁰⁸ Für eine detaillierte Analyse vgl. auch den Abschnitt zu den Argumentationslinien.

2.232 KONFLIKTLÖSUNG DURCH PARALLELE ODER NACHTRÄGLICHE EXTERNALISIERUNG?

Die parallele Positionsbestimmung im Verfahren, die beispielsweise die Erarbeitung der städtebaulichen Lösung einem Wettbewerb überläßt, dient der Absicherung der Exekutive gegenüber der Legislative und der Öffentlichkeit oder der Überwindung von Blockaden. Sie antizipiert mögliche Konflikte und überläßt sie der moderierenden Wirkung des Verfahrens. Eine Einigung zwischen Exekutive und Investor findet in der Regel allein durch die Preisvergabe statt, während mögliche Konflikte mit nicht Verfahrensbeteiligten tendenziell übergangen werden.

Umstrittene Einigungen der Verfahrenspromotoren benötigen eine Absicherung nach außen, die in ihrer Funktion der parallelen Positionsbestimmung ähnelt. Gutachterliche Prüfung und ggf. geringfügige Anpassung im Detail bringt Verfahrenssicherheit und weicht Widerstände auf. Somit findet durch nachträgliche Externalisierung keine echte Konfliktbewältigung statt. Sie vereint Elemente der Kompromißfindung mit der Stärkung der dominanten Konfliktposition. Insbesondere die ohnehin auf Verfahrenskorrektheit ausgerichtete Legislative wird dabei im Ansatz integriert, während die Öffentlichkeit ihren Einfluß kaum steigern kann.⁸⁰⁹

2.24 Kopplung und Fragmentierung

Eine Kopplung liegt dann vor, wenn verschiedene Teilentscheidungen in einem Prozeß im Paket verhandelt und gefällt werden. Kopplungen können bewußt vorgenommen werden, wenn voneinander unabhängige Größen von einem Akteur als Satz von Mindestforderungen formuliert werden, oder Verfahrenspromotoren nach interner Einigung die Durchsetzung außerhalb ihres Vorentscheidungsrahmens umstrittener Teilentscheidungen nur im Zusammenhang mit einem Gesamtkonzept zur Diskussion stellen. Darüber hinaus entstehen Kopplungen aber auch aus der Logik städtebaulicher Zielbestimmung von selbst, da baulich-räumliche Konzepte erst ab einer gewissen inhaltlichen Dichte - im ausgeprägtesten Fall im städtebaulichen Entwurf - entscheidungsreif werden.

Im Gegensatz dazu stellen Fragmentierungen Abspaltungen von Teilentscheidungspaketen dar, deren Behandlung im Zusammenhang nicht zwangsläufig ist. Fragmentierungen treten bei zeitlich nacheinander gestaffelter Entscheidungsfindung auf und sind dabei für eine detailliertere Ausarbeitung von Grobkonzepten ein zweckmäßiges und übliches - aber nicht etwa unumgängliches und selbstverständliches - Instrument der Komplexitätsreduktion. Ebenfalls zeitlich fragmentiert sind Entscheidungskomplexe, die in der Logik von Bauabschnitten aufgebrochen werden. Daneben existieren Fragmentierungen aus pragmatischen oder taktischen Gründen, wenn sich formal getrennte Vorentscheidungsgremien - bei personeller Überlappung oder unterschiedlich besetzt - parallel über unabhängige Projektteile auseinandersetzen.

2.241 KOPPLUNGEN ALS ZWANGSLÄUFIGE FOLGE DER ENTSCHEIDUNGSÖKONOMIE ODER STRATEGISCHES INSTRUMENT ZUR DURCHSETZUNG UMSTRITTENER TEILENTSCHEIDUNGEN?

Üblicherweise werden Entscheidungen über baulich-räumliche Lösungsansätze durch Testentwürfe vorbereitet, deren Autorinnen - zwar abhängig von ihrem Auftragsvolumen - zumeist als Überzeugungsinstrument eine über die Freiheitsgrade der Vorentscheidungsphase hinausgehende Anschaulichkeit verleihen. Es obliegt der Konstruktion des Entscheidungsprozesses, Überarbeitungen nicht umsetzbarer oder zweckmäßiger Details zu veranlassen. Hierzu besteht in informellen Gutachter- und Werkstattverfahren in der Regel hinreichende Gelegenheit. Größere Überarbeitungen sind ebenfalls bei Ideenwettbewerben üblich, wohingegen Realisierungswettbewerbe mit aus der Größe des bearbeiteten Areals resultierendem städtebaulichem Gewicht durch die Prämierung eines Wettbewerbssiegers problematische Teilentscheidungen schwer angreifbar bis sakrosant werden lassen. Ihre Infragestellung stellt damit wegen einer engen Kopplung auch den gesamten Entscheidungsprozeß in Frage. Dagegen sprechen häufig der vom Investor angeführte Zeitdruck, die Legitimation von Wettbewerbsverfahren durch die Unabhän-

⁸⁰⁹ Vgl. die Ausführungen in Selle 1996, S. 70 ff, insbesondere S. 71 f, zur „Prozeduralisierung“, die dort bewußt als Chance der Kooperation verstanden wird, und – in Anlehnung an Daele (1991, S. 26) als „Schnittstelle zum Normadressaten“. Eine Definition der Rahmenbedingungen von Externalisierung bringt Verfahrenspromotoren offenbar in die Position, diese Schnittstelle selektiv zu thematisieren und als Legitimationsbeschaffungsmechanismus einzusetzen. Eine tatsächliche Herausverlagerung aus dem politisch-administrativen System in dessen Umfeld, wie sie Selle beschreibt, bleibt begrenzt.

gigkeit und fachliche Korrektheit einer Juryentscheidung sowie die konzeptionelle Geschlossenheit, die Entwürfe mit sich bringen, und die durch Aufbrechen der Kopplung von Einzelmerkmalen aneinander an innerer Stimmigkeit verlieren⁸¹⁰. Gerade bei dieser Verfahrensform erhöht sich also der Druck auf die Entscheidungsträgerinnen, deren Überarbeitungsforderung ein Scheitern des Prozesses riskiert - mit allen Konsequenzen für die Außenwahrnehmung der Handlungsfähigkeit eines Politikers. Mit der Einigung auf ein Wettbewerbsverfahren muß damit noch keine strategische Absicht zur Kopplung von Teilentscheidungen verbunden sein, doch setzen sich die Verfahrenspromotoren selbst unter Druck. Durch die Auswahl der Wettbewerbsteilnehmer, der Jurymitglieder und die Formulierung der Ausschreibung kann das Auftreten problematischer Teilentscheidungen befördert werden. In einem solchen Fall stellt das Verfahren tatsächlich eine strategische Vorgehensweise dar, die anders nicht oder nur schwer durchsetzbaren Teilentscheidungen zum Durchbruch verhelfen soll. Es obliegt den peripher Verfahrensbeteiligten wie beispielsweise der Legislative, sich hier frühzeitig einzuschalten und - da ein Einfluß auf bzw. eine Infragestellung der fachlichen Vorbereitungsschritte in der Regel nicht seriös durchzuführen ist - zumindest die Verfahrensform deutlich über die scheinbar qualitätssichernde Schwelle des Wettbewerbs hinaus zu befördern.

Eine Kopplung von Zielen durch Einzelakteure, die damit eine Mindestposition formulieren, stellt sich in der Regel im Verfahren als hinreichend flexibel dar. Sie kann im Prozeß dem Aufbau von Verhandlungsmasse dienen, von der in einem weiteren Kopplungsschritt mit einem Zugeständnis anderer Akteure auf einen Kompromiß hin abgegangen wird. Eine solche Vorgehensweise erscheint dann funktional, wenn Verhandlungsführer über hinreichend klare Spielräume und Prioritäten der von ihnen vertretenen Akteursgruppe verfügen. Der in weiten Teilen des Verfahrens interne Charakter von Entscheidungsprozessen stellt hier ein strukturelles Problem für Kontrolle und Transparenz von Entscheidungsfindung dar und ist eine Quelle für den breiten Handlungsspielraum der Exekutive gegenüber der Legislative⁸¹¹.

Ist eine Absicherung von Mindestpositionen durch Realisierungsperspektiven nicht möglich, weil die dazu erforderlichen Schritte erst in einer späteren Phase des Prozesses ergriffen werden können oder sollen, bleibt die Durchsetzung natürlich offen. Der Aufbau von Kopplungen kann dann von Akteurinnen mißbraucht werden, wenn sie Zugeständnisse des Verhandlungspartners mit eigenen Zugeständnissen beantworten, diese aber später nicht einhalten müssen, da Absicherungen noch nicht erfolgt sind. Eine solche *Bargaining*-Kopplung empfiehlt sich also zumindest dann nicht, wenn der Kernbestand eigener Forderungen davon betroffen ist⁸¹².

2.242 ZEITLICHE FRAGMENTIERUNGEN ALS ZWECKMÄßIGER DETAILLIERUNGSPROZEß ODER DURCHSETZUNGSINSTRUMENT?

Eine zeitliche Fragmentierung ist ab einer gewissen Standortgröße beinahe unvermeidlich. Gerade wenn mehrere Grundstücke und damit Einzelprojekte über das Verfahren koordiniert werden, treten im Realisierungsprozeß Abweichungen auf. In der Regel ist die Vorab-Einigung auf ein Konzept elastisch genug, um dann in angemessener Weise Veränderungen aufgreifen zu können und einen hinreichenden Bestand an Konsens über den Detaillierungsprozeß zu retten. Beruht die Stimmigkeit einer städtebaulichen Lösung allerdings auch auf den bereits in seiner Entstehung erkennbaren Details, so tragen diese zwar zur Stärkung der Argumentation gegenüber Aufweichungen bei, sind aber offenbar aufgrund der Definitivität von Einzelarchitektinnen und Investoren über die Realisierungsdetails im Zweifelsfall kaum zu halten, wenn mit dem Verzicht auf diese Details oder ihrer Abwandlung nicht die rechtliche Genehmigungsfähigkeit in Frage steht.

Die beiden denkbaren Sonderfälle, einerseits der, in dem Details über Gebühr an Gewicht beibehalten und Anpassungen der städtebaulichen Lösung dort erschweren, sowie andererseits eine erhebliche Auflösung eines Plankonsenses, sind in der Realität tatsächlich ansatzweise zu beobachten⁸¹³. Der Grad

⁸¹⁰ Vgl. die Fallstudie zu den Treptowers.

⁸¹¹ Dies gilt für die Senatsbauverwaltung, wird aber auch von verschiedenen Bezirksverordneten im Hinblick auf das Bezirksamt explizit als Problem benannt.

⁸¹² Vgl. neben anderen das bereits mehrfach zitierte Beispiel der Passage am Ring-Center.

⁸¹³ Es hängt offenbar von den Bewertungsmaßstäben ab, ob dann der Entscheidungsprozeß sich „zu eng an den Ursprungsentwurf klammert“ oder „Maßstäbe eines Konsensplans zu sehr aufgeweicht werden“. Nichtsdesto-

zeitlicher Fragmentierung kann hier also angezweifelt werden. Naheliegenderweise hängt die Fortschreibung der Plandetails eng mit der Rolle der Planverfasserin im weiteren Planungsprozeß zusammen. Die Flexibilität von Details gibt zwar einerseits die Konfliktrichtigkeit des Prozesses wieder, läßt sich aber unschwer dadurch erklären, ob eine gutachterlich tätige Architektin oder Planerin später noch maßgeblich beteiligt ist oder nicht. Neben Plausibilitätsüberlegungen sind es allerdings auch die Rahmenbedingungen des weiteren Verfahrens, die hier mit entscheiden⁸¹⁴.

Das Verhältnis zwischen Detailbearbeitung und Gesamtentwurf scheint dann aus dem Gleichgewicht zu geraten, wenn sich in einem konkurrierenden Verfahren ein Konzept durchsetzt, das ungeahnte Chancen aufzeigt, also durch „Leckerbissen“ schnell überzeugt, die sich im späteren Realisierungsprozeß als problematisch oder kaum finanzierbar herausstellen. Der Leckerbissen entkleidet, stellt sich das Konzept möglicherweise nur als zweitbeste Lösung heraus, die noch hinter realistischere Alternativen zurückfällt, die im konkurrierenden Verfahren verworfen wurden. Die besonderen Chancen können auch dadurch wirksam werden, daß wegen der Details verschiedenste kritische Akteure hinter einem Entwurf mobilisiert werden, die der städtebaulichen Gesamtlösung an sich kritisch gegenüberstehen. Insbesondere aufwendige architektonische Lösungen⁸¹⁵ sind hier symptomatisch und dienen nicht zuletzt durch Kopplung der Herstellung von Konsens für später kaum reversible bauliche Rechtsansprüche. Es bleibt den Verfahrenspromotoren überlassen, das Verhältnis zwischen Details und Gesamtlösung im Verfahren angemessen zu steuern, um hier vorzubeugen.

2.243 PARALLELE FRAGMENTIERUNG IN PROJEKTTTEILE

Eine parallele Fragmentierung dient Einzelakteuren zur Sicherung von reduzierten Positionen, wenn eine Durchsetzung von Maximalforderungen aufgrund der Differenzen zu anderen Akteuren ausgeschlossen scheint und die Fragmentierung als Mechanismus der Komplexitätsreduktion auch für jene zweckmäßig erscheint. „Weniger mächtige“ Akteure können insbesondere durch Fragmentierung mit geringer Überlappung der beteiligten Personen Handlungsspielräume schaffen. Die Konzentration auf Teilentscheidungen sichert ihnen hier Definitionsmacht, da sie aktiv Optionen entwickeln und vorgeben, während sich die Rolle anderer Akteure auf eine Kontroll- und Abwandlungsfunktion beschränkt. Es kann auf diese Weise gelingen, daß in der Teilentscheidungsdomäne die dort stark positionierten Akteure beinahe Maximalforderungen durchsetzen, während sie sich an anderer Stelle frühzeitig zurückziehen. Ob eine solche Vorgehensweise vorteilhaft für einen Akteur ist, hängt von seiner eigenen Bewertung der Alternativen ab, die sich ohne Fragmentierung, also bei Mitwirkung aller Akteure an allen Teilentscheidungen zwischen - aus seiner Sicht - zweifelhaften Kompromissen, stark abgespeckten eigenen Positionen oder gar der Unkenntlichkeit eigenen Einflusses bei Dominanz der Entscheidungen durch andere Akteure bewegen können.

2.244 EINSCHÄTZUNG DER BEDEUTUNG VON KOPPLUNGEN UND FRAGMENTIERUNGEN

Die Kopplung in Gestalt einer Selbstvermarktung von Konzepten durch Bilder einerseits und durch die Suggestivkraft der von ihnen aufgebauten Scheinwirklichkeit durchzieht auf breiter Front die stadtentwicklungspolitische Entscheidungsfindung. Ihr die Legitimation abzuspochen hieße nicht nur, realitätsferne Forderungen aufzustellen, sondern die kommunikative Wirkung von Bildern zu verschenken (Sierverts 1999 a, 1999 b). Den Entscheidungsträgern bleibt lediglich aufgetragen, die Definitionsmacht von Bildern sinnvoll zu begrenzen und sinnvolle Alternativen auf vergleichbare - evtl. ebenfalls bildhafte - Weise zur Diskussion zu stellen. Die obigen Ausführungen deuten jedoch darauf hin, daß jedenfalls eine Infragestellung der durch Bilder entstehenden Kopplung und eine getrennte Debatte von unabhängigen

weniger kann versucht werden, Konstellationen zu erklären, die im Rahmen dieser Untersuchung an den betreffenden Enden des Spektrums hinsichtlich der Flexibilität einer Planfortschreibung liegen.

⁸¹⁴ Zu nennen sind ein unmittelbar anschließendes Bebauungsplanverfahren zur Realisierung, die Koordination vieler Einzelprojekte oder Umsetzung eines einzigen, ein eigener Gestaltungsanspruch des Entscheidungsträgers der öffentlichen Hand oder der Typ des Verfahrens, das den Ursprungsplan hervorgebracht hat. Vgl. das Kapitel zu den Realisierungsstrategien.

⁸¹⁵ Beispiele sind ein ungünstiges Verhältnis Hauptnutzfläche - Bruttogeschosßfläche, spektakuläre Fassadengestaltung, Angebot von „öffentlichen“ Nutzungen auf privaten Flächen, kostenaufwendige Gebäudetypen, schwer vermarktbar Gebäude mit aus dem Entwurf abgeleiteter scheinbarer Attraktivität usw.

Teilentscheidungen möglich bleiben sollte. Dies spricht gegen den Wettbewerbsbetrieb, in dem es Entwürfen gegenüber den Werkstattverfahren erheblich an interaktiver Weiterentwicklungsfähigkeit gebricht.

Parallele Fragmentierungen stellen, wenngleich sie offenbar noch nicht sehr häufig explizit auftreten, eine Chance dar, der Problematik von allen Beteiligten als unbefriedigend empfundener Kompromisse auszuweichen. Die dann erreichten Teilerfolge stärken die Identifikation mit Projekten und lassen Resultate an anderer Stelle, die gegen die eigenen Ziele gerichtet sind, leichter verträglich erscheinen. Entscheidend für eine Akzeptanz der von ihnen produzierten Ergebnisse ist dabei die Absicherung von Mindestzielen in der nicht beeinflussten Domäne durch die Verfahrenspromotoren⁸¹⁶. Die parallele Fragmentierung produziert implizit einen neuen städtebaulichen Typus aus Höhenakzent mit öffentlich nutzbarer Freifläche, der nicht nur in Berlin eine baulich-räumliche Ausprägung öffentlich-privater Partnerschaft darstellt⁸¹⁷. Sie geht fast immer einher mit einer räumlichen Teilung des Projektgebiets, und hieraus lassen sich auch die Grenzen der Strategie ablesen. Ist das verfügbare Reservoir an Flächen nicht hinreichend, um für die Verfahrensbeteiligten zufriedenstellende Teillösungen in ihren Domänen zu produzieren, oder ist der Investitionsdruck so hoch, daß sich „extreme“ Dichten durchsetzen, kann sie nicht mehr sinnvoll angewendet werden⁸¹⁸.

2.25 Marginalisierung

Eine Marginalisierung liegt dann vor, wenn es einer Entscheidungsträgerin gelingt, die Argumentationsweise eines anderen Prozeßbeteiligten ohne eingehende argumentative Auseinandersetzung als irrig zu diskreditieren. Dabei setzt er auf die Gemeinsamkeit mit dritten Prozeßbeteiligten, die entweder von vorneherein auf seiner Seite waren und durch den Akt der Marginalisierung auch die übrigen Argumente des Marginalisierten tendenziell in ihrer Bedeutung herunterstufen oder aber vorher indifferent gegenüber dem Marginalisierten eingestellt waren und sich nun zumindest in diesem Fall hinter den Marginalisierer stellen.

2.251 EINSATZBEREICH UND VERBREITUNGSGRAD

Marginalisierung findet insbesondere in öffentlichen Veranstaltungen und Sitzungen als taktisches Instrument bei der Darstellung der eigenen Position statt. In internen Runden ist die Marginalisierung nur in Einzelfällen nachzuweisen, dürfte aber angesichts des weniger taktisch geprägten Charakters der Abstimmungen zwischen Akteuren, die zumeist mit relativ klaren Verhandlungsspielräumen ausgestattet sind, eine geringere Rolle spielen. Bekannt sind überdies subtile Formen wie die Interpretation von Beschlüssen in protokollarisch vermerkten Vereinbarungen und die bewußte Eingrenzung des Kreises der Abstimmungsteilnehmer.

Die Wirkung von Marginalisierungsversuchen in öffentlichen Sitzungen muß als umstritten angesehen werden. Handelt es sich um öffentliche Informationsveranstaltungen, dienen sie der Beschwichtigung der

⁸¹⁶ Das Beispiel Bolle-Block ist hier - trotz vieler Einschränkungen und der weniger strategisch geplanten als durch das Zusammenwirken der Akteure „entstandenen“ Fragmentierung - paradigmatisch: Von Osten nach Westen läßt sich mindestens eine Vierteilung der Verfahrensdomänen nachweisen, die entscheidend zur Akzeptanz des Projekts ohne zu starken Eindruck der „konzeptionellen Verwässerung“ beigetragen haben dürfte. Die Bebauung an der Kirchstraße sichert die „lokalen“ Ziele wie Verträglichkeit für die Bewohner und Herstellung eines traditionellen Straßenraums, der Spree-Bogen bleibt der Selbstdarstellung des Investors überlassen - wobei durch die Höhenbegrenzung Mindestforderungen der anderen Akteure berücksichtigt wurden -, die Meierei erlaubt der Denkmalpflege eine relativ weitreichende Umsetzung ihrer Ziele am wichtigsten historischen Gebäude mit positivem Image-Effekt für das Gesamtprojekt und die Abschlußbebauung zum Nachbargrundstück entschärft den Grenzkonflikt und schafft einen Übergang zwischen den völlig unterschiedlichen Raumkonzepten im Block.

⁸¹⁷ Dem Autor sind ähnliche Vorgehensweisen insbesondere aus New York und Tel Aviv bekannt.

⁸¹⁸ Interessant ist in diesem Zusammenhang die Kritik von Sewing (1995) am Potsdamer Platz, der für ihn einen „Themenpark“ darstellt und keine wirklich „urbane“ Situation. In der Bewertung des Konzepts drückt sich aus, daß in einem Fragmentierungsprozeß wichtige Gegner zumindest ansatzweise zufriedengestellt wurden. In der Prozeßlogik ist damit das Konzept ein Erfolg. Die negative Karikierung des Ergebnisses wiederum zeigt, daß wichtige Ansprüche an den Ort (öffentliche Zugänglichkeit und demokratische Verfügung über ihn) nicht hinreichend im Prozeß verankert waren und mithin gar nicht erst am Fragmentierungsprozeß teilhaben konnten. Für eine aufschlußreiche Gegenposition zu Sewing vgl. Sichter 2000.

Kritik insbesondere von Außenstehenden oder der Strukturierung einer von Zeitknappheit geprägten Debatte, während sie in öffentlichen Sitzungen insbesondere politischer Gremien einerseits zur rigiden Abschottung nichtöffentlich gefällter Entscheidungen gegenüber der politischen Gegnerin (und der Aufrechterhaltung einer Abstimmungslinie innerhalb der eigenen Reihen) oder zur Beeinflussung der Geschäftsordnung genutzt werden. Aus diesen Einsatzbereichen ist bereits ersichtlich, daß oftmals Marginalisierungsversuche eher Positionen gegeneinander abstecken und verfestigen, als daß sie meinungsbildende Wirkung ausüben. Mithin kommt ihnen u. a. die Funktion der Verfahrensökonomisierung in für die demokratische Transparenz erforderlichen Scheingefechten zu.

In internen Runden beginnt die Marginalisierung bereits bei der Delegation von Aufgaben und der Beteiligung. Als wirkungsvoll kann sie insbesondere dann angesehen werden, wenn Einzelpositionen von bestimmten Akteursgruppen oder Teileinheiten der Verwaltung ausgegrenzt werden. Wirkung erzielt sie insofern, als beobachtet werden kann, daß Positionen zumindest teilweise Berücksichtigung finden - gewissermaßen ein „Kooptationsgeschäft“ stattfindet, bei dem Widerstand gegen das Verfahren gegen eine symbolische oder kompromißorientierte Aufnahme eines Belangs aufgegeben wird -, und durch die Ausgrenzung formal nicht mit Vetomacht ausgestatteter Vertreter Entscheidungsrichtungen anders vorstrukturiert werden. Diese Form der Marginalisierung wird insbesondere hierarchisch umgesetzt, d. h. Bezirksvertreterinnen oder hierarchisch niedrigere Ebenen bleiben im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung außen vor, weil die höhere Ebene selbst in die entsprechende Phase eingreift. Dieses Eingreifen dient vordergründig der beschleunigten Einigung und ist somit ein Instrument, das die jeweils herrschende stadtentwicklungspolitische Linie, also in der ersten Hälfte der 1990er Jahre den Projektboom von Seiten der öffentlichen Hand abstützt⁸¹⁹.

2.252 DEFINITIONSSPIELRAUM UND ARGUMENTATIONSKULTUR

Interessant ist im Rahmen der Marginalisierung, wie es gelingt, „unbequeme“ Akteure argumentativ zu überwinden, die einen Prozeß sonst tendenziell aufhalten⁸²⁰. Dabei wird unter dem Primat der Verfahrensbeschleunigung Kontrolle über entscheidungsrelevante Details nicht inhaltlich, sondern nur formal ausgeübt und mithin Vertretern abweichender Einschätzungen eine Infragestellung von Begründungslinien erschwert, die bei formal korrektem Verfahren zunächst Informationszugang erstreiten müssen. Wird eine Gegenposition aufgebaut, muß diese sich häufig auf gängige Argumentationslinien stützen, die allerdings im Einzelfall gewissermaßen nur „Stellvertretercharakter“ besitzen. Sind die Vertreterinnen einer solchen Gegenposition nicht mit Vetomacht ausgestattet, bleibt die Auseinandersetzung auf der inhaltlichen „Stellvertreterebene“. Eine Widerlegung der Stellvertreterargumente gelingt auch dann, wenn die eigentliche inhaltliche Differenz nicht debattiert wird⁸²¹. Überdies findet eine Marginalisierung von Einzelbelangen dann statt, wenn eine auf Projektdetails bezogene konkret formulierte Gegenposition, die den Projektverlauf aufhält, für die aber (aus Sicht der Vertreterinnen der Gegenposition schlechtere) Alternativen existieren, als formalistisch, unflexibel oder Maximalforderung gebrandmarkt werden kann. Die Verfahrenspromotoren schließen sich dann in einem Konsens über die Vertretbarkeit der Alternativen zusammen.

2.253 EINSCHÄTZUNG DER BEDEUTUNG

Obwohl die Marginalisierung die überzogenen Ansprüche einzelner Sonderwege im Verfahren auf ein sinnvolles Maß zu reduzieren scheint und ihr dabei eine wichtige Funktion der Komplexitätsreduktion und der Begrenzung ausufernder Debatten zukommt, steckt in ihrer tendenziell die Verfahrenspromotoren stärkenden Wirkung die Gefahr eines selektiven Informationszugangs und der einseitigen Entscheidung. Diese resultiert daraus, daß Konflikte nicht wirklich zügiger abgearbeitet werden müssen - was als sinnvolles Ziel von verfahrensbeschleunigenden Instrumenten angesehen werden kann -, sondern mit der Definitionsmacht über die Berücksichtigung von Gegenargumenten „ausgesessen“ werden können. Beteiligung reduziert sich so auf eine Austarierung von potentieller Vetomacht und entfernt sich von einer

⁸¹⁹ Vgl. dazu das Kapitel über die Akteure.

⁸²⁰ Vgl. dazu auch den Abschnitt zur Rolle argumentativer Auseinandersetzungen

⁸²¹ Ein Beispiel ist die Hochhausbebauung mit politischer Differenz über die anzustrebende Höhe und dann folgender Reduzierung der Auseinandersetzung auf den Stellvertreter-Indikator „Verschattung“. Vgl. auch den Abschnitt über die Argumentationsweisen.

teilung reduziert sich so auf eine Austarierung von potentieller Vetomacht und entfernt sich von einer gleichwertigen Einbeziehung vielfältiger Positionen und Belange.

2.26 Dethematisierung

Von einer Dethematisierung soll dann gesprochen werden, wenn eine städtebaulich relevante Teilentscheidung im Sinne dieser Untersuchung im Entscheidungsprozeß nicht oder nur am Rande zum Gegenstand der Diskussion gemacht wird. Dabei soll es sich um ein bewußtes Vorgehen handeln, um von einer Interaktionsform sprechen zu können. Wird eine Teilentscheidung implizit getroffen, stillschweigend von allen Beteiligten getragen oder taucht sie aus Mangel an Interesse der Akteure nicht im Prozeß auf, soll von einem impliziten Konsens gesprochen werden⁸²².

2.261 EINSATZBEREICH UND VERBREITUNGSGRAD

Die Thematisierung von Belangen im Vorfeld von Teilentscheidungen ist erheblich von der Kompetenzverteilung der öffentlichen Hand und anderer Akteure geprägt. Auch wenn diesen zuzugestehen ist, daß sie die „Stimmigkeit“ eines Projekts in seiner Gesamtheit anstreben, ist dennoch eine Argumentation aus der Logik der eigenen Ziele und mithin des Belangs, der vertreten wird, augenfällig. Damit werden ein impliziter Konsens und eine Dethematisierung überhaupt erst möglich, indem in Vorentscheidungsphasen selektive Zugänge zu Abstimmungen eingeräumt werden. Es obliegt insbesondere den Verfahrensbeteiligten der öffentlichen Hand in diesen Phasen, die verfolgten Ziele zusammenzuführen und zu gewichten. Formale Beteiligungsverfahren beispielsweise im Bauleitplanverfahren, die sich später anschließen und in denen tendenziell alle Belange institutionell verankert sind, entfalten in der Regel keine konstitutive Wirkung, sondern modifizieren die Vorentscheidungen lediglich.

Dethematisiert werden im City-Bereich durch die gesetzliche Lage und den stillschweigenden Konsens über die Verwertung von Grundstücken landschaftsplanerische und ökologische Belange. Die Vertreter spielen dann in den Vorentscheidungsphasen nur eine geringe Rolle, so daß Forderungen aus deren Kompetenzbereich anfangs im wesentlichen über das Landschaftsprogramm einerseits und städtebauliche Interpretationen der möglichen Funktionen von Freiräumen andererseits in das Verfahren dringen. Es bleibt der beruflichen Sozialisation der Verfahrensbetreuerinnen anheimgestellt, weitergehende Belange einzubringen, die allerdings in Verhandlungen mit Investoren kaum von Gewicht sind⁸²³. Im Falle von Wettbewerbsverfahren findet eine Dethematisierung der Freiflächenproblematik über die Kopplung der Auslobung an baulich-räumliche Vorgaben statt. Verhandlungen mit Investoren im Vorfeld müssen zwar u. U. den Verwertungsrahmen des Projekts abstecken, definieren dabei freiflächenbezogene Vorgaben aber als Residualgröße unter dem Sammelbegriff der Forderung nach „hoher Qualität“. Die Chance einer Thematisierung steigt mit der Entfernung von der City, entfaltet aber kaum eigenständiges Gewicht neben den Verwertungskennzahlen.

Die Projektlogik der Stadtentwicklungspolitik zieht tendenziell eine Bewertung von Projekten aus sich heraus nach sich. Längerfristige Folgen - auch für später zu entscheidende Projekte - unterliegen häufig einer Dethematisierung. Zu ihnen zählen die Wirkung von Entscheidungen für die Rechtsposition des Eigentümers oder Investors, die er nach Scheitern eines Projekts nicht aufgibt. Folgen für das Bodenpreisgefüge sind fast nie explizites Thema in der Entscheidungsvorbereitung, wenngleich im Falle einer Veräußerung von landeseigenen Grundstücken schnell Kritik an der Preisfestsetzung laut wird (G052). Ebenso gelingt es den Promotorinnen häufig, im Zusammenhang mit anderen Projekten möglicherweise problematische Wirkungen in der isolierten Betrachtung des Einzelprojekts kleinzuarbeiten. Die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Recherchen legen es nahe, innerhalb der Verwaltung ein Desinteresse hierfür und eine Fixierung auf die stadträumliche Wirkung von Projekten zu vermuten.

⁸²² Eine begrenzte Verfügbarkeit der Akteure über Informationen kann überlagernd wirken. Es ist dann manchmal nur schwer zu klären, ob die eingeschränkte Informationsverbreitung auf einen taktischen Einsatz der Dethematisierung zurückzuführen ist.

⁸²³ Zur Problematik der Thematisierung von Nachhaltigkeit vgl. das Kapitel über Städtebau und Stadtentwicklung.

2.262 DETHEMATISIERUNG UND BEWUßTE THEMATISIERUNG

Eine bewußte Thematisierung dient der Fokussierung der Konfliktaustragung auf ein Nebenthema, so daß andere Konflikte in den Hintergrund treten. Der Erfolg dieser Strategie beruht darauf, daß städtebauliche Merkmale von Projekten unterschiedlich starke Wirkung auf die Beteiligten erzielen. Die unmittelbarste Wirkung kommt dabei tendenziell der „Benutzeroberfläche“ zu, also der Fassade und der Höhenentwicklung an der Grenze zum öffentlichen Raum. Bereits nachgeordnet sind die städtebauliche Komposition und die Ausgestaltung des Blockinnenbereichs, wohingegen verkehrliche Belange, die Ausbildung des Erdgeschoßbereichs und der Nutzungsmix vor den Wirkungen auf die Nutzergruppen und die Organisation des städtischen Zusammenlebens weniger starke Reaktionen auszulösen pflegen. Durch Thematisierung eines jeweils in seiner Wirkung unmittelbareren Konflikts oder Aspekts rückt der mittelbarere in den Hintergrund. Dies begründet die Durchschlagskraft der Bildproduktion, die insbesondere in der Diskussion um die Berliner Innenstadt stark hervorgehoben worden ist (Sewing 1995). Doch darüber hinaus läßt sich die Dethematisierung der Investorinnenauswahl durch den Architekturstreit über die Friedrichstadt, möglicherweise die Dethematisierung der städtebaulichen Dichte in der Innenstadt durch die baulich-räumliche Fokussierung auf die Prinzipien der „Kritischen Rekonstruktion“, und diejenige der künftigen Organisation von öffentlichem und privatem Raum im Umfeld von Bürohochhäusern durch die Betonung der gestalterischen Qualitäten von Einzelbauwerken erklären.

Die erwähnte Überschaubarkeit der zu erwartenden Folgen und der Grad der „Betroffenheit“ der Öffentlichkeit oder auch der Entscheidungsträgerinnen findet bekanntlich ihre Zuspitzung dann, wenn das direkte Wohnumfeld von Bewohnern tangiert ist. Investorenprojekte rufen hier lediglich dann Widerstände hervor, wenn sie Wohngebiete mit überplanen oder unmittelbar an sie grenzen. Die bisweilen scharfe Thematisierung von Folgen für die Bewohner ermöglicht mithin durch die Befriedung eines daraus resultierenden Widerstandes die Dethematisierung oder niedrigschwellige Aufmerksamkeit für künftig zu schaffende Quartiere oder den öffentlichen Raum im Umfeld der Büronutzung. So läßt sich das anfangs große Interesse am Projekt der „Treptowers“ mit der Gefährdung der Wohnhäuser Hoffmannstraße erklären, das nach der Zusicherung eines Baus von erschwinglichen Ersatzwohnungen erlahmt, ebenso die Ablehnung von Teilen der Bevölkerung gegenüber der Ring-Center-Bebauung einschließlich der geringen daraus resultierenden Mobilisierungskraft. Weitere Beispiele sind die Aktivitäten von Bewohnern gegen die Alexanderplatz-Planung, die aber stark von der Fachöffentlichkeit durchwirkt sind, sowie die Schaffung eines inoffiziellen „Entwicklungsschwerpunkts“ nach Befriedung der benachbarten kaiserzeitlichen Wohngebiete und der Widerstand am Bolle-Block bei vergleichsweise moderater Gebäudehöhe. Dabei werden Projekte selbst dann, wenn ihre Ausdehnung die eines Quartiers erreicht, wenig beachtet und kaum wie im (Ausnahme-) Fall der Verkehrsplanung den Stellenwert als zusammenhängende Politik wahrgenommen, deren Verantwortliche durch Aktivitäten der Öffentlichkeit zu beeindrucken wären.

2.263 EINSCHÄTZUNG DER BEDEUTUNG

In Kombination mit der Konzentration von Vorentscheidungsmacht auf einen engen Kreis um Investorin und politische Verwaltungsspitze bieten die Dethematisierung und die einseitige Thematisierung die Möglichkeit, im Rahmen der Veröffentlichungsschritte eines Verfahrens zielgerichtet Konflikte aus der öffentlichen Debatte zu halten oder diese zu entschärfen. Implizite Konsense sind dagegen angesichts der Vielzahl zu treffender Teilentscheidungen unvermeidlich und stellen einen funktionalen Selektionsmechanismus dar. Sie sind nur dann problematisch, wenn sie durch Kopplungen entstehen und die Abarbeitung eines Teilkonflikts unter Berufung auf ein Vorentscheidungspaket (z. B. Wettbewerbsentscheidung) verhindert wird. Die beleuchteten Facetten der Dethematisierung tragen dazu bei, dem städtebaulichen Qualitätsverständnis der Verfahrenspromotorinnen zum Durchbruch zu verhelfen. Da Dethematisierungsmechanismen im Nachgang kaum als solche identifizierbar sind, spielen sie in einer politischen Bilanz der Exekutive kaum eine Rolle. Einflußnahme insbesondere auf die Details der Vorentscheidungsphase durch politische Kontrolle wird daher nur ansatzweise stattfinden. Eine Verbreiterung der Entscheidungsgrundlagen ist wohl nur über die Installierung aktiver Thematisierungsmechanismen zur Einschätzung zu erwartender Projektfolgen zu erzielen. Es soll jedoch hier dem Eindruck vorgebeugt werden, Entschei-

dungen würden durch die Dethematisierung irrational oder unvertretbar. Sie gewichten lediglich das Kriterienraster um, mit dem die öffentliche Debatte Projekte bewertet⁸²⁴.

⁸²⁴ Insbesondere die häufig kritisierte Fixierung auf die „Bildproduktion“ ist dabei umstritten (Sewing 1995, Sieverts 1999, Becker/Jessen/Sander 1999a). So lange allerdings die Gegner von bildkatalysierten Prozessen gar nicht versuchen, ob sie selbst mit der Produktion von Gegen-Bildern ihre Positionen erfolgreicher lancieren können als ohne, kann die Kritik nur als Einwand gegen die strukturelle Dominanz der Gestaltung in der Entscheidungsfindung gewertet werden, nicht aber als grundsätzliches Machtungleichgewicht. Dies wurde bereits oben am Beispiel des Alexanderplatzes und der bescheidenen Forderungen der Bündnisgrünen im Beteiligungsverfahren deutlich gemacht. Wichtiger erscheint der Verweis auf die Vernachlässigung langfristiger Wirkungen durch die Fixierung auf scheinbar „fertige“ Konzepte, die mit Bildern transportiert werden. Bilder werden also dann in der Prozeßlogik zum Problem, wenn sie die Ebene der Darstellungshilfe verlassen und die Prozeßbeteiligten bei der Durchsetzung von Details lediglich auf das Vorkommen in einem früher beschlossenen Bild verweisen (vgl. Wettbewerbssiegerentwürfe).

Projekt Kant-Dreieck	Konflikt 1 Städtebauliche Konfiguration	Konflikt 2 Höhe	Konflikt 3 Nutzungsart	Konflikt 4 Bebaubarkeit von Teil- flächen	Konflikt 5 Freiflächengestaltung
Entstehung, Abhängigkeit	ZU (Überlagerung unvereinbarer städtebaulicher Ziele)	IE (Interpretationsdifferenzen Standort, städtebauliche Experimentierphase), Konflikt 1 >	IK (Unsicherheit über Nachnutzung, Besonderheit Standort), Konflikt 2 >	ZU (Überlagerung unvereinbarer Ziele), Konflikt 1 >	IK (Nutzungsvorstellungen Investor), (Konflikt 4 >)
exogener Einfluß	öffentliches Eigentum, Leitbildwandel Verkehr und Städtebau	Leitbildwandel Städtebau	öffentliches Eigentum, moderater Tertiärisierungstrend	stadthistorischer und freiflächenvernetzender fachlicher Konsens	-
Thematisierungsgrad	hoch	sehr hoch	mittel	mittel	gering
Fundierung	mittel bis hoch	mittel	gering	mittel	gering
Verfügbarkeit Alternativen	hoch	hoch	mittel	mittel	mittel
Bewältigung	fachlich / externalisierend / kompromiß- und detaillierungsorientiert	politisch // kompromißorientiert	fachlich / externalisierend / pragmatisch-detaillierungsorientiert	fachlich-politisch-juristisch //	autonom// gestalterisch-detaillierungsorientiert
Problemlösungsansatz	Kompromiß	Kompromiß / teilintegratives <i>bridging</i>	-	-	-
Dauer	lang	lang	mittel	lang	kurz
Bedeutung für Gesamtprojekt, Auswirkungen	hoch, > Konflikte 2, 4	mittel, aber dauerhafter Gegenstand leitbildhafter Auseinandersetzung, > Konflikt 3	mittel, Ziele bruchstückhaft umgesetzt, Beitrag zur „Vitalität“ der City begrenzt	mittel bis hoch, bruchstückhaft umgesetzt, (> Konflikt 5)	gering
Beteiligung	fachlich hoch, außerfachlich gering	fachlich hoch, außerfachlich mittel (aber antizipiert)	fachlich hoch, außerfachlich gering	gering	gering
Schlüsselentscheider	Senat, CDU, Architekt	BVV	Senat, Investor	Senat, Bezirksamt	Investor
Bündnispartner	(Investor)	Architekt, Senat, (Investor)	Bezirksamt, (Planer)	Investor, Architekt	(Architekt)
Gegner	(BVV)	Fachöffentlichkeit, (Bürger)	-	Nachbarin	-

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Kant-Dreieck

Projekt Kranzler-Eck	Konflikt 1 Bebauungstyp	Konflikt 2 Höhe	Konflikt 3 Denkmalschutz	Konflikt 4 Einfügung	Konflikt 5 Nutzungsart
Entstehung, Abhängigkeit	ZU/IE (städtebauliche Experimentierphase, Überlagerung unvereinbarer Ziele)	IE (städtebauliche Experimentierphase, City-Politik), (Konflikt 1 >)	ZI (geringe Dichte Bestand bei Popularität), Konflikt 1, (Konflikt 2) >	ZI (Überlagerung bewahrender und akzentuierender Ziele in exponierter städtebaulicher Übergangslage)	IK (unterschiedliche Interpretationen des Standorts), Konflikt 1 >
exogener Einfluß	Citybildungspolitik, stadträumliche Heterogenität	Citybildungspolitik, Städtebauorientierung	Stigmatisierung, Symbolkraft	stadträumliche Heterogenität	(Flächennachfrage)
Thematisierungsgrad	sehr hoch	hoch	hoch	sehr hoch	gering
Fundierung	mittel bis hoch	mittel	hoch	mittel bis hoch	gering
Verfügbarkeit Alternativen	hoch	mittel bis hoch	hoch	mittel	mittel
Bewältigung	hierarchisch // nicht vermittlungsfähig kompromißorientiert	experimentell / externalisierend / nicht vermittlungsfähig kompromißorientiert	hierarchisch-fachlich // kompromißorientiert	hierarchisch-fachlich / legitimatorisch / polarisierend	fachlich / externalisierend / detaillierungsorientiert
Problemlösungsansatz	Kompromiß	teilintegratives <i>logrolling</i>	teilintegratives <i>cost cutting</i>	-	-
Dauer	sehr lang	mittel	mittel	mittel	kurz (mit Hotel lang)
Bedeutung für Gesamtprojekt, Auswirkungen	hoch, Wahrnehmung polarisierend, > (Konflikt 2), Konflikte 3, 5	hoch, (> Konflikt 3)	mittel bis hoch	mittel, Wahrnehmung polarisierend	gering
Beteiligung	fachlich und politisch hoch, außerfachlich nachträglich hoch	fachlich hoch, außerfachlich mittel	fachlich und politisch hoch, außerfachlich gering (aber antizipiert)	fachlich und politisch hoch, außerfachlich hoch	gering
Schlüsselentscheider	Senat, Investor	Senat, Bezirksamt	Senat	Architekt, Senat, Investor	Senat, Investor
Bündnispartner	zunächst Bezirksamt	Investor, Architekt, zunächst Bezirksamt	Teile der Senatsverwaltung	Teile der Senatsverwaltung	-
Gegner	Bezirksamt, BVV, Fachöffentlichkeit, Bürger	Fachöffentlichkeit	Teile der Senatsverwaltung, Bezirksamt	Bezirksamt, Fachöffentlichkeit, Bürger	(Fachöffentlichkeit, politische Opposition, BVV)

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Kranzler-Eck

Projekt Zoofenster-Block	Konflikt 1 Dichte	Konflikt 2 Höhe	Konflikt 3 Einfügung	Konflikt 4 Denkmalschutz	Konflikt 5 Öffentlicher Raum
Entstehung, Abhängigkeit	ZU (City-Politik, unvereinbare Ziele für hochzentralen Ort)	ZU (City-Politik, Überlagerung bewahrender und akzentuierender Ziele), Konflikt 1 >	VI (Verengung Entscheidungsspielräume), Konflikte 1, 2 >	ZI (Verdichtungspolitik, unterschiedliche Bewertung der Substanz), Konflikte 1, 5 >	ZI (Nutzungsprobleme, Investoreninteressen, entstehende Veränderungsspielräume)
exogener Einfluß	Citybildungspolitik, Vereinigungsprozeß	Öffnung der Architektenszene	stadträumliche Heterogenität, Stigmatisierung	Stigmatisierung	stadträumliche Situation, Stigmatisierung
Thematisierungsgrad	gering	hoch	sehr hoch	mittel bis hoch	hoch
Fundierung	gering	gering bis mittel	gering bis mittel	mittel	mittel bis hoch
Verfügbarkeit Alternativen	mittel	mittel	mittel bis hoch	mittel bis hoch	mittel
Bewältigung	hierarchisch / legitimatorisch / polarisierend	hierarchisch-fachlich-politisch / legitimatorisch / polarisierend	hierarchisch-fachlich-politisch / evolutionär / pragmatisch-detaillierungsorientiert	hierarchisch-politisch / legitimatorisch / tauschend-polarisierend	experimentell / evolutionär / tauschend-polarisierend
Problemlösungsansatz	-	-	<i>bridging</i>	<i>specific compensation</i>	noch unklar
Dauer	kurz bis mittel	kurz bis mittel	lang	mittel bis lang	lang
Bedeutung für Gesamtprojekt, Auswirkungen	sehr hoch, Veränderung des Regimes, > Konflikte 2, 3	hoch, > Konflikt 3	mittel bis hoch	hoch	mittel bis hoch, > Konflikt 4
Beteiligung	fachlich gering, außerfachlich lediglich durch Verfahren erzwungen	fachlich selektiv, außerfachlich gering und lediglich nachträglich	fachlich selektiv, außerfachlich gering (aber antizipierend)	fachlich selektiv, erzwungen	fachlich breit, außerfachlich lediglich antizipierend
Schlüsselentscheider	Investor, Senat	Senat, Investor	Senat	Senat, Architekt, Gutachter	Senat, Architekt, Gutachter
Bündnispartner	-	Architekt	Architekt	Abgeordnetenhauskoalition, CDU Charlottenburg, Investor	Investoren
Gegner	Nachbarn, Bürger, Bezirk, Fachöffentlichkeit	Nachbarn, Bürger, Bezirksamt, Fachöffentlichkeit	Bürger, Bezirksamt	Bezirksamt	-

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Zoofenster-Block

Projekt Bolle-Block	Konflikt 1 Nutzungstyp	Konflikt 2 Städtebauliche Konfiguration	Konflikt 3 Dichte	Konflikt 4 Höhe	Konflikt 5 Nutzungsspektrum	Konflikt 6 Freiraumgestaltung	Konflikt 7 Denkmalschutz	Konflikt 8 Erschließung
Entstehung, Abhängigkeit	ZU (Überlagerung unvereinbarer Ziele, unerwartete Verwertungs-dynamik)	VI (Konstruktion des Verfahrens), (Konflikt 7 >)	IE (städtebaulich-kompositorische Vorgehensweise), Konflikt 1 >	VZ (städtebauliche Experimentierphase, wachsame Nachbarschaft), Konflikt 2 >	IK (latente Urbanitätsforderungen der öffentlichen Hand)	ZU (Überlagerung schwer vereinbarer Ziele), (Konflikte 1, 2 >)	IK (unterschiedliche Interpretationen Schutzzweck und funktionale Anforderungen)	VZ (wachsame Nachbarschaft)
exogener Einfluß	Grundstücksgeschäft, Tertiärisierungstrend	-	planerische Tradition	städtebaulicher Leitbildwandel, homogenes Umfeld	städtebaulicher Leitbildwandel	gesamtstädtische Planung, Charakter Standort	Vorgeschichte Standort	Verkehrsanbindung, zeitliche Dynamik der Konversion
Thematisierungsgrad	sehr hoch	hoch	gering	mittel bis hoch	gering bis mittel	mittel	mittel	mittel
Fundierung	mittel bis hoch	mittel	gering bis mittel	gering bis mittel	gering	gering bis mittel	hoch	gering
Verfügbarkeit Alternativen	hoch	mittel bis hoch	mittel	hoch	gering bis mittel	Mittel	hoch	mittel
Bewältigung	autonom // polarisierend	fachlich-experimentell / evolutionär / kompromißorientiert-detaillierungsorientiert	fachlich / dethematisierend / tauschend-pragmatisch	fachlich / symbolisch / kompromißorientiert	autonom / symbolisch / kompromißorientiert	fachlich // kompromißorientiert	fachlich / externalisierend / kompromißorientiert	autonom / symbolisch / kompromißorientiert
Problemlösungsansatz	-	<i>bridging</i>	-	<i>logrolling</i> im Detail	Kompromiß	<i>cost cutting, specific compensation</i>	Ausdehnung der Ressourcen	<i>cost cutting</i>
Dauer	kurz bis mittel	kurz bis mittel	kurz	kurz	kurz	mittel	mittel	kurz
Bedeutung für Gesamtprojekt und Auswirkungen	sehr hoch, > Konflikt 3, (Konflikt 6)	hoch, kann Akzeptanz und Attraktivität sichern > Konflikt 4, (Konflikt 6)	mittel	mittel	gering	gering bis mittel, kann Akzeptanz sichern	gering bis mittel, sichert Attraktivität, (> Konflikt 2)	gering
Beteiligung	fachlich und politisch hoch, außerfachlich gering	fachlich mittel, außerfachlich mittel	fachlich und außerfachlich gering	fachlich mittel, außerfachlich antizipierend	fachlich und außerfachlich gering	fachlich hoch, außerfachlich mittel	fachlich hoch, außerfachlich gering	außerfachlich hoch
Schlüsselentscheider	Investor	Investor	Investor, Bezirksamt	Bezirksamt, Architekt	Investor	Senat, Bezirksamt	Senat, Architekt	Investor
Bündnispartner	-	Bezirksamt	BVV-Mehrheit	Investor	Senat	Investor	-	-
Gegner	Bezirksamt, Bürger	(Bürger)	BVV-Opposition, (Bürger)	Bürger	(Bezirksamt, BVV)	(Nachbar)	(Investor)	Bürger

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Bolle-Block

Projekt Pariser Platz	Konflikt 1 Platzform	Konflikt 2 Höhe	Konflikt 3 Gestaltung	Konflikt 4 Akademiefassade
Entstehung, Abhängigkeit	IE (Überlagerung unterschiedlicher Ziele der Wiedergewinnung des verlorenen Stadtraums)	ZU (Überlagerung unterschiedlich weitgehender Ziele)	IK (Überlagerung unvereinbarer gestalterischer Ansprüche und Interpretationen öffentlicher Einflußnahme)	IK (Überlagerung schwer vereinbarer Ziele von Vertretern größerer gesellschaftlicher Strömungen), Konflikt 3 >
exogener Einfluß	symbolische Bedeutung Stadtraum	symbolische Bedeutung Stadtraum, Verwertungsdruck	symbolische Bedeutung Stadtraum, planerisches Instrumentarium, differenzierte Eigentümerstruktur	Nutzungstyp, Persönlichkeitsstruktur der Akteure, Entwicklungsdynamik, öffentliches Eigentum
Thematisierungsgrad	gering	mittel	mittel bis hoch	sehr hoch
Fundierung	mittel bis hoch	mittel bis hoch	mittel	hoch
Verfügbarkeit Alternativen	mittel	mittel	hoch	hoch
Bewältigung	fachlich-politisch / evolutionär / kompromißorientiert-detaillierungsorientiert	fachlich-experimentell/ legitimatorisch / pragmatisch	politisch-fachlich / symbolisch/ pragmatisch-kompromißorientiert	politisch-fachlich / symbolisch / detaillierungsorientiert, nicht vermittlungsfähig kompromißorientiert
Problemlösungsansatz	<i>bridging</i>	-	nicht systematisch, Kompromiß	<i>logrolling</i>
Dauer	kurz bis mittel	kurz bis mittel	mittel	sehr lang
Bedeutung für Gesamtprojekt, Auswirkungen	hoch, Stabilisierung der räumlichen Tradition	hoch, Stabilisierung der räumlichen Tradition	hoch, ambivalente Synthese, > Konflikt 4	mittel
Beteiligung	fachlich hoch, außerfachlich gering	fachlich hoch, außerfachlich gering	fachlich, politisch und außerfachlich hoch	fachlich und außerfachlich hoch
Schlüsselentscheider	Senat, Architekt	Senat	Senat	Senat
Bündnispartner	Gutachter	Gutachter	(Investoren)	-
Gegner	Gutachter	Gutachter	Fachöffentlichkeit, Bürger, (Architekten)	(Architekt, Fachöffentlichkeit, Bürger)

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Pariser Platz

Projekt Ostbahnhof-Umfeld	Konflikt 1 Höhe	Konflikt 2 Dichte	Konflikt 3 Städtebauliche Konfiguration	Konflikt 4 Nutzungsart	Konflikt 5 Freiflächengestaltung
Entstehung, Abhängigkeit	VV (Öffnungsklausel im Wettbewerb, einzelprojektbezogene Entwicklung), Konflikt 2, (Konflikt 4) >	VV (schrittweise Entwicklung von Projekten, Veränderung von Rahmenbedingungen), (Konflikt 4 >)	VV (schrittweise Entwicklung von Projekten, Veränderung von Rahmenbedingungen), (Konflikt 4 >)	IK (veränderte Rahmenbedingungen, unvereinbare Ziele in der Konkretisierung)	IK (unterschiedliche Interpretationen von Zielvorgaben), (Konflikt 3 >)
exogener Einfluß	nachlassende Konjunktur, wenig prägnantes Umfeld	gesamtstädtische Standorteinschätzung	wenig prägnantes Umfeld	städtebauliches Leitbild	Wasserlage, gesamtstädtische Planung
Thematisierungsgrad	mittel bis hoch	gering bis mittel	mittel	mittel bis hoch	gering
Fundierung	mittel bis hoch	mittel	mittel bis hoch	mittel	mittel
Verfügbarkeit Alternativen	mittel bis hoch	mittel	mittel	mittel	mittel
Bewältigung	hierarchisch-fachlich / externalisierend / ansatzweise kompromißorientiert	experimentell / aushandelnd / kompromißorientiert	hierarchisch-fachlich / externalisierend / pragmatisch-detaillierungsorientiert	fachlich / aushandelnd / pragmatisch-detaillierungsorientiert	autonom, hierarchisch-fachlich // polarisierend
Problemlösungsansatz	Kompromiß	Kompromiß	<i>bridging</i>	ansatzweise <i>logrolling</i>	ansatzweise <i>bridging</i>
Dauer	mittel (jeweils) bis lang (als Prozeß)	kurz (jeweils) bis lang (als Prozeß)	kurz bis mittel (jeweils) bis lang (als Prozeß)	mittel (jeweils) bis lang (als Prozeß)	kurz bis mittel (jeweils) bis lang (als Prozeß)
Bedeutung für Gesamtprojekt, Auswirkungen	mittel bis hoch, offenbart begrenzte städtebauliche Ordnungsfähigkeit	mittel, > Konflikt 1	mittel bis hoch, städtebauliche Gesamtqualität noch offen, > Konflikt 1, (Konflikt 5)	mittel, (> Konflikte 1, 2, 3)	gering bis mittel, Stellenwert Wasser als Standortfaktor noch offen
Beteiligung	fachlich hoch, außerfachlich gering	fachlich hoch, außerfachlich gering, später mittel	fachlich gering bis mittel, außerfachlich gering	fachlich hoch, außerfachlich gering	fachlich gering, außerfachlich gering
Schlüsselentscheider	Investor, Architekt, Senat	Investor, Senat, Gutachter	Investor, Architekt	Investor, Gutachter, (Bezirk)	Investor, Architekt, Teile des Bezirksamts
Bündnispartner	-	-	Senat	(Senat)	(Gutachter)
Gegner	(Bezirksamt, Nachbarbezirk)	(Stadtentwicklungsverwaltung, Bürger, Nachbarbezirk)	Bezirksamt	(Bezirk)	(Nachbarbezirk, Teile des Bezirksamts)

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Ostbahnhof-Umfeld

Projekt Ring-Center	Konflikt 1 Städtebauliche Kon- figuration	Konflikt 2 Straßenführung	Konflikt 3 Bebauungsgrad	Konflikt 4 Höhe	Konflikt 5 Passage	Konflikt 6 Fassaden
Entstehung, Abhängigkeit	IE (städtebauliche Experimentierphase, kompliziertes Grundstück)	IK (Konkretisierung von Nutzungsansprüchen), Konflikte 1, 3 >	ZU (Überlagerung unvereinbarer Ziele)	IK (Überlagerung unvereinbarer Ziele, unterschiedliche Interpretation Umfeld), Konflikt 1 >	IK (Finanzierungsprobleme, unterschiedliche Erwartungen an ein Konzept), Konflikt 1 >	IK (unterschiedliche Erwartungen an ein Konzept)
exogener Einfluß	gesamtstädtische Planung, Eigentums-situation	gesamtstädtische Planung	gesamtstädtische Planung	gesamtstädtische Planung, heterogenes Umfeld	geologische und Eigentums-situation	wirtschaftliche Rahmenbedingungen
Thematisierungsgrad	hoch	mittel bis hoch	gering	gering bis mittel	hoch	gering bis mittel
Fundierung	hoch	mittel	gering	mittel	gering bis mittel	gering
Verfügbarkeit Alternativen	hoch	hoch	gering	hoch	mittel	hoch
Bewältigung	fachlich / aushandelnd-evolutionär / detaillierungsorientiert	fachlich / aushandelnd / kompromißorientiert	autonom-fachlich // pragmatisch	politisch-fachlich / legitimatorisch / polarisierend	autonom // polarisierend	fachlich / aushandelnd / detaillierungsorientiert
Problemlösungsansatz	<i>bridging</i>	<i>specific compensation</i>	-	<i>cost cutting</i>	-	<i>bridging</i>
Dauer	mittel	mittel	kurz	kurz bis mittel	lang	kurz bis mittel
Bedeutung für Gesamtprojekt, Auswirkungen	hoch, > Konflikte 2, 4, 5	mittel bis hoch	hoch, > Konflikt 2	mittel	mittel, Veränderung der Erschließungs-lösung	gering bis mittel
Beteiligung	fachlich hoch, außer-fachlich nur nachträglich	fachlich mittel, außer-fachlich gering	fachlich hoch, außer-fachlich gering	fachlich hoch, außer-fachlich hoch	fachlich und politisch hoch, außerfachlich gering	fachlich gering, außer-fachlich gering
Schlüsselentscheider	Gutachter, Senat, Bezirksamt	Senat, Gutachter	Senat, Investor	Architekt, Bezirksamt, Senat	Investor, Bahn	Bezirksamt, Senat
Bündnispartner	Investor	Bezirk, Investor	Bezirksamt, BVV	Investor	(Senat)	-
Gegner	(Architekt)	(Senat)	(Bürger)	BVV-Minderheit, Bürger	Bezirk	(Architekt, Investor)

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Ring-Center

Projekt Treptowers	Konflikt 1 Städtebauliche Konfiguration	Konflikt 2 Nutzungsart	Konflikt 3 Höhe	Konflikt 4 Versorgungsgrad	Konflikt 5 Freiflächengestaltung	Konflikt 6 Denkmalschutz
Entstehung, Abhängigkeit	IE (unterschiedliche Erwartungen an den Konversionsprozeß), Konflikt 2 >	IE (unterschiedliche Erwartungen an den Konversionsprozeß)	IE (städtebauliche Experimentierphase), Konflikt 1 >	IK (unterschiedliche Erwartungen an den Konversionsprozeß), Konflikt 1 >	ZU (Überlagerung schwer vereinbarer Ziele), Konflikte 1, 3, 4 >	ZU (Überlagerung schwer vereinbarer Ziele), Konflikte 1, 2 >
exogener Einfluß	Grundstücksgeschäft, Prägung des Umfelds, städtebauliches Leitbild	Prägung des Umfelds, gesamtstädtische Planung, Grundstücksgeschäft	gesamtstädtische Planung, Prägung des Umfelds	Prägung des Umfelds, städtebauliches Leitbild, gesamtstädtische Planung	gesamtstädtische Planung	Vorgeschichte Standort
Thematisierungsgrad	hoch	gering bis mittel	gering bis mittel	mittel	hoch	mittel
Fundierung	mittel	gering bis mittel	gering bis mittel	gering bis mittel	mittel	hoch
Verfügbarkeit Alternativen	hoch	mittel	hoch	mittel	mittel	mittel
Bewältigung	fachlich / externalisierend / detaillierungsorientiert	autonom-fachlich // pragmatisch-detaillierungsorientiert	hierarchisch-fachlich / externalisierend-legitimatorisch / detaillierungsorientiert	hierarchisch-fachlich-autonom // detaillierungsorientiert	autonom, fachlich / aushandelnd / ansatzweise kompromißorientiert	autonom / aushandelnd / ansatzweise kompromißorientiert
Problemlösungsansatz	ansatzweise <i>logrolling</i>	-	-	ansatzweise Ausdehnung Ressourcen	-	ansatzweise <i>cost cutting</i>
Dauer	kurz (im Detail lang)	kurz (im Detail mittel)	mittel	mittel	mittel	mittel
Bedeutung für Gesamtprojekt, Auswirkungen	hoch, Ausdruck umfassender Konversion, > Konflikte 3, 4, 5, 6	gering bis mittel, > Konflikte 1, 6	mittel, > Konflikt 5	mittel, > Konflikt 5	gering bis mittel	mittel
Beteiligung	fachlich hoch, außerfachlich gering bzw. nachträglich	fachlich gering, außerfachlich gering	fachlich mittel, außerfachlich gering	fachlich hoch, außerfachlich-politisch gering bzw. nachträglich	fachlich mittel, außerfachlich gering	fachlich hoch, außerfachlich gering
Schlüsselentscheider	Investor, Bezirksamt	Investor, Bezirksamt	Bezirksamt, Investor	Gutachter, Investor	Investor, Architekt	Investor
Bündnispartner	Senat	Senat	Gutachter, Architekt, Senat	Bezirksamt	Bezirksamt	Bezirksamt, Senat
Gegner	(Bürger, teilweise BVV)	(Bürger)	(Bürger, teilweise BVV und Bezirksamt)	(Senat, teilweise Bezirksamt)	(Senat, Bürger)	(Senatsverwaltung)

Tabelle: Konfliktbewältigung im Projekt Treptowers

Erläuterungen zu den Tabellen über die Konfliktbewältigung

1. ZEILE „ENTSTEHUNG, ABHÄNGIGKEIT“

Die Angaben stellen eine analytische Vergrößerung dar. Die Kürzel orientieren sich an den Begriffen des Abschnitts über Konfliktentstehung im Text. Dabei bedeuten:

ZU: unvereinbare Ziele, ZI: inkonsistente Zielsysteme, IE: Interpretationsdifferenzen in Experimentierphasen, IK: Interpretationsdifferenzen in Konkretisierungsphasen, VV: verfahrensbedingter Konflikt durch veränderte Rahmenbedingungen, VZ: verfahrensbedingter Konflikt durch Zugang ausgegrenzter Positionen, VI: verfahrensbedingter Konflikt durch Infragestellung nachgeordneter Teilentscheidungen.

Die in einigen Fällen nach den Erläuterungen in Klammern anschließenden Abhängigkeitsverhältnisse sollen deutlich machen, wenn Konflikte von anderen Konflikten mit ausgelöst werden. Vor dem >-Zeichen stehen dabei die ggf. mit auslösenden Konflikte, die eingeklammert sind, wenn ihnen nur ein geringer Einfluß zuzurechnen ist.

2. ZEILE „FUNDIERUNG“

Der Begriff soll qualitativ ausdrücken, wie stark die inhaltliche Auseinandersetzung im jeweiligen Konflikt stattgefunden hat.

3. ZEILE „BEWÄLTIGUNG“

Die Angaben sind durch /-Zeichen dreigeteilt und sollen vergrößernde analytische Zuschreibungen darstellen. Die erste Angabe betrifft die formale Art der Bewältigung, die zweite die dabei verfolgte Strategie der Beteiligten und die dritte den inhaltlichen Typus der Auseinandersetzung. Auf die Angaben wird in den Abschnitten zur Konfliktbewältigung und zu den Interaktionsformen im Text indirekt Bezug genommen.

Bei der formalen Art der Bewältigung soll „fachlich“ eine Dominanz der Fachleute bei der Konfliktbewältigung, „politisch“ eine Entschärfung durch die Legislative unter möglicher Zurückstellung fachlicher Positionen, „juristisch“ eine Auseinandersetzung vor Gericht, „autonom“ eine weitgehend alleinige Entscheidung des Investors, „hierarchisch“ eine durch die Spitze der Exekutive im Zweifelsfall auch gegen die Position der Fachleute und „experimentell“ eine durch das Verfahren ohne klare Dominanz eines Akteurs herbeigeführte Entscheidung bedeuten, die durch schwer vorhersagbare Entwicklungen eingetreten ist. Bei den verfolgten Strategien ist unter „externalisierend“ die bewußte Verlagerung der Entscheidung in ein ausgelagertes Gremium der Alternativenproduktion und -bewertung, „legitimatorisch“ die Herstellung von Entscheidungsgrundlagen zur Stabilisierung der eigenen Position des maßgeblichen Entscheiders, „evolutionär“ die Weiterentwicklung aus dem Verfahren heraus durch die schrittweise Abarbeitung von Konflikten ohne klare Zuordnung zu einer klaren Verfahrensdramaturgie, „dethematisierend“ durch beiläufige oder implizite Einigung ohne intensive Auseinandersetzung, „symbolisch“ die Entschärfung eines Konflikts durch geringfügiges Nachgeben einer Seite, um den Widerstand der anderen zu entkräften und „aushandelnd“ das Zustandekommen von antizipierenden oder nachträglichen Schlichtungsverhandlungen für strittige Punkte bedeuten. Die Strategien können sich überlagern und sind vermutlich anderen Interpretationen zugänglich. Daher ist die Zuschreibung als vorläufig anzusehen. Der inhaltliche Typus wird mit „kompromißorientiert“ im Sinne einer Annäherung der Kontrahenten, „detaillierungsorientiert“ im Sinne einer Abarbeitung von Konflikten durch Weiterentwicklung der Entscheidungsgrundlage unter Berücksichtigung von Einwänden, „pragmatisch“ im Sinne von den jeweiligen Umständen oder einer entstehenden Dynamik nachgebend, „gestalterisch“ im Sinne eines verstärkten Einsatzes der fachlichen Möglichkeiten eines Akteurs, „polarisierend“ im Sinne einer Entscheidung für eine Extremposition unter vernachlässigbarer Integration von Gegenpositionen und „tauschend“ im Sinne eines „Gebens und Nehmens“ bezeichnet.

4. ZEILE „PROBLEMLÖSUNGSANSATZ“

Die Eintragungen beziehen sich auf das Begriffsrepertoire der Konflikttheorie (vgl. Teil A, Kapitel „Überblick über relevante Forschungsergebnisse“). Zwar sind einige Problemlösungsansätze zu erkennen, doch deren Bedeutung wird durch relativiert durch die parallele Berücksichtigung v. a. der Aspekte „Fundierung“, „Bewältigung“ und „Beteiligung“. Echte integrative Strategien kommen nur vereinzelt vor.

5. ZEILE „BEDEUTUNG FÜR GESAMTPROJEKT, AUSWIRKUNGEN“

Analog zur Zeile „Entstehung, Abhängigkeit“ werden hier bei auslösenden Konflikten Wirkungen auf andere Konflikte verzeichnet.

3. DIE REALISIERUNG DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES UND SEINE STRATEGIEN

3.1 Die Realisierungsstrategien

3.11 Informelle Planungen und vorstrukturierende Überlegungen

Stärker als die unten näher untersuchten formellen Planungsinstrumente (Bauleitplanung) prägen informelle Planungen die Zielfindung im Büroflächensektor. Dies ist einerseits auf die Merkmale des Instruments Flächennutzungsplan zurückzuführen⁸²⁵, andererseits auf die stadtentwicklungspolitische Bedeutung größerer Einzelvorhaben.

3.111 EINSATZBEREICH UND AUFGABE DER INFORMELLEN PLANUNGSÜBERLEGUNGEN

Die gravierenden Nutzungsänderungen, die die Büroflächenprojekte für die jeweiligen Grundstücke mit sich bringen, werden beinahe ausnahmslos über extern vergebene gutachterliche Einschätzungen abgesichert. Die orientierende und zielkonkretisierende Wirkung, die diese Gutachten haben, wird dabei in zweierlei Hinsicht erreicht.

Die erste Funktion ist die Einordnung in das gesamtstädtische Nutzungsgefüge. Sie wird unabhängig vom Einzelgrundstück standortbezogen vorgenommen, läßt aber wegen des kleinen Maßstabs eine genaue Zuschreibung von Kennwerten zu Einzelgrundstücken nicht zu. Die Gutachter besitzen aufgrund der explorativen Funktion für die Vorbereitung, Ausformulierung, und Absicherung stadtentwicklungspolitischer Leitlinien einen weiten Spielraum, der bis hin zur Strategiedefinition reicht. Die Aufgabe der Gutachten ist die Überführung von vagen und vorläufigen Ideen in einen weiterbearbeitungsfähigen Rahmen. Demgemäß leisten sie typischerweise die Teilaufgaben Standortsuche und -auswahl, Potentialermittlung und Formulierung von allgemeinen Qualitätsstandards (zu denen auch die genauere Einschätzung von städtebaulichen Kennwerten zählen kann). Einzelprojekten weit vorgelagert oder übergeordnet, sollen sie eine Lenkungsfunktion erfüllen, die wegen ihrer Reichweite in enger Abstimmung zwischen der jeweils zuständigen politischen Verwaltungsspitze und dem Gutachterbüro entwickelt wird. Die strategische Aufgabe spiegelt das Zusammenwirken fachlich-planerischer Einschätzungen und der politischen Leitlinie wider. Über die Auswahl des geeigneten („Haus“-) Büros gelingt es dabei der Verwaltungsspitze, das über die Jahre in stadtentwicklungspolitische Leitlinien geronnene Kondensat auf die aktuellen Rahmenbedingungen anzupassen. Es bleibt wiederum der mit einem breiten Spielraum ausgestatteten Verwaltungsspitze überlassen, inwieweit sie aufgrund von Leitvorstellungen aus anderen Politikfeldern oder aus strategischen Überlegungen heraus Teile der Öffentlichkeit in die Zielbestimmung einbezieht. Vorbereitender Charakter, Abstraktheitsgrad und Aufgabenverständnis der verschiedenen politischen Institutionen, insbesondere der Legislative, machen jedenfalls deren Einforderung unwahrscheinlich, wobei sich die Legislative zumeist auf die Steuerung des Arbeitseinsatzes der Exekutive beschränkt und die inhaltliche Positionsbestimmung weitgehend der Exekutive überläßt, die diese ihrerseits an die (zielgerichtet ausgewählten) Gutachter delegiert. Es obliegt der fachlichen Qualifikation der politischen Spitze, dabei den Grad an Einfluß der obersten Hierarchieebenen innerhalb des Verwaltungsapparats auf die Auswahl

⁸²⁵ Dieser muß trotz der im Falle des FNP 1994 in Berlin beobachtbaren hohen Verfahrensgeschwindigkeit und der Parallelverfahren mit gleichzeitiger Änderung des Flächennutzungsplans und Aufstellung eines Bebauungsplans als schwerfälliges Instrument bezeichnet werden, wenn man sich vergegenwärtigt, daß im Ostteil der Stadt für die Jahre des Vereinigungsbooms kein vorbereitender Bauleitplan existiert hat. Hierzu hat selbstverständlich die politische Entscheidung beigetragen, auf eine Überleitung von DDR-Plänen zu verzichten, egal wie man diese Entscheidung auch bewerten mag. In jedem Fall ist der Flächennutzungsplan ein Instrument, das sich - so zeigt die Geschichte der Vergrößerung in der Darstellungssystematik seit dem FNP 1965 - eine große Flexibilität für Veränderungen und Konkretisierungen bewahren will. Dennoch deutet eine Orientierung der Darstellungen an dem Charakter des Bestands an vielen Stellen darauf hin, daß die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand gegenüber Großprojekten - insbesondere am Stadtrand - gestärkt werden soll. Dies muß für den Innenstadtbereich allerdings relativiert werden. Vgl. den Abschnitt zum Flächennutzungsplan. Jedenfalls kommt aufgrund der groben Darstellungssystematik tendenziell informellen Planungen eine wichtige Stellung bei der Vorbereitung von Großprojekten zu.

der Gutachter und die Bestimmung fachlicher Voraussetzungen für die Gutachtertätigkeit festzulegen⁸²⁶. Die gutachterlichen Empfehlungen auf dieser Ebene bleiben durch einen mehrfachen Filter - gezielte Auswahl des Büros, intensive interne Abstimmung der gutachterlichen Empfehlungen, Ansiedlung der Detailkompetenz in der Exekutive und Reduzierung der Legislative in deren Selbstverständnis auf eine sehr grob wirkende Kontrollinstanz, Überordnung der Fachkompetenz über spätere Beteiligungsschritte - von der Einwirkung aus der Öffentlichkeit weitestgehend abgeschirmt⁸²⁷. Die durch die Gutachten auf der beschriebenen Ebene entstehende konzeptionelle Einheit stabilisiert die politische Richtung der Verwaltungsspitze legitimatorisch⁸²⁸. Der fachliche Charakter der Gutachtertätigkeit immunisiert die dargelegten Inhalte zunächst gegen frühe Unterminierungen. Auf diese Weise entsteht ein symbiotisches Zusammenwirken der fachlichen Ebene und der politischen Ebene. Erstere differenziert ausgehend vom planerisch-städtebaulichen Prinzip der Verträglichkeit den Stadtraum nach Standortqualitäten, konstruiert daraus Nutzungsgefüge und wendet diese auf Standorte an und kombiniert diese schließlich mit Qualitätsanforderungen standortunabhängiger Art. Letztere entwickelt ein allgemeines Bekenntnis zu den exogenen Rahmenbedingungen und kann dadurch das Nutzungsgefüge gewissermaßen kalibrieren. Die in der Verzahnung entstehende Logik des Standortgefüges ist grundstücks- und projektbezogen nur dann aufzubrechen, wenn sich noch keine Rechtspositionen verfestigt haben und sich die beteiligten Akteure bei der grundstücksbezogenen Ausdifferenzierung der Planungsziele inhaltlich und auf die handelnden Personen erheblich von der planerischen Vorstufe „emanzipieren“ können (z. B. inzwischen ausgewechselte Verwaltungsspitze einer anderen Partei, andere Planungsebene innerhalb des zweistufigen Berliner Planungssystems).

Konfrontiert mit absehbaren Investitionsabsichten, versucht die Verwaltungsspitze, sich durch informelle Planungen eine projektbezogene Orientierung zu verschaffen, deren Rahmenbedingungen den möglichen Alternativenrahmen bereits enger stecken und dabei u. U. im Widerspruch zu den oben genannten allgemeineren gutachterlichen Überlegungen stehen. Dieser zweiten Funktion kommt insbesondere angesichts der mangelnden Übersetzung von Inhalten aus kleineren Maßstabsebenen eine zentrale Rolle bei der Determination des grundstücksbezogenen städtebaulichen Programms zu. Auch hier greift ein analoger Mechanismus des Zusammenwirkens von politischer und fachlicher Ebene, wenngleich die Einordnung in das gesamtstädtische Nutzungsgefüge gerade an zentralen Standorten anders funktioniert⁸²⁹. Bleibt auf der übergreifenden Ebene zwangsläufig eine Detailfestlegung aus, so erlaubt die projektbezogene Ebene eine Interpretation der übergreifenden dahingehend, daß städtebauliche Kennwerte verbalisierte Standortqualitäten konkretisieren und variieren. Dadurch evtl. ausgelöste Rückwirkungen auf die Definition des gesamtstädtischen Nutzungsgefüges sind in der fachlichen Ebene - wegen der Bandbreite stadtentwicklungspolitischer Positionen in der Fachwelt - umstritten. Die politische Ebene bedient sich der Existenz dieser fachlichen Bandbreite legitimatorisch, wenn die eigene Position nicht auf theoretische fachliche Mehrheitsfähigkeit hin, sondern auf ihre Verortung innerhalb des fachlich vorhandenen Spektrums geprüft wird. Mit anderen Worten lotet die Politik, falls sie strategisch eine Verschiebung des durch den stadtentwicklungspolitischen Mainstream gegebenen Quasi-Konsens in der Fachöffentlichkeit beabsichtigt, dort Ressourcen für eine Bestätigung des eigenen, aus einer anderen Logik begründeten

⁸²⁶ Insbesondere ist dies deshalb von Bedeutung, weil durch unterschiedliche inhaltliche Auffassungen der Referatsleiter untereinander und von deren „Hausbüros“ ein gewisses Reservoir von Handlungsalternativen „verfügbar“ ist.

⁸²⁷ Diese Aussage ist dann zu differenzieren, wenn die Abschirmung nicht bewußt (und mit Entscheidungsgewalt über den Grad in der Hand der Verwaltungsspitze) abgebaut wird - falls beispielsweise das Selbstverständnis der Verwaltungsspitze in diese Richtung tendiert.

⁸²⁸ Die Untersuchung der Akteure hat angedeutet, daß diese Richtung sehr wohl die Ausrichtung der Gutachten mitbestimmt. In zahlreichen Fällen wird die Politik der Verwaltungsspitze durch die Verwaltung selbst über die Gutachtertätigkeit erst geformt und geprägt. Insbesondere die Fallstudien, bei denen Entwicklungsorte über die Politik vorgegeben worden sind, zeigt sich ein selektiver Einsatz der Verwaltung durch die politische Spitze und eine Stabilisierung der politischen Ziele teilweise bereits vor der Projektkonkretisierung, so daß diese in der Verwaltung die politischen Ziele als Eingangsgröße betrachten muß. Vgl. dazu insbesondere den Zoofenster-Block, das Ring-Center, die Treptowers oder den Alexanderplatz.

⁸²⁹ Als Beispiel kann die Ausdifferenzierung des Ringstadtkonzepts in Projekte und dessen Beziehung zu innerhalb des S-Bahn-Rings liegenden Büroflächenkonzentrationen im Hinblick auf die Durchsetzung von wenig durchmischten Hochhauskomplexen dienen.

Entwicklungspfades aus und stellt dieses Vorgehen entweder als notwendiges Eingehen auf veränderte Rahmenbedingungen oder als Innovationspolitik dar⁸³⁰.

3.112 EINFLUßGRÖßEN UND BESTIMMUNG INHALTLICHER POSITIONEN

Dominierende Einflußgrößen für die Ausgestaltung der gutachterlichen Positionen werden aus dem Umfeld abgeleitet, wie bereits ansatzweise aus der obigen Darstellung deutlich wurde. Das Prinzip der Verträglichkeit von Entwicklung läßt dabei das Abgehen von städtebaulichen Kennwerten im Bestand nur bis zu einem Grad zu, wenn die Planung nicht von vorneherein als hypertroph, unrealistisch oder fachlich abwegig aufgefaßt werden soll. Die vorrangige Nutzung eines Standorts für Bürogebäude unterliegt dabei nur einer sehr losen Orientierung an Dichtewerten oder Mischungsanteilen aus der jeweiligen Umgebung, da die neue Nutzung sich auf eine andere Weise organisieren läßt als die in weiten Teilen der Stadt benachbarten Wohnviertel oder Gewerbegebiete. Privatwirtschaftliche Verwertungsüberlegungen werden (unter Berücksichtigung der bereits mehrfach erwähnten Freiflächenstandards) hingenommen. Allerdings prägen die städtebauliche Erscheinung in bezug auf die bauliche Struktur und die Höhenentwicklung als wichtigste Elemente der „Benutzeroberfläche“ von Stadt auch die gutachterlichen Überlegungen, die ein Abgehen von der Umgebungsstruktur lediglich in geringem Maße vorsehen und gerade eine Höhenüberschreitung des Bestands zunächst maximal um eine „Höhenstufe“⁸³¹ zulassen. Die dem Bestand zugeordnete Zuschreibung einer symbolischen Bedeutung wirkt dabei vor allem höhenbegrenzend, wenn sie eine Bezugnahme auf historische Stadtkonzeptionen oder eine nur wenig herausragende Stellung des Projekts im Stadtgefüge nahelegt. Erst in der Projektierungsphase selbst werden diese Höhenbegrenzungen wiederum durch innere Differenzierung der Projekte nach Nutzungen und städtebaulicher Bedeutung ihrer Einzelbestandteile gesprengt. Auf die sich durch das Umfeld in der beschriebenen Weise ergebenden Kenngrößen werden die gesamtstädtischen Entwicklungsziele aufmoduliert, die ihrerseits Niederschlag von Vorüberlegungen im engsten Kreis von Fachpolitikern und ihren Beratern darstellen⁸³².

3.113 WIRKUNG IM ENTSCHEIDUNGSPROZEß

Die verfahrensbedingte latente Bedrohung abstrakt-übergreifender Ziele und Vereinbarungen als Resultat informeller Planungen durch die projektbezogene Ausdifferenzierung von Zielen provoziert die Frage nach der Relevanz und dauerhaften Mobilisierungsfähigkeit von Gutachten, Rahmenplänen und vorab gefaßten Beschlüssen über Zielvorstellungen. Es mag trivial wirken, zunächst darauf hinzuweisen, daß die Konkretheit der formulierten Ziele ihre Durchsetzbarkeit beeinflusst. Gerade in der entwicklungsplanerischen Vorbereitung durch Institutionen, die in letzter Konsequenz ohne Einfluß auf die Projektplanung bleiben, weil es ihnen an Kompetenz oder Verhandlungsführerschaft und mithin an Vetomacht gebricht, spielen allerdings unkonkrete Ziele eine beachtliche Rolle, die sich nicht zuletzt aus dem Auftrag zur abstrakten städtebaulichen Strukturdefinition ergibt. Wesentliche Gründe für die hier konstatierte Unschärfe liegen u. a. in der strategischen Einschätzung, darüber einen breiteren Konsens herstellen zu können, und in der allzu redlichen Verkennung einer strategischen Bedeutung der vorgelagerten „objektiv-abwägenden“ Zieldefinition. In der Analyse des weiteren Entscheidungsverlaufs erweist sich der vermeintliche Konsens auf niedrigem Niveau als wenig stabil gegenüber den „harten“ Argumenten, die sich in der Konkretheit der Projektvorbereitung ergeben. Die durch die Unschärfe in der Vorbereitung bewirkte Verlagerung möglicher Konflikte in eine spätere Entscheidungsphase räumt der Berücksichtigung von projektbedingten Sachzwängen eine größere Wirkung ein, die durch eine vorgelagerte Konfliktaustragung - allerdings mit dem Risiko, an Handlungsfähigkeit einzubüßen - antizipiert werden könnten.

⁸³⁰ Es ist nicht immer zu klären, wann Investitionsabsichten privater Unternehmen dabei die in Gutachten konkretisierten Ziele der Verwaltung konterkarieren und die Politik darauf reagieren zu müssen glaubt, bzw. wann solche Investitionsabsichten von der Politik für die Veränderung verwaltungsmäßig scheinbar festgezurrtter Ziele instrumentalisiert werden.

⁸³¹ Vgl. für die genauere Erläuterung dieser Beobachtung den Abschnitt zur Höhe im Kapitel über die städtebaulichen Charakteristika.

⁸³² Vgl. wiederum das Ringstadtkonzept und das mit ihm einhergehende Höhenprofil der Innenstadt, das, ausgehend von Festlegungen im Senat, auf bezirklicherseits durchgeführte Einzelprojekte determinierend wirkt.

Die den informellen Planungen und Vorüberlegungen zukommende Orientierungsfunktion für das weitere Entscheidungsverfahren sollte jedoch nicht unterschätzt werden⁸³³. Für weite Teile des jeweiligen Geltungsbereichs entfalten sie im weiteren Verlauf zumindest dann Wirkung, wenn überhaupt eine nennenswerte Entwicklung stattfindet. Sie schränken dabei den Abweichungsspielraum in der projektbezogenen Detaillierung erheblich ein, was angesichts der zumeist geringen Objektivierbarkeit der empfohlenen städtebaulichen Kenngrößen eine beachtliche Tatsache darstellt. Ausgehebelt werden sie allerdings häufig dann, wenn die vorgelagerten Planungsschritte einen angemessenen Konkretisierungsgrad überschreiten, so daß sie bei einer Veränderung der Beteiligtenstruktur oder der Rahmenbedingungen sofort obsolet werden⁸³⁴, oder wenn sie durch die Realentwicklung in ihrer Sinnfälligkeit diskreditiert werden, insbesondere bei Ausbleiben einer Entwicklung, selbst wenn die Festlegungen der Vorplanung daran „schuldlos“ sind. Wirkungsmacht entfalten ungeachtet der weiteren Entwicklung vor allem solche Festlegungen, die von vorneherein einen hinreichenden Spielraum für eine Grundstücksverwertung offengelassen haben, da gegen sie kein „Druck“ von Investoren aufgebaut werden kann, gleichgültig, auf welchem Weg dieser sich Wirkung verschaffen mag. Dagegen muß eine Kopplung einschränkender Ziele an eine mögliche Investition stets mit dem Scheitern rechnen, selbst wenn die Verhandlungsmacht der öffentlichen Hand groß zu sein scheint⁸³⁵. Dieses Scheitern wird wahrscheinlicher, wenn sich das möglicherweise bedeutende Ziel von seiner schieren Wahrnehmbarkeit her im Zusammenhang der Investition als „Detail“ abqualifizieren läßt.

Die Erosion von Grobzielen in länger andauernden Prozessen verdient eine gesonderte Betrachtung, insbesondere im Hinblick darauf, daß sie nicht einheitlich verläuft. Eine Erosion ist dann zu befürchten, wenn sich das Ziel in einem veränderten Projektzusammenhang weiterhin interpretatorisch halten läßt. Sein Stellenwert verkümmert Schritt für Schritt, wengleich es immer noch als „im Entwurf aufbewahrt“ angesehen werden kann. Demnach riskieren Ziele wie eine Uferpromenade (neben ihrer Nichtrealisierung in Abschnitten, die völlig ohne Entwicklungstätigkeit bleiben) „nur“ eine quantitative Aushöhlung, da die Zugänglichkeit eines Ufers durch Mindeststandards für die Projektierung von Fußwegen sichergestellt ist (mit den Einschränkungen, die sich in den Fallstudien zeigen ließen). Folgerichtig (dies ohne normativen Unterton) ist dagegen das Wegbrechen eines Ziels wie der offenen Komposition von Baukörpern und der Durchlässigkeit eines Grundstücks, die im Falle des Victoria-Geländes über die Forderung nach der Anordnung eines Solitärs im Blockinnenbereich transportiert wurden, aber stets einer erheblichen Spannweite von Interpretationen und Bewertungen zugänglich waren.

3.114 KOMMUNIKATIONSZUGANG, LOBBYISMUS UND KONFLIKTBEWÄLTIGUNG

Die informellen Planungsschritte entziehen sich beinahe völlig einer öffentlichen Diskussion. Selbst die Legislative ist nur wenig in die Meinungsbildung einbezogen. Dabei läßt sich allerdings ein wichtiger Unterschied zwischen der Landes- und der Bezirksebene feststellen: Wird im Bezirk, vermittelt über die Thematisierung im Rahmen der Bereichsplanung und wegen des erheblichen Stellenwerts standortbezogener oder gar stadtteilbezogener Strategien, eine Kontrolle und gegebenenfalls Beschlußfassung zumindest auf Ausschußebene erreicht, ist dies auf Landesebene nur äußerst selektiv und indirekt der Fall⁸³⁶. Die Komplexität des Stadtentwicklungsplanung und der vorbereitenden Bauleitplanung läßt eine detaillierte Behandlung nur bei besonderer Brisanz oder zentraler Bedeutung für herausgehobene Stand-

⁸³³ Vgl. dazu die Anmerkungen in Nagel/Spath 2000 zur Verkehrslösung am Pariser Platz.

⁸³⁴ Vgl. dazu die Beispiele Passage Ring-Center, Nutzungskonzept Kant-Dreieck oder Testentwürfe von Müller/Rhode für den Bereich der City-West.

⁸³⁵ Vgl. das Beispiel der Passage am Ring-Center oder andere Ziele in bezug auf die Gestaltung des öffentlichen Raums, wie die zunächst im historischen Sinne gemeinte Wiederherstellung eines ebenerdig zugänglichen Bereichs an der „Hobrecht-Tasche“ am Kant-Dreieck. Weiterhin ist die stringente Umsetzung von städtebaulichen Konzepten zu nennen, die durch die Realisierungsbedingungen für Investitionen in Gefahr gerät und dann Veränderungen mit sich bringt, wie das Höhenprofil des Rahmenplans um den Ostbahnhof usw.

⁸³⁶ Vgl. die Ausführungen im Kapitel zu den Akteuren zur zwiespaltigen Rolle des Abgeordnetenhauses in einem Stadtstaat wie Berlin. Aussagen der Gesprächspartner deuten darauf hin, daß der Senat in seiner Politik bisweilen die Möglichkeiten einer Stabilisierung seiner Politik durch Abgeordnetenhausbeschlüsse unterschätzt, möglicherweise wegen der geringen Kompetenz, die er dem Abgeordnetenhaus in bezug auf die Baupolitik zuschreibt.

orte zu, wenn die Entwicklungsdynamik wie in der ersten Hälfte der 1990er Jahre beachtlich ist⁸³⁷. Auf diese Weise kann sich der Senat für die städtebauliche Ausgestaltung des Standortgefüges einen Spielraum weitgehend unabhängigen Handelns erarbeiten, in dem er für die spätere bezirkliche Projektentscheidung zentrale Vorentscheidungen in einem Größenordnungsbereich zwischen den Vorzeigeprojekten des Senats und den eigenständig von den Bezirken entwickelten Standorten trifft. In Zeiten geringerer Dynamik steigt der Einfluß des Landes weiter, doch nimmt dann tendenziell auch die Beteiligung des Abgeordnetenhauses zu⁸³⁸.

In den Bezirken stellt ein vergleichbares Vorgehen die Ausnahme dar und stützt sich dann zumindest auf die grundsätzliche Unterstützung einer breiten BVV-Mehrheit, die sich die grundsätzliche Möglichkeit der Einflußnahme durch Projektpräsentationen im Ausschuß nicht nehmen läßt und erst ab einem gewissen Konkretisierungsgrad nicht mehr wirklich in der Lage ist, die Projektdetails mitzubestimmen. Die Nähe der Bezirksverordneten zu den Bürgern und die Sensibilität für Auswirkungen von Großprojekten vor Ort legen eine stärkere Verfahrenstransparenz bereits im Vorfeld von Projekten dort nahe.

Der eingeschränkte Kommunikationszugang für die Öffentlichkeit in dieser Zwischenebene erhöht tendenziell lobbyistische Zugangschancen, da die Verwaltung als Verfahrensführerin im Entscheidungsprozeß einerseits auf eine gewisse Absicherung in Beraterkreisen setzt und andererseits verwaltungsgeleitete Vorabstimmungen in der Regel professionell involvierten Akteuren als direkten Ansprechpartnern gegenüberstellt. Die dabei auftretenden Vernetzungen zwischen Architekten, Planern und maßgeblichen Verwaltungsmitarbeitern oder Politikern leben von Seiten der Berater in einem schwer strukturierbaren Kontinuum zwischen einer von „Stadtverträglichkeit“ und „Verantwortung“ geprägten Beratungstätigkeit am einen Ende des Spektrums und der Sicherstellung von Aufträgen sowie Verwirklichung der eigenen Stadtvorstellung am anderen (vgl. auch Sewing 1995, Strom 1996). Auffällige Indizien für den selektiven Zugang sind personelle Wechsel zwischen Behörde und Privatwirtschaft, die Beauftragung eines engen Kreises von Gutachtern und die Zugangsprobleme auswärtiger Vertreter der Beraterzunft⁸³⁹. Der Aspekt der Verantwortung für die Stadt bzw. sogar ansatzweise der impliziten anwaltlichen Vertretung der verschiedensten Bevölkerungsgruppen darf dabei nicht unterschätzt werden, zumal sich in den 1980er Jahren gerade in der West-Berliner Planerprofession ein stark verankertes Selbstverständnis der Vertreter als Anwalt der Bevölkerung herausgebildet hat, das nach der Vereinigung zunächst einen adäquaten Umgang mit Investoren entwickeln muß.

Konfliktbewältigung ist in diesem Umfeld als politische Auseinandersetzung anzusehen, wobei die Vertreter unterschiedlicher Auffassungen, so sie denn überhaupt Stellung zu einem Planungsproblem nehmen, ausgehend von ihren eigenen Positionen und einem mittelbaren Eindruck von möglichen Fach- oder Bürgermeinungen zu unterschiedlichen Interpretationen der „Verantwortbarkeit“ städtebaulicher Veränderungen kommen. Die weitgehende Ungeklärtheit städtebaulicher Bewertungsprobleme zwischen ökonomischen, funktionalen, sozialen, stadtökologischen, ästhetischen sowie anderen Kategorien und Ansprüchen erlaubt das Nebeneinander konträrer Positionen zu Planungsvorhaben oder Projekten, die sich sämtlich auf ein Verständnis von Verantwortung für das Gemeinwesen berufen können⁸⁴⁰. Auf diese Weise könnten Konflikte selbst innerhalb von Volksparteien erklärt werden, die für sich in Anspruch nehmen, keine spezielle Bevölkerungsgruppe in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen zu stellen, ohne daß unterschiedliche Positionen der in den Berliner Parlamenten vertretenen Parteien auch in der Stadtentwick-

⁸³⁷ Besonders deutlich wird dies im Gewicht, das dem Flächennutzungsplanverfahren sowie den Projekten Potsdamer Platz, Pariser Platz und Alexanderplatz im Abgeordnetenhaus zukommt, während andere Projekte – auch solche, über die das Abgeordnetenhaus im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens zu entscheiden hat – sehr spät oder gar nicht thematisiert werden. Seinen institutionellen Ausdruck findet die hier gemachte Beobachtung im Senat durch die Einrichtung des KOAI, vgl. Lenhart 1998.

⁸³⁸ Vgl. dazu die Situation im wenig dynamischen West-Berlin und in der Vereinigungszeit. Die Zeit, die der Vorwende-Senat offensichtlich in projektarmen Phasen aufbringen kann, um sich mit vielen Details zu befassen, erstaunt im Rückblick. Daß das Phänomen keines der West-Berliner Sondersituation ist, zeigt wiederum der detailbezogene Einsatz Klemanns und Jakubeits.

⁸³⁹ Die von Stimmann betonte Vielfalt der Auffassungen in Berlin „bauender“ Architekten ist zwar nicht von der Hand zu weisen. Für eine differenzierte Einschätzung vgl. das Kapitel über die Akteure.

⁸⁴⁰ Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt zu Argumentationslinien, insbesondere zum kontrastierenden Argumenteneinsatz.

lungspolitik hier verwischt werden sollen. Auffällig bleibt dennoch, wie leicht im Konfliktfall scheinbar festgefahrene Positionen aufgegeben werden⁸⁴¹.

3.12 Wettbewerbs- und Gutachterverfahren

Unter Wettbewerbs- und Gutachterverfahren sollen hier sämtliche entscheidungsvorbereitenden Verfahren verstanden werden, die darauf abzielen, eine städtebauliche Lösung aus mehreren von verschiedenen Autoren stammenden und im Rahmen des Verfahrens entwickelten Varianten auszuwählen. Die Beauftragung eines einzelnen Gutachters, der durchaus mehrere Varianten ausarbeitet und bewertet, wurde bereits oben diskutiert, während sowohl konkurrierende Verfahren im engeren Sinne wie städtebauliche Wettbewerbe und sogenannte „Gutachterverfahren“ als auch Workshopverfahren und mehr oder weniger kooperative Verfahren hier betrachtet werden sollen.

3.121 EINSATZBEREICH UND AUFGABE

Die genannten Verfahren stellen die etablierten Wege der Alternativenproduktion dar, da üblicherweise informelle Planungen von Gutachtern zu selten und wenn, dann unter Ausschluß des Konkurrenzprinzips Ideenvielfalt mit sich bringen. Abgesehen von Architekturwettbewerben, die aufgrund eines Abgeordnetenhausbeschlusses aus der Mitte der 1980er Jahre bei Bauvorhaben auf öffentlichen Grundstücken einen verfahrensmäßigen Qualitätsstandard sicherstellen sollen, werden sie auch für die städtebauliche Ideenfindung eingesetzt, wenn der durch das Umfeld gesteckte Rahmen nicht ausreicht, um die mögliche städtebauliche Komposition hinreichend zu definieren, und mithin breite Spielräume für kreative Lösungsansätze bestehen⁸⁴².

Neben der funktionalistischen Begründung des Einsatzes von Wettbewerben läßt sich durchaus eine fachliche und eine politische geben. Fachlich betrachtet liegen Wettbewerbe dann nahe, wenn realisierungsorientierte Fraktionen der Fachwelt den Ton angeben. Dies ist gerade in der Vereinigungszeit der Fall, da die quantitativen Orientierungen hinsichtlich der Büroflächennachfrage auf ein enormes Bauvolumen hinauslaufen und früh Einigkeit darüber besteht, daß der relativ zeitaufwendige Prozeß der Flächennutzungs- oder der Stadtentwicklungsplanung Einzelvorhaben nicht „in die Quere kommen“ soll. Wettbewerbe stellen sicher, daß Bauaufträge über ein pragmatisches und bewährtes Verfahren auf die Vertreterinnen der relevanten Professionen verteilt werden, bei dem die öffentliche Hand ein Mindestmaß an Einfluß behält. Die personelle Kontinuität innerhalb der Fachwelt verhilft den für die Internationale Bauausstellung 1987 in West-Berlin bewährten Verfahren zu neuem Leben, da die Situation im Hinblick auf das internationale Interesse, das Berlin genießt, vergleichbar scheint. Dabei werden aber Dimensionen erreicht, die in den 80er Jahren aufgrund der geringeren Investitionsdynamik nur in Ausnahmefällen und eher zur Initiierung von langfristigen Planungsprozessen als zur schnellen Bebauung vorkommen⁸⁴³.

Politisch ergibt sich der Rückgriff auf Wettbewerbsverfahren aus der Antizipation von Kritik an der fachlichen Qualifikation des Verwaltungsapparats durch außenstehende Vertreter anderer städtebaulicher Auffassungen⁸⁴⁴, der quasi über Nacht und ohne hinreichende Erfahrung mit größeren Büroflächenprojekten aus den beiden Teilstädten übernommen wurde und nun unter völlig veränderten Rahmenbedin-

⁸⁴¹ Vgl. dazu die Beispiele Kant-Dreieck, Planwerk Innenstadt, Schimmelpfenghaus, Pariser Platz u. a.

⁸⁴² Der Spielraum einer Wettbewerbsauslobung bei der Definition städtebaulicher Kennwerte ist dabei von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, wie die Fallstudien deutlich machen.

⁸⁴³ Vgl. die West-Berliner Beispiele des Planungsverfahrens „Zentraler Bereich“ und Wettbewerb Fasanenstraße.

⁸⁴⁴ Dies können Architekten sein, die nun gewissermaßen angesichts der gewandelten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen endlich einen anderen Städtebau - nicht zuletzt ihren eigenen - einfordern, der vorher in den „behutsamen“ 1980er Jahren nicht zum Zuge gekommen ist. Beispiele finden sich unter Dekonstruktivisten und Hochhausbefürwortern. Gleichermaßen kommen aber auch Investorinnen in Frage, die die Gelegenheit nutzen, begrenzte Dichten als Inkompetenz der Verwaltung und Provinzialität der Politik zu diffamieren. Der Wettbewerb Potsdamer Platz, nicht zufällig einer der ersten Wettbewerbe nach der Wende, ist hier aussagekräftig und bringt mit dem „Posemuckel“-Vorwurf eines Daimler-Benz-Vertreters wie der Kritik am Ideenwettbewerb aus der Architektenschaft Kritik aus beiden genannten Richtungen mit sich, die allerdings im Zuge des weiteren Verfahrens durch den Verweis auf die Nutzung von auswärtigen Fachleuten und weitere Verhandlungen mit dem Investor begrenzt wird und spätestens mit dem Publikumserfolg des debis-Projekts in der Öffentlichkeit vergessen scheint.

gungen operieren muß. Die Hereinnahme von auswärtigem *Know-how*, möglichst unterstützt durch Fachleute mit internationalem Renommee, sichert neben einer Öffnung der Planungsdebatte durch das Stadtforum zumindest für die Fachwelt die Politik so weit als möglich gegen die Vorwürfe der Provinzialität, der investitionshemmenden Entscheidungsschwäche und der inneren Blockade ab. Daß diese Vorwürfe trotz der Wettbewerbsverfahren laut werden, muß angesichts der überzogenen Bautätigkeit in den Vereinigungsjahren im Nachhinein als Versuch einzelner Akteursfraktionen gewertet werden, die öffentliche Debatte für die eigene entwicklungsorientierte Position zu strukturieren und zu beeinflussen. Dennoch ist gerade die Vielzahl der Wettbewerbe auch ein wichtiges und leistungsfähiges Argument der Exekutive gewesen, um sich solche Vorwürfe zurückzuweisen.

3.122 WETTBEWERBSBETRIEB

Die Berliner Wettbewerbe der Vereinigungszeit sind trotzdem wegen der angeblichen Herausbildung und Stützung einer Gruppe vor Ort mächtiger Architekten stark kritisiert worden. Die Kritik gipfelte im sogenannten „Architekturstreit“, der sich allerdings fast ausschließlich auf die Gestaltung von innerstädtischen Fassaden bezog (Burg 1994, Sewing 1994). Bevor eine Einschätzung gegeben wird, sollen die verschiedenen Verfahrenstypen und ihr Einsatzbereich systematisch vorgestellt werden.

Der städtebauliche Ideenwettbewerb folgt den in „der GRW“⁸⁴⁵ niedergelegten Grundsätzen. Ihm gehen in der Regel gutachterliche Untersuchungen und Vorabstimmungen voraus, die Eingang in die Wettbewerbsvorgaben finden. Damit ist zunächst das zufällige Element der Festlegung städtebaulicher Ziele durch die Eigendynamik von Jurysitzungen weitgehend reduziert. Im Extremfall wird die Wettbewerbsform allerdings auch bewußt ohne nähere Zielvorgaben eingesetzt. Da der Wettbewerb die Bebauung mehrerer Grundstücke koordiniert bzw. entwickelt, ist die Rolle der Zielfindung der öffentlichen Hand zentral. Deren Delegation an das Wettbewerbsverfahren ist insofern problematisch, als de facto durch die Prämierung eines Siegerentwurfs Bindungen eingegangen werden, die nur schwer wieder aufzubrechen sind. Die Nutzung eines Wettbewerbs als Ideenreservoir im Rahmen einer gewissenhaften Interessenabwägung ist dadurch deutlich eingeschränkt, womit der bewußte Verzicht auf die Definition von Zielvorgaben sich als entgangene Chance entlarvt. Sein strategischer Einsatz ist Ausdruck des Einflusses von entwicklungsorientierten Investoren bzw. Grundstückseigentümern⁸⁴⁶.

Die entwicklungsorientierte Verzahnung von Zielen der Verwaltung und Verwertungsinteressen der Eigentümer und Investoren kommt am deutlichsten in der Durchführung von Bauwettbewerben zum Ausdruck. Folgen sie auf städtebauliche Wettbewerbe, besteht ihre Funktion lediglich in der Konkretisierung der städtebaulichen Ziele und in der Sicherstellung architektonischer Qualität über die Alternativenproduktion und -auswahl. Für die Herausbildung eigenständiger städtebaulicher Aussagen sind sie dann weniger relevant. Eine wesentlich größere Bedeutung kommt solchen Verfahren zu, die entweder mit gebührendem zeitlichem Abstand vom vorlaufenden Ideenwettbewerb stattfinden und damit nur noch eingeschränkt dessen Ziele aufgreifen, sowie solchen, die aufbauend auf Vorstudien in projektbezogenen Wettbewerben die städtebaulichen Rahmenbedingungen am Einzelfall produzieren bzw. modifizieren. Scheinbar zur Absicherung hinsichtlich der architektonischen Qualität notwendig und zur Antizipation möglicher Konflikte zwischen öffentlicher Verwaltung und Investoren sinnvoll, bergen diese geladenen Wettbewerbe und konkurrierenden Gutachterverfahren wesentliche neue Konfliktpotentiale. Typischerweise verbinden sich in ihnen die entwicklungsorientierten Strategien von Teilen der Senatsverwaltung mit Verwertungsinteressen der Eigentümer bzw. Investoren. Sie werden daher als Ausdruck von Wachstumskoalitionen wahrgenommen, wenngleich das ihnen zugebilligte Medienecho wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, daß sie für herausragende Standorte von gesamtstädtischem Interesse zum Einsatz kommen und daher über ihren quantitativen Beitrag zum Stadtentwicklungsgeschehen hinaus wahrgenommen werden. Nichtsdestoweniger stellen sie in einem ständig neu zu bestimmenden Kräftegleichgewicht zwischen den verschiedenen stadtentwicklungspolitischen Hauptlinien das dynamische Element dar, das eine inhaltliche Verschiebung zugunsten der „Metropolitenbildung“ und informellen öffentlich-privaten Partnerschaften zu bewirken trachtet. Wegen der formalen Funktion als bauvorbereitendes Verfahren verengt sich der Kreis der Beteiligten drastisch. Der Rückgriff auf die Sicherstellung architektoni-

⁸⁴⁵ Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens - GRW 1995 -.

⁸⁴⁶ Vgl. dazu den Wettbewerb zum Alexanderplatz.

scher Qualität grenzt Nichtfachleute potentiell aus. Diese werden zum einen bereits als unwillkommene Einwirkung in die stadtentwicklungspolitisch gebotene Gewährleistung einer angemessenen Grundstücksverwertung angesehen. Zum anderen argumentieren sie auf eine Weise, die architektonischen Qualitätsmaßstäben fremd ist und ihr teilweise sogar zuwiderläuft⁸⁴⁷. Sie kann durch das Wettbewerbsverfahren diskreditiert oder ausgegrenzt werden. Eine Vermittlung von Ansprüchen von außen gelingt lediglich über das „antizipierende“ Selbstverständnis der Akteure und den dadurch evtl. ausgelösten Einsatz von Gutachtern. Die formalen Beteiligungsverfahren können häufig auf eine Unterstützung durch die Mehrheit in oder eine Zurückhaltung der Legislative rechnen. Sie konfrontieren die Beteiligung der Öffentlichkeit mit dem legitimatorischen Stellenwert des Verfahrens und insbesondere seiner Leistungsfähigkeit als Identifikation eines besten Entwurfs unter Alternativen⁸⁴⁸. Dies bedeutet im Umkehrschluß, daß ein Scheitern des Legitimationsmechanismus auch die Abwehrfront gegen späteren Widerstand schwächt, was insbesondere bei umstrittenen Juryentscheidungen der Fall ist.

3.123 WERKSTATTVERFAHREN

Werkstattverfahren sind nach und neben den großen Wettbewerben der Vereinigungszeit stärker eingesetzt worden. Ihr Vorzug wird in der Mobilisierungsfähigkeit erkannt, die sich daraus ergibt, daß mögliche Gegner eines Projekts frühzeitig in den Entscheidungsprozeß einbezogen werden und eine Blockadehaltung unwahrscheinlicher ist. Hieraus läßt sich bereits ableiten, daß ein wichtiger Einsatzbereich der Werkstattverfahren die Durchsetzung bedeutender einzelbetrieblicher Investitionsvorhaben ist, bei denen Widerstände gegen unternehmerische Ziele im Bezirk zu befürchten sind und das Verfahren letztlich die Konsensfindung beschleunigt. Eine ähnliche Situation kann sich auch zwischen verschiedenen Bereichen der (bis 1999) zersplitterten Berliner Kompetenzen auf Senatsebene ergeben.

Promotoren von Werkstattverfahren sind demnach Mittler zwischen Investoren und öffentlicher Verwaltung, die von den Investoren mit einer Vertretung ihrer Interessen beauftragt werden, zu denen nicht zuletzt die zügige Herbeiführung von Projektentscheidungen zählt, oder Senatsverwaltungen, die aufgrund der Komplexität größerer Entwicklungsvorhaben konventionelle Wettbewerbsverfahren für ungeeignet zur Herbeiführung abgestimmter und tragfähiger Beschlüsse halten. Werkstattverfahren zeichnen sich insbesondere durch die Interaktivität aus, die eine Weiterentwicklung von architektonisch-planerischen Ideen während des Entscheidungsprozesses erlauben. Damit verbinden sie die Alternativenproduktion der Wettbewerbe mit der ansonsten nachgelagerten Anpassung an reale Bedingungen vor Ort, die nach der Prämierung von Wettbewerbssiegern häufig nachträglich mühsam eingearbeitet werden müssen.

Während die Befürworter von Werkstattverfahren darauf verweisen, daß mit ihnen die Verbindlichkeit der Entscheidungsvorbereitung steigt und kontraproduktive Abstimmungen innerhalb des Bereichs der öffentlichen Verwaltung weitgehend vorverlagert werden können, ist kritisch anzumerken, daß ihnen wie anderen kooperativen Verfahren die Gefahr anhaftet, Konflikte zugunsten der durchsetzungsfähigsten Akteure im Verfahren vorzustrukturieren und dabei die Artikulationsfähigkeit der Gegner noch zu schwächen. Die Selektivität der Beteiligung ist umso gravierender, als gerade die Mobilisierungsfähigkeit bzw. die Vorabstimmung innerhalb der Beteiligten aus dem Bereich der öffentlichen Hand und mit den Investoren eine Berücksichtigung von Belangen der Öffentlichkeit keineswegs sicherstellt. Die Definitionsmacht über die Eingangsgrößen, die in der Hand der Verfahrenssteuerung liegen kann, entscheidet dann letztlich über das tatsächliche Resultat. Die Alternativenproduktion reduziert sich ähnlich wie im Falle von Wettbewerben auf den intern hergestellten und bisweilen in seiner Herkunft nurmehr äußerst schwer nachvollziehbaren Rahmen von Eckwerten. Das Verfahren erzielt zusätzliche Legitimation durch die frühe Einbindung möglicher Gegenpositionen. Damit liegt angesichts der Stellvertreterfunktion der beteiligten Akteure, die durch die Verschiedenheit ihrer Aufgabenfelder und Selbstverständnisse ein breites Spektrum von Belangen „mitdenken“ können, eine erhebliche Verantwortung auf dem Vorabstimmungsprozeß, der die genannten Eckwerte bestätigt. Das Verfahren erscheint in der zersplitterten Verwaltungsstruktur im Berlin der 1990er Jahre eine praktikable Optimierungsstrategie zur gleichzeitigen Sicherstellung von Handlungsfähigkeit und frühzeitiger breiter Vor-Abwägung. Seine Leistungsfähigkeit scheint angesichts der

⁸⁴⁷ Vgl. das Kapitel zu den Akteuren. Die unterschiedlichen Ansprüche von Architekten und Außenstehenden erinnern an Debatten über das Kunstverständnis von Laien, die sich avantgardistischen Ansätzen nur sehr zögerlich öffnen.

⁸⁴⁸ Vgl. insbesondere die Fallstudie zu den Treptowers.

Erfahrungen mit Wachstumskoalitionen, wie sie zumindest in der unmittelbaren Vereinigungszeit zwischen Treuhandanstalt und Senat sowie in einigen Bezirken in den 1990er Jahren bestanden haben, nach einer Straffung der Verwaltungsstruktur oder Einheitlichkeit der politischen Couleur in der Führung der verschiedenen beteiligten Institutionen eingeschränkt; schlimmstenfalls droht eine technokratische Verkümmern.

3.124 WIRKUNG IM ENTSCHEIDUNGSPROZEß

Die stabilisierend-legitimatorische Funktion der Wettbewerbe wurde bereits oben deutlich. Sie läßt sich allerdings für städtebauliche Wettbewerbe nur sehr eingeschränkt feststellen, da sie an Standorten zentralen öffentlichen Interesses erheblich unter Beschuß der jeweiligen Gegner geraten⁸⁴⁹ und an Nebensandorten durch die Realentwicklung Zug um Zug aufgebrochen werden kann. Die Stabilisierung wirkt dann am intensivsten, wenn Einzelvorhaben, die umstrittene städtebauliche Ziele verkörpern, einer raschen Durchsetzung zugeführt werden sollen. Die Größe und Bedeutung des Einzelvorhabens ist dabei für seine Wirkung mitentscheidend. Städtebauliche Leitentscheidungen werden durch Wettbewerbe in erheblichem Maße gerade dann durchsetzungsbezogen gefällt, wenn diese an der Schwelle zwischen städtebaulichem und Realisierungswettbewerb stehen. Aufgrund der Grundstücksverfügbarkeit, der Standortqualität und der politischen Kräfteverhältnisse kommen bestimmte gewerbliche Konversionsstandorte in die Verwertung von Developern, die als Promotoren von Entwicklung in der Lage sind, Wettbewerbe mit den Dimensionen städtebaulicher Ideenwettbewerbe deutlich auf eine Realisierung hin zu profilieren. In der Folge werden Aussagen, die der Anordnung der Baumassen vorgelagert sind (Freiflächen, Erschließung), und grundsätzliche städtebauliche Aussagen durch den sich unmittelbar anschließenden Realisierungsprozeß gegen eine öffentliche Beteiligung stabilisiert und verfestigt. In der Praxis gelingt es lediglich dem Developer selbst, Veränderungen vorzunehmen, da die Vereinbarungen, die dem Wettbewerb zugrunde liegen, aufgrund der Verhandlungspositionen oder vertraglicher Vereinbarungen kaum eine Verringerung der Verwertungsmöglichkeiten durch den Investor zulassen und Veränderungen an den städtebaulichen Aussagen häufig diese tangieren. „Bestenfalls“ im Sinne solcher Akteure, die nicht in das Verfahren einbezogen sind und im Zielsystem der einbezogenen Akteure auch keine Berücksichtigung finden, ist eine nachträgliche Stärkung der städtebaulichen Qualität an einer Stelle des Wettbewerbsgebiets gegen das Wettbewerbsergebnis durch Deals zu erreichen, die an einer anderen Stelle ein Abgehen von den eigenen Zielen erfordern.⁸⁵⁰

Bereits in anderen Publikationen ausführlich behandelt wurde die Frage, inwieweit die Alternativenproduktion in Architekturwettbewerben die öffentliche Debatte auf einen oberflächlichen Streit lenkt, der dann eine Hinterfragung der eigentlich mit den Wettbewerben verfolgten Stadtentwicklungsstrategie versäumt. Die bei der Entwicklung der Friedrichstadt von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen verfolgte Politik kann hinsichtlich der Auswahl der Investoren und teilweise der Architekten wohl in diesem Zusammenhang als erfolgreicher Versuch des Senators Nagel bewertet werden, den Hauptanteil der öffentlichen Kritik auf seinen Senatsbaudirektor Stimmann und dessen Variante der „Kritischen Rekonstruktion“ sowie den Fassadenstreit abzuwälzen. Daraus ergibt sich aber noch keine Übertragbarkeit der Strategie auf andere Situationen, in denen sich die Stadtentwicklungspolitik erst durch formalisierte Abstimmungsverfahren (KOAI), durch Wettbewerbe oder durch direkte Verhandlungen der Investoren mit den Verwaltungsspitzen herausbildet. Dort wirken zwar ebenfalls selektive Vorentscheidungsmechanismen, die in dieser Untersuchung näher behandelt werden, doch sind die Voraussetzungen aufgrund des wesentlich geringeren öffentlichen Interesses ganz anders. Vergleicht man die Entwicklung der Friedrichstraße mit der anderer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehender Berliner Standorte wie dem Pariser Platz, dem Alexanderplatz oder dem Potsdamer Platz, so läßt sich eine Lenkung der öffentlichen Debatte auf gestalterische Fragen nur sehr eingeschränkt nachweisen.

Zumindest zwei Aspekte bleiben bei einer Interpretation zu ergänzen. Die erhebliche Strukturierungswirkung eines städtebaulich „geschlossen“ wirkenden, relativ einheitlichen Umfelds und die Rolle ihrer Inter-

⁸⁴⁹ Vgl. die Entwicklung am Potsdamer Platz und am Alexanderplatz.

⁸⁵⁰ Als Beispiele sind zu nennen die Umlagerung von Baumassen weg von der Puschkinallee im Projekt Treptowers, die Veränderung des Höhenprofils im Bolle-Block. Das Scheitern des Victoria-Gutachterverfahrens 1988 ist auf ein Zusammentreffen vieler Umstände einschließlich der Gegnerschaft von Wittwer gegen die Höhe des Jahn-Entwurfs zurückzuführen und kann daher hier nicht als Gegenbeispiel angeführt werden.

pretation für den Begriff historischer Kontinuität⁸⁵¹ verengen zum einen eine öffentliche Debatte frühzeitig, so daß Eingriffen der politischen Führung ein geringerer Stellenwert zukommt⁸⁵². Zum anderen schlagen sich in den Einzelentscheidungen jeweils die Vorentscheidungen über städtebauliche Kenngrößen nieder, die von der Öffentlichkeit nicht immer wieder neu verhandelt werden können, wenn Kritik bereits zuvor wirkungsarm verpufft ist. Die Zuspitzung auf den „Architekturstreit“ (Burg 1994, Sewing 1994) dürfte denn möglicherweise die aus Frustration über städtebauliche und architektonische Ergebnisse, Ärger über die geringen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Politik der Senatsverwaltung, Hoffnung auf breite Zustimmung in den gegenüber der Senatspolitik kritischen Akteursgruppen und anderen Faktoren geborene Reaktion sein, die keineswegs Debatten über andere Ziele völlig verdrängt oder an anderer Stelle in der Stadt aufgrund von Resignation entschärft hätte.

Für die vorliegende Untersuchung läßt sich aus dem „Architekturstreit“ zumindest eine wichtige Beobachtung ableiten, die weit über die Fassaden von Bedeutung ist. Die Auswahl der Jurymitglieder und die Beteiligung von Verwaltungsvertretern als Fachpreisrichter wirkt ebenso wie die Zusammenstellung der Obergutachter in konkurrierenden Gutachterverfahren und deren Instrumentalisierung für die Bestätigung zuvor im internen Kreis festgezurrt städtebaulicher Kennwerte dann stabilisierend, wenn die Promotoren sich über den bevorzugten Entwicklungsweg sicher sind. Unsicherheit über die städtebauliche Zukunft schlägt sich in einer weniger strategischen Auswahl der Jurymitglieder und einer Bewahrung alternativer städtebaulicher Entwicklungspositionen bis in die letzte Runde der Juryentscheidung (oder sogar bis danach) nieder. Die präzise Festlegung der Rolle der Investoren und ihres Einflusses auf die Wettbewerbsentscheidung sowie ihre Weiterentwicklung ist mit ausschlaggebend dafür, in welche Richtung die Verengung auf einen Entwicklungspfad stattfindet.

Vergleicht man die Wettbewerbs- und die Werkstattverfahren untereinander, so wird deutlich, daß den Workshops neben der mobilisierenden Funktion eine stärkere Einbindung verschiedenster Belange zukommt und dadurch die Wahrscheinlichkeit steigt, die Bandbreite möglicher stadtentwicklungspolitischer Leitentscheidungen aufzugreifen und offen abzuwägen. Die frühe Verengung des Zielsystems und die selektiven Zugangsmöglichkeiten im Vorentscheidungsprozeß durchziehen beinahe sämtliche Wettbewerbe. Erfolgreich im Sinne von nicht konfliktrichtig sind sie dann, wenn sie niemandem weh tun (noch keine Investoren vorhanden, Orientierung an „üblichen“ städtebaulichen Kennwerten usw.). Der gegenüber den extrem von selektiven fachlichen Argumenten geprägten Jurysitzungen reduzierte Entscheidungsdruck der Workshopverfahren erhöht tendenziell die Rationalität der Entscheidungsfindung. Insbesondere wird ein zentrales Problem der Wettbewerbsverfahren wohl möglichst vermieden, nämlich die Entscheidung aufgrund von formal überzeugenden Einzelideen, deren Umsetzung hinterher überhaupt nicht garantiert ist, und die vom wesentlichen „Entscheidungskern“ ablenken, also denjenigen Aussagen, die selbst gegenüber unvorhergesehenen nachträglichen Änderungen stabil bleiben und schließlich die tatsächliche Wirkung des umgesetzten Wettbewerbsergebnisses prägen.

3.13 Abstimmungsverfahren

Mit Abstimmungsverfahren sollen diejenigen entscheidungsvorbereitenden Abschnitte bezeichnet werden, in denen verschiedene Akteure ausgehend von divergierenden Einzelpositionen versuchen, einen tragfähigen Konsens über städtebauliche Merkmale eines Projekts herzustellen, der vor dem Hintergrund möglicher Infragestellung in rechtlicher (im Extremfall: Anrufung eines Gerichts) oder politischer (hier: Ausübung von Einfluß auf die Entscheidung durch Akteure, die zunächst nicht dem Kreis der Abstimmungsbeteiligten zugehören) Hinsicht als hinreichend stabil erscheint. Es wird hier davon ausgegangen, daß fixierte „Machtpositionen“ in der Entscheidungsfindung nicht die Regel sind, sondern der Entscheidungsprozeß selbst ein Gefüge von „Machtausübung“ produziert, sich also insbesondere in Abstimmungsverfahren aufgrund der formalrechtlichen Position, der ökonomischen Position und des Verhand-

⁸⁵¹ Dabei spielt es keine Rolle, ob diese sich aus der Anknüpfung und der Weiterentwicklung überkommener Strukturen ergibt, wenn die Symbolwirkung „historischer Ort mit Identifikationswirkung“ im Mittelpunkt steht wie am Pariser Platz und in der Friedrichstradt, oder aus der vermeintliche Korsette sprengenden Haltung des „Immerzu Werden und niemals Sein“, wenn die Betriebsamkeit und Aufbruchstimmung im Mittelpunkt steht wie am Breitscheidplatz, am Potsdamer Platz und am Alexanderplatz.

⁸⁵² Der Pariser Platz zeigt, daß das sogar für die Wiedergewinnung eines völlig zerstörten historischen Raums gelten kann, sofern dieser von hoher symbolischer Bedeutung in der Stadt ist – aber auch nur dann.

lungsgeschicks der beteiligten Akteure sowie anderer Faktoren erst ex post und damit vom Einzelfall abstrahierend erst durch den Vergleich bereits abgeschlossener Verfahren ermitteln läßt, welche Rolle den einzelnen Akteuren bzw. den von ihnen repräsentierten Institutionen zukommt. Die nähere Untersuchung der Akteure selbst wurde bereits an anderer Stelle vorgenommen, so daß hier im Mittelpunkt stehen soll, welche Bedeutung Abstimmungsverfahren als direkte Interaktion der im engeren Sinne Prozeß-beteiligten gegenüber einer Delegation von Elementen der Entscheidungsvorbereitung an Gutachter oder andere Dienstleister zukommt. Im folgenden sollen lediglich diejenigen Verfahren Gegenstand sein, in denen eine intensive Abstimmung auch stattfindet, nicht dagegen solche, in denen Investorinnen lediglich mehr oder weniger den bestehenden planungsrechtlichen Rahmen ausschöpfen.

3.131 AUFRETEN VON VERWALTUNGSINTERNEN ABSTIMMUNGEN UND EINSATZBEREICH

Verwaltungsinterne Abstimmungen treten sowohl bei Investoren- als auch bei politischen Entwicklungsinitiativen auf. Sie sind Resultat nicht nur der Zersplitterung der Kompetenzen in Berlin, sondern vor allem auch der „Beteiligungs-dramaturgie“ des Planungsrechts wie der Planungsrealität. Beinahe nur im Falle von Werkstattverfahren wird versucht, eine breite Absicherung des Entscheidungsvorgangs von Anfang an sicherzustellen, während ansonsten Widerstand insbesondere von den Kompetenzträgern für Verkehrsplanung, Landschaftsplanung, Stadtentwicklung und Denkmalschutz aufgebaut wird, „technisch“ bedingte Einwände durch geringfügige Anpassung der Planung im Verfahren abgearbeitet werden und „weiche“ Widerstände z.B. von Kompetenzträgern für soziale Fragen als nicht anwendbare Qualitätsstandards mit dem Verweis auf Sachzwänge, durch Paketlösungen mit Qualitätsmerkmalen auf anderen Feldern oder durch bloßes „Aussitzen“ mehr oder weniger argumentativ zurückgewiesen werden können.

Die Widerstände in den vier genannten Feldern verdienen dagegen eine gesonderte Betrachtung. Abweichende Positionen hinsichtlich der städtebaulichen Lösung im engeren Sinn werden mit Verweis auf das Legitimationsinstrument (Wettbewerb o. ä.) ohne Schwierigkeiten zurückgewiesen und marginalisiert. Dies gilt auch für solche Positionen der Kompetenzträger für die erwähnten Felder, die gegenüber der städtebaulichen Lösung in den Hintergrund treten und nicht über eine stabile Rechtsposition abgesichert werden können. Insbesondere in der Landschaftsplanung ist u. a. die Flexibilität der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung und ihr schwacher Stellenwert in der Abwägung ausschlaggebend für eine Reduzierung von Ansprüchen auf ihren städtebaulichen Kern⁸⁵³, so daß die Definitionsmacht der Stadtplanung im Abstimmungsverfahren nicht nachträglich von der Landschaftsplanung ausgehebelt werden kann, wenn wirtschaftliche Interessen dadurch gefährdet scheinen. Im Ergebnis werden landschaftsplanerische Forderungen über eine städtebauliche Umdefinition zwar integriert, verlieren aber ihren Gehalt. Die Umstrittenheit der ökologisch motivierten Stadtumbauforderungen im Detail, die in den 1980er Jahren stärker die planerische Debatte geprägt haben, ist mit ausschlaggebend für die geringe Durchschlagskraft und die Interpretation als abwägungsfähige Maximalforderungen.

Wie die Landschaftsplanung stellt die Denkmalpflege die Thematisierung ihrer Belange sicher, muß aber mit einer Modulation durch die Politik und Planung rechnen, die je eigene Interpretationen von Schutzwürdigkeit einbringen und häufig durchsetzen. Dabei finden durchaus Instrumentalisierungen vor allem durch die Politik statt, während in Abstimmungen die Chance der Denkmalpflege darin besteht, von Investoren als nebensächlich angesehene Themenfelder zu besetzen und dort unbeeinflusst von den großen Abstimmungslinien Forderungen durchzusetzen. Die Definition des dafür bereitgestellten Spielraums ist zwar im Zweifelsfall Gegenstand eines Aushandlungsprozesses zwischen der Spitze der Denkmalpflege und dem verantwortlichen Senator, doch ist es der Interaktion zwischen Denkmalpflege und Investor überlassen, hier im Vorfeld Spielräume auszuloten, so daß insbesondere die Ortsbindung des Investors und der Zeitpunkt sowie die Intensität der Auseinandersetzung mit dem Planungsgegenstand auf Seiten der Denkmalpflege zu einer Stärkung von deren Position über strategisch ausgerichtete Forderungen entscheiden. Auch die Denkmalpflege leidet unter der Infragestellung ihrer eigenen Begrifflichkeiten durch andere Akteure innerhalb der öffentlichen Hand, die vermeintliche Maximalforderungen herunterbrechen, aber es der Denkmalpflege selbst überlassen, qualitativ vertretbare Kompromisse auszuhandeln, deren Fähigkeit, dabei planerisch-abwägend zu operieren, aber ihrerseits von der Bereitschaft abhängt, sich auf schöpferische Veränderungsprozesse einzulassen.

⁸⁵³ Vgl. das Paradigma: Reduzierung eines Grünzugs mit flächenhaft-ökologischer Funktion auf die Sicherung der Zugänglichkeit durch einen begrüneten Weg.

Verkehrsplanerische Forderungen scheinen in der Abstimmung stark. Die immer wieder beschworene politische Rückendeckung für straßenorientierte Verkehrsplanungsabsichten verkennt aber, daß sich die Verkehrsplaner in weiten Teilen auf das Vorhandensein des Netzes stützen und damit kfz-orientierte verkehrspolitische Kräfte tendenziell Planungsverfahren eher hinhalten können. Bei der gewerblichen Flächenkonversion oder in Situationen, die von wenig abgesicherten und langfristigen straßenbaulichen Überlegungen überlagert sind, ist die Verkehrsplanung ebenfalls prinzipiell unter Druck, als „Verhinderer“ gebrandmarkt zu werden (Bsp. Ring-Center). Über die Straßenanbindung hinausgehende verkehrliche Einzelforderungen werden ohnehin wiederum stärker durch die Investorenseite definiert. Die aus der rechtlichen Situation resultierende Stärke der Denkmalpflege endet am Veto der Investoren dann, wenn die Politik die stadträumliche Wirksamkeit als gering einschätzt.

Es bleibt zu ergänzen, daß den Abstimmungen selbst vorgelagerte Vorentscheidungen wiederum das Auftreten von Konflikten und ihre Thematisierung mit steuern. Die frühzeitige Besetzung von Flächen mit Planungszielen auf Initiative der Politik ist insbesondere dann von Gewicht, wenn sie nicht im Grundkonflikt über die Nutzbarkeit eines Grundstücks mit der Eigentümerseite tritt. Die dann ausgelöste Auseinandersetzung wird an anderer Stelle behandelt. Wird jedoch eine Verwertbarkeit von der Politik ermöglicht, so sind auf ihre Initiative zurückgehende erste Nutzungsüberlegungen massiv handlungsleitend für spätere Abstimmungsverfahren innerhalb der Verwaltung. Die frühzeitige „Etikettierung“ einer Fläche produziert so ein Standortgefüge mit, dessen grundsätzlicher Logik zumeist nichts entgegenzusetzen ist.

3.132 AUFTRETEN VON ABSTIMMUNGEN ZWISCHEN ÖFFENTLICHER HAND UND INVESTOREN

Abstimmungen sind im Detail in jedem Entscheidungsverfahren gängig, da eine Interessenkonkordanz der beiden wesentlichen Akteursgruppen nicht vorhersehbar ist und innerhalb der Hierarchieebenen beider Seiten nur teilweise Verhandlungsspielräume eingeräumt werden, die im Prozeß tastend aufeinander abgestimmt werden müssen, bis verbindliche Teilentscheidungen im Konsens der jeweiligen Verhandlungsführer möglich sind. Der Regelfall der Stadtentwicklung, in der die Initiative zur Realisierung eines Projekts von der Investorenseite ausgeht, führt über deren Anfragen bei der Verwaltung früher oder später zur politischen Spitze der Verwaltung⁸⁵⁴. Deren Bündelung der im Vorfeld oder anlässlich des vorgestellten Projekts erarbeiteten Zielvorstellungen der öffentlichen Hand setzen zunächst den groben Rahmen für die Investitionsentscheidung. Die „politische Neutralisierung“ wirtschaftsfördernder, tendenziell investitionsorientierter Kräfte einerseits und stadtentwicklungspolitischer Gestaltungskräfte andererseits innerhalb der öffentlichen Hand sorgt in der Regel dafür, daß dieser Rahmen auf präzisen Mindestforderungen aufbaut, aus konsensfähigen Leitbildern der Stadtentwicklung abgeleitet, gleichzeitig aber eine wenig vorbestimmte Flexibilität gegenüber durch das Verfahren erst noch zu bestimmenden städtebaulichen Kennwerten aufweist. Überdies definiert die politische Spitze nach Bedarf die Grenzen städtebaulicher Verträglichkeit, wenn über eine Wachstumskoalition o. ä. ein Entwicklungskonsens vorliegt. Der hierfür notwendige Handlungsspielraum ist nicht zuletzt Folge der retardierenden Wirkung bestandsorientierter Politik unter Abwesenheit von Investoreninitiativen und einer Verfahrensökonomie der Zielbestimmung im planerischen Alltag, die auf Alternativenentwicklung vielfach verzichtet und damit eine Vorbereitung auf gravierendere Veränderungen nur eingeschränkt vornimmt, mithin zum Zeitpunkt anstehender Investitionsvorhaben nur einen sehr beschränkten Satz von anwendbaren Positionsbestimmungen der öffentlichen Hand bereitstellt, der handlungsleitend für die politische Spitze wäre.

Die oben skizzierte „Ur-Vereinbarung“ über die Durchführung eines Entscheidungsprozesses macht sich den Schwebezustand der Abstimmungsgespräche zwischen Vorentscheidung und Beratungsgespräch über die planungsrechtliche Situation zunutze. Der beratende Anteil macht die üblicherweise zugänglichen Wege deutlich, auf denen von der formalen Beschlußlage abweichende Entscheidungen produziert werden können. Der dabei vom Verhandlungsführer der öffentlichen Hand signalisierte Einsatz orientiert den Investor über die Wahrscheinlichkeit, daß solche wirklich zustande kommen werden. Der Informationsvorsprung des Verhandlungsführers und seine Interpretation der Möglichkeiten begründet seinen Handlungsspielraum. Mit der grundsätzlichen Befürwortung eines Projekts manifestieren sich im Umkehrschluß bereits vorläufige Ansprüche des Investors, die aber selten städtebauliche Kennwerte umfassen. Vielmehr binden sie den Verhandlungsführer der öffentlichen Hand insofern, als er Vorentschei-

⁸⁵⁴ Teilweise treten die Investorenbetreuer bzw. die Stadtplanungsamtsleiter an deren Stelle.

dungsschritte einleitet, die wiederum quasi-verbindliche Vereinbarungen produzieren und später zum Gegenstand der Messung seiner politischen Handlungsfähigkeit werden.

Obwohl die Rolle der Legislative im Entscheidungsprozeß wenig bedeutsam ist, verlangt sie aus Gründen der Komplexitätsreduktion die Absicherung wichtiger Teilentscheidungen durch eingeübte Verfahren, die zwar Objektivität nicht herstellen können, aber zumindest im Rahmen der Kontrollfunktion der Legislative der Vermeidung von Willkür oder vorschneller Entscheidungen dienen. Auffallenderweise ist sie selten in der Lage, die Qualität der in diesem Zusammenhang durchgeführten Schritte (Gutachten, Wettbewerbe usw.) zu prüfen, entzieht aber immerhin den direkten Abstimmungsgesprächen der Exekutive die Vorentscheidungsgewalt über die allermeisten wesentlichen Teilentscheidungen. Daraus ergeben sich zwei Folgen. Zum einen wird die Rolle der auf verwaltungsinternen Initiativen aufbauenden planerischen Vorentscheidungselemente (die allerdings keineswegs die Probleme individualistischer Entscheidungen vermeiden) sowie der Gutachten und Wettbewerbe gestärkt. Zum anderen verbleibt für Abstimmungsverfahren die bereits beschriebene Filterfunktion, die als offensichtlich unverträglich identifizierte Projekte frühzeitig scheitern läßt, und die Verhandlung über Details.

Verhandlungen über Details dienen naturgemäß der Realisierbarkeit und gehen daher häufig auf die Initiative der Investoren zurück. Die Verbindung, die die öffentliche Hand mit ihnen über die Ur-Vereinbarung, durch die Politik erwirkt, und die folgenden Schritte eingegangen ist, zwingt sie, die Durchführungsprobleme des Investors ernst zu nehmen, auch wenn dabei städtebauliche Grundpositionen aufgeweicht werden müssen. Es bleibt der Intervention unabhängiger Teile der öffentlichen Hand überlassen, hier eigene Machtressourcen einzusetzen, um Qualitätsstandards dennoch zu sichern. In dieser Phase interagieren interne Abstimmungen der öffentlichen Hand und solche mit den Investoren, und es zeigt sich eine strategische Schwäche der öffentlichen Hand darin, daß die interne Positionsbestimmung häufig nicht von der Abstimmung mit den Investoren getrennt wird. Die Überfrachtung der Abstimmungsgespräche und die Eigendynamik, die die Grundsatz-Einigung der Verfahrenspromotoren entfaltet, setzen die verwaltungsinternen Konflikträger unter den Druck einer zügigen Einigung, wenn ihnen keine Vetomacht zukommt⁸⁵⁵.

Von erheblicher Bedeutung in den Abstimmungsgesprächen ist die Verhandlungsführerschaft, die nicht immer bei den Promotoren der öffentlichen Hand liegt. Als Mittler treten auch Gutachterbüros auf, die das begleitende Bebauungsplanverfahren betreuen. Ihre zentrale Stellung hinsichtlich der Vorfilterung von Informationen während der Beteiligungsschritte erlaubt unter dem Auftragsnebenziel der Verfahrensbeschleunigung eine Stärkung städtebaulicher Argumente im engeren Sinne, so daß „weiche“ Qualitätsanforderungen aus sektoraler Sicht gegenüber Sachzwängen zurückgestellt werden können. Gelingt es Akteuren der öffentlichen Hand, für die Lösung von Teilkonflikten durch eigene Lösungsangebote die Verhandlungsführerschaft zu erlangen, so bauen sie ihrerseits damit Handlungsspielräume auf, die ihnen eine höhere Zielerreichung gewährleisten als die bloße Konstatierung einer schwer verhandelbaren Position.

3.133 BÜRGERBETEILIGUNG UND ABSTIMMUNGSVERFAHREN

Bürger werden, sofern sie nicht als Eigentümer oder Investoren auftreten, in Abstimmungen nicht als natürliche Gesprächspartner betrachtet. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, daß Abstimmungen im Verfahrensablauf eine Bündelungsfunktion zukommt, die periodisch akteursbezogene Einzelschritte miteinander abgleicht, Teilkonsense herausarbeitet und eine erneute Delegation von Einzelschritten an die Akteure einleitet. Damit verengt sich beinahe zwangsläufig das Selbstverständnis der Beteiligten von Abstimmungssitzungen auf das Management formal erforderlicher oder vereinbarter Verfahrensschritte. Auch für die Beteiligung von Bürgern an Abstimmungen über formal vorgesehene Schritte hinaus ist demnach eine gesonderte Vereinbarung der Verfahrenspromotoren Voraussetzung, die entweder aus dem Verständnis der Promotoren von Planungskultur entspringt - mithin freiwillig ist - oder absehbare Unstimmigkeiten und Verzögerungsmechanismen überwindet - mithin „erkämpft“ wird. Das Bedürfnis nach Rückbindung an Bürger über die Ablegung von Rechenschaft ist in beiden Fällen ausschlaggebend, woraus sich das Auftreten erklärt (lokale Verankerung und politische Herkunft der öffentlichen Hand,

⁸⁵⁵ Vgl. beispielsweise die Fallstudien zum Kant-Dreieck, dem Kranzler-Eck oder dem Ostbahnhof-Umfeld, in einer frühen Phase aber auch die zum Bolle-Block.

Imageorientierung und Geschäftspolitik des Investors). Die Popularität von sogenannten „Erörterungsveranstaltungen“ als Mittelweg zwischen formaler Bürgerbeteiligung und der Einbeziehung der Bürger in Abstimmungen ist auch Ausdruck davon, daß dieses Bedürfnis ansatzweise, wenngleich nicht ausgeprägt, bei den Promotoren vorhanden ist. Es macht aber zugleich bereits in seiner Begrifflichkeit deutlich, daß ihre Konfrontation mit Bürgern auf Vorentscheidungsprozessen aufbaut und nicht zuletzt einer Verbreiterung ihrer Legitimationsgrundlage dient.

3.134 DIE MACHTRESSOURCEN UND IHRE WIRKUNG IN DER ABSTIMMUNG

Die sich aus der Planungshoheit der Gemeinde ergebende theoretische Verhandlungsposition ist zunächst zwar eine wesentliche Machtressource, entfaltet aber nur dann strategische Wirkung, wenn mit ihr eine eigene inhaltliche Position verknüpft ist. Deren Vorhandensein knüpft sich wiederum an den Grad eines politischen Selbstverständnisses. Dieser ist zwar in der Legislative hoch, doch verfügt sie nicht über die fachlichen Voraussetzungen, um die eigene Position intensiv mit den Möglichkeiten des Planverfahrens zu koppeln. Umgekehrt sehen sich maßgebliche Akteure in der Fachverwaltung teilweise lediglich als Verfahrensmanager, ebenso einige Planungsbüros, die mit der Durchführung von diesen betraut werden. Eine starke Stellung der politischen Spitze und teilweise der nächsten Ebenen ist die unmittelbare Folge.

Ungeachtet der gemachten Einschränkungen sind bauleitplanerische Festsetzungen und politische Beschlüsse dann einsetzbar, wenn sie weiterhin als konsensstiftend innerhalb der öffentlichen Hand angesehen werden. Neben einer bewußten Unterminierung von Positionen der öffentlichen Hand durch Gegen-Entwürfe (architektonisch wie strategisch) gibt es eine Reihe von Aspekten, die einer solchen konsensstiftenden Wirkung jedoch entgegenstehen. Zu ihnen zählen der Ursprung der Planziele in einer inzwischen stigmatisierten Vergangenheit, das nachhaltige Scheitern ihrer Umsetzung oder die Veränderung von politischen Mehrheiten.

Eng verwandt mit der Planungshoheit ist die Federführung innerhalb einer Verwaltung. Ihr kommt eine erhebliche Bedeutung bei der Durchsetzung der eigenen Position über die Herstellung von „Hausmeinungen“ zu. Eine zu beobachtende Schwäche landschaftsplanerischer Positionen resultiert beispielsweise auch aus der Definitionsmacht der für Bebauungsplanverfahren zuständigen Verwaltungseinheiten.

Die Bejahung von Investitionstätigkeit in den Fällen, in denen ein Entscheidungsprozeß bereits eingeleitet wurde, begründet eine Machtressource über die Drohung mit einer Rücknahme der Investition. Diese schlägt in der oben erwähnten „Ur-Vereinbarung“ über Projekte zwar durch, doch verfängt sie in späteren Abstimmungsphasen lediglich dann, wenn Standortalternativen deutlich werden, nicht aber, wenn der Investor selbst Eigentümer ist und an einer Eigenverwertung des Standorts interessiert sein muß⁸⁵⁶. In abgeschwächter Form kann der Investor allerdings dann später immerhin noch die Qualitätsstandards beeinflussen, wenn diese nicht vertraglich abgesichert sind oder als konstitutiver Bestandteil des Planverfahrens angesehen werden.⁸⁵⁷

Bestehende Rechtspositionen und Vorentscheidungen werden von Investoren nicht aufgegeben, auch wenn sie in ihrer Wirkung umstritten sind. Sie resultieren aus der legitimatorischen Wirkung früherer Verfahrensschritte und -abstimmungen und aus planerischen Festlegungen. Die auf Risikovermeidung angelegte Verhandlungsführung der öffentlichen Hand stellt sie nicht in Frage, selbst wenn sie formalrechtlich nicht greifen⁸⁵⁸.

⁸⁵⁶ Typischerweise wird die Planung für das Kranzler-Eck dann konkret, als die Victoria mit der Verlagerung ihres Investitionswunsches an die Friedrichstraße drohen kann.

⁸⁵⁷ Für eine ausführlichere Würdigung der starken Rolle von Architekten, insbesondere dann, wenn Investoren sich im Verfahren bereits stark gebunden haben, vgl. Sewing 1995.

⁸⁵⁸ Vgl. dazu die Vorsicht des Bezirks Tiergarten bei der Drohung mit dem Bau des genehmigten Hochregallagers, die geringe Rolle, die die bebauungsplanerischen Dichtefestsetzungen am Kranzler-Eck in der Überarbeitungsphase als Drohpotential der öffentlichen Hand spielen, die Überarbeitung des Zoofenster-Projekts mit weiter steigenden Dichtewerten sowie die durch die Festlegung des Höhenprofils ermöglichten Dichten am Pariser Platz. Die Risikovermeidung kann von entwicklungsorientierten Akteuren der öffentlichen Hand zielgerichtet eingesetzt werden. Die genauen Motive sind nicht immer nachweisbar. Zu berücksichtigen ist weiter die

Für sämtliche Akteure außerhalb der öffentlichen Hand sind etablierte Kommunikationsbeziehungen in obere Hierarchieebenen bedeutsam. Sie stellen beim „Steckenbleiben“ von Verhandlungen in unteren Ebenen Ausweichmöglichkeiten der Akteure dar. Ihre tatsächliche Wirkung bleibt aber dadurch begrenzt, daß sich in solchen Fällen die übergeordneten Akteure eher als Vermittler begreifen und einen direkten Konfrontationskurs in der Regel auf die Durchsetzung von ansonsten gänzlich unmöglichen Projekten begrenzen. Insbesondere durch die Rekrutierungsmechanismen der öffentlichen Hand und die Ausbildung von Netzwerken in intermediären Organisationen (IBA 1987, Entwicklungsträger usw.) stellen sie für Architekten und Planer eine Ressource der Verständigung auf gemeinsame Positionen dar, die im Gegensatz zur in den USA analysierten politischen Rolle der Investoren steht.

3.135 DIE WAHRNEHMUNG VON VERHANDLUNGSMACHT

Die Wahrnehmung von Verhandlungsmacht ist offensichtlich eng daran geknüpft, wie stark die Eigeninteressen des jeweiligen Akteurs sind. Geht man - wie in dieser Untersuchung - von der Herstellung von Verhandlungsmacht im Entscheidungsprozeß aus und betrachtet man apriorische Machtkonstellationen mit Skepsis, so läßt sich teilweise das Entscheidungsverhalten einzelner Akteure durch Rekurs auf ihre eigene Entscheidungserfahrung erklären. Unter Abschätzung ihrer - ungeklärten und auch nicht objektiv meßbaren - Verhandlungsstärke im Vergleich zu anderen Akteuren und unter Bezugnahme auf abgeschlossene Verfahren setzen beispielsweise Vertreter der öffentlichen Hand ihre möglichen Strategien selektiv ein und vergeben damit tendenziell Chancen auf die Herstellung von Verhandlungsmacht.

Im Falle der Investoren ist davon auszugehen, daß ein Verzicht auf die Wahrnehmung von Verhandlungsmacht nur dann stattfindet, wenn dadurch die Vertrauensbasis für weitere Verhandlungen gestärkt werden soll. Kontinuierlich an einem lokalen Markt agierende Investoren sind demnach eher bereit, Zurückhaltung in ihrer Einflußnahme zu üben und insbesondere die Planungshoheit der Gemeinde nicht in Frage zu stellen. Ihre Ausweichstrategie liegt dann darin, zumindest auf der Herstellung zuverlässiger Entscheidungsgrundlagen zu beharren.

Dagegen stellt sich innerhalb der unübersichtlichen Akteursgruppe der öffentlichen Hand die Situation differenzierter dar. Zwei wesentliche Handlungsmuster normierende Hintergrundphänomene sind zunächst mit ausschlaggebend für die „Leidenschaftlichkeit“ der Verhandlungsführer. Die Orientierung an den unausgesprochenen Handlungsmaximen „ähnlich ist verträglich“ (nicht formalrechtlich gefaßtes Einfügungsgebot) und „Befreiung für Gestaltung“ (Verfahrenstradition bei der Planänderung oder -aufstellung) resultieren in einer Großzügigkeit bei der Entscheidung über moderate Abweichungen von planungsrechtlich verankerten Werten und fördern damit die Durchsetzbarkeit höherer Ausnutzungswerte. In Abstimmungen wird demnach die in der Planungshoheit liegende Verhandlungsmacht nur unzureichend eingesetzt und ihre strategische Funktion nur unzureichend erkannt. Verhandlungsmacht entfaltet sich aufgrund des oben erwähnten „Neutralisierungstrends“ unterschiedlicher politischer Positionen nur in äußerst reduziertem Umfang, da die Antizipation möglicher (hierarchisch durchsetzbarer) Widerstände gegen die eigene Position Verhandlungsführer vor die Alternative stellt, weiterhin Einfluß auf den Entscheidungsprozeß zu nehmen, aber dabei freiwillig auf Maximalpositionen zu verzichten, oder aber gänzlich isoliert zu werden. Der Ausweg in die Suche nach Bündnispartnern ist aufgrund von deren strategischer Schwäche häufig verstellt.

Verfahrensmittlern gelingt es in dieser Situation, eigenständig Verhandlungsmacht aufzubauen, wenn sie über etablierte Kommunikationskanäle in die obere Hierarchieebene verfügen und Positionen in (Teilentscheidungs-) Feldern besetzen, die von Akteuren der öffentlichen Hand noch gar nicht hinreichend thematisiert werden. Diese Mittler können entweder selbst aus strategischen Positionen innerhalb der öffentlichen Hand oder aus dem Bereich privater Gutachter stammen. Durch ihre Definition von städtebaulichen Kenngrößen zwingen sie andere Akteure zur reaktiven Verarbeitung und setzen erfolgreich darauf, daß an den Begründungszusammenhang für die Ablehnung ihrer Erstdefinition höhere Anforderungen gestellt werden als an ihre eigene Position.

Schwierigkeit, den Rahmen nach § 34 BauGB im Innenbereich ohne Bebauungsplan zulässiger Bauvorhaben präzise und gerichtsfest im voraus einzuschätzen, der der Risikovermeidung mit zugrunde liegt.

3.136 ABSTIMMUNGSZEITPUNKT UND EINFLUß AUF DIE ENTSCHEIDUNG

Mit Fortschritt im Entscheidungsprozeß sinkt die Chance auf eine Beeinflussung der Verhandlungsergebnisse erheblich. Dies gilt insbesondere für das Wiederaufrollen bereits abgestimmter Teilentscheidungen. Von dieser naheliegenden Regel, die sich leicht aus dem Zusammenwirken von Verwertungslogik der Investoren und der Notwendigkeit der Politik, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren erklärt, gibt es allerdings auf beiden Seiten bedeutende Ausnahmen, die unten erläutert werden. Im Rahmen des gewöhnlichen Entscheidungsprozesses hat der Versuch einer grundsätzlichen Modifikation der Ziele bis zur Einigung über Wettbewerbs- und Gutachterergebnisse gute Chancen. Danach sind deren legitimierende Kraft so stark, daß lediglich Einzelheiten weiter bearbeitet werden. Ein wichtiger Schlüsselmoment in Abstimmungsverfahren ist daher der Umgang mit den Wettbewerbsergebnissen selbst, deren Infragestellung zwar stets Unmutsbekundungen aus der Fachöffentlichkeit auslöst, aber de facto durchsetzbar ist.

Der Verzicht auf eine Ausschöpfung der zugebilligten Baurechte durch den Investor hat praktisch nie Folgen. Er kommt bei innerbetrieblichen Schwierigkeiten des Investors und vor allem bei sich während der Planungsphase verändernden Marktbedingungen vor. Seine Folgenlosigkeit entspricht der rechtlichen Situation und der Vermeidung von Restriktionen für vielversprechende Investitionen durch die öffentliche Hand⁸⁵⁹. Erstaunlich ist dabei, daß eine Reduktion der Baumasse auf Initiative des Investors ohne Schwierigkeiten durchgesetzt werden kann, selbst wenn vorher ähnliche Überlegungen gegen den Investor fruchtlos geblieben sind. Die strukturelle Dominanz ökonomisch bestimmter Verhandlungspositionen, die sich die öffentliche Hand zu eigen macht, zeigt sich hier deutlich und kann keineswegs vernachlässigt werden. Selbst im Falle städtebaulicher Verträge ist die Vereinbarung einer bauebotsähnlichen Lösung praktisch unüblich, wenngleich die sonstigen Verpflichtungen des Investors durchaus (allerdings in der Regel überaus moderate) wirtschaftliche Belastungen mit sich bringen.

Die Veränderung von Einigungen durch die öffentliche Hand ist typisch nach politischen Machtwechseln, reduziert sich aber auf zentrale, für die Profilierung des neuen politischen Amtsinhabers bedeutende Vorhaben. Sie bergen ein hohes rechtliches wie imagebezogenes Risiko. Einen Ausweg suchen Politiker in symbolischer Politik, deren Verhandlungsergebnisse sich einer Evaluierung systematisch entziehen.

3.2 Rechtliche Entscheidungsvorbereitung und -implementation

3.21 Flächennutzungsplanung

Im folgenden soll kurz informatorisch auf das Zustandekommen des Flächennutzungsplans 1994 eingegangen werden, da er in den Fallstudien nur am Rande thematisiert wird. Eine Beschränkung auf die für die Cityentwicklung relevanten Aspekte und Verfahrensschritte scheint hier sinnvoll. Deshalb wird das formale Verfahren kaum behandelt. Die Flächennutzungspläne West-Berlins vor der Vereinigung können hier vernachlässigt werden, da sie lediglich für das Kant-Dreieck von Bedeutung sein könnten, aber dort offenbar ohne Einfluß auf den konkreteren Planungsprozeß geblieben sind. Abschließend wird eine kurze Einschätzung der Wirkung des Plans auf den Entscheidungsprozeß gegeben.

3.211 VORBEREITENDE GUTACHTEN FÜR DIE FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG

Für die Büroflächenproblematik sind neben den Entwicklungsszenarien für die Gesamtstadt vor allem das Zentrenkonzept und das Räumliche Strukturkonzept zu erwähnen. Das Klima der Vereinigungszeit mit seinen optimistischen Prognosen⁸⁶⁰ hat Auswirkungen auf den Büroflächenmarkt, wenngleich zahlreiche andere Faktoren wie die parallele Überangebotskrise in anderen Metropolen zur Nachfrage nach Flächen in Berlin beitragen. Daraus leiten sich im Zusammenhang mit einem großen Interesse von Investoren an innerstädtischen Flächen marktmäßige Entwicklungen ab, die sich zunächst auf die Wiedergewinnung des historischen Zentrums in der Friedrichstadt und damit die „Bildung von Adressen“ richten, während

⁸⁵⁹ Anders ist die Situation beim Abschluß von Durchführungsverträgen einzuschätzen, wie sie beispielsweise bei den sogenannten vorhabenbezogenen Bebauungsplänen vorkommen. Diese spielen in der vorliegenden Untersuchung eine geringe Rolle. Ob im „Ernstfall“ die öffentliche Hand immer auf einer Realisierung der Investitionsmaßnahme besteht, wenn die Investorin beispielsweise in wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu sein scheint, muß indes bezweifelt werden.

⁸⁶⁰ Vgl. den Abschnitt zu den Rahmenbedingungen dieser Untersuchung in Teil A.

periphere Standorte nur in Einzelfällen für Investoren von Interesse sind, größere Flächenpotentiale wegen ihrer komplexen Umstrukturierungsnotwendigkeit aber zunächst kaum ins Blickfeld geraten. Die Konzentration auf die anfangs ebenfalls nur eingeschränkt verfügbaren City-Flächen bringt einen drastischen Anstieg der Bodenpreise und der Büromieten hervor. Als Kalkulationsgrundlage für die Produktion von Büroflächen werden Quadratmetermieten von bis zu DM 100,- monatlich zugrunde gelegt, so daß auf der anderen Seite auch problematischere Standorte marktfähig scheinen, sofern sie schnell verfügbar sind. Aus der Marktdynamik resultiert also eine Entwicklung, die sich einerseits stark auf das Zentrum fokussiert, andererseits aber Chancen in Einzelprojekten in weniger bevorzugten Lagen sucht, nicht selten außerhalb der vom Senat angestrebten Zuordnung an Knotenpunkte des öffentlichen Verkehrs (G005).

Der Senat versucht eine moderate Lenkung des Booms, indem er sich planerisch an gesamtstädtischen Strukturbildern orientiert, Entlastungsstandorte für die City-Ost benennt, größere Entwicklungsvorhaben einleitet und neben den durch jahrzehntelange West-Berliner Traditionen einer Debatte über die Zukunft eines vereinigten Berlins und seiner Zentrenstruktur (Zentrumsband West-Ost mit verschiedenen Brennpunkten, polyzentrale Stadtstruktur) definierten zentralen Orten auch Entlastungsorte am S-Bahn-Ring näher „unter die Lupe“ nehmen läßt (G050). Die wesentlichen Ziele der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz für den Dienstleistungssektor der beiden Stadthälften sind dabei (SenStadtUm 1992b, Acker 1995, S. 77 f):

- die Ausbildung des Stadtzentrums als Cityband,
- die Realisierung von größeren Büroflächenkonzentrationen am S-Bahn-Ring, insbesondere an den Kreuzungen mit S-Bahn-Radialen, mit Geschoßflächenzahlen von 3,0 bis 5,0,
- die Realisierung von Potentialen im Spreeuferbereich und
- die Schaffung von peripheren Ergänzungsräumen an z. T. noch zu schaffenden Außentangenten des Verkehrs.

Dabei stellt das Zentrum mit einem veranschlagten Neubaupotential im Umfang von etwa 7,0 Mio. m² BGF vor den Ring-Centern mit jeweils 1-2 Mio. m² BGF den größten Schwerpunkt dar, wenn auch letztere frühzeitig als bedeutende City-Entlastungsstandorte gesehen werden. Mit der Erarbeitung eines Zentrenkonzepts, das eine erste Konkretisierung der Flächenpotentiale liefern soll, wird das Büroregio plan beauftragt, das u. a. aus Vergleichen mit anderen Metropolen wie New York, London oder Tokio heraus und in Anlehnung an die optimistischeren Szenarien der Büros IfS und empirica einen erheblichen Büroflächenbedarf ableitet und sich der Idee einer innerstädtischen Funktionsmischung weniger verpflichtet fühlt (G005). Die Untersuchung ermittelt durch eine relativ oberflächliche Bewertung möglicher Standorte und ein auf erhebliche Verdichtung ausgerichtetes Berechnungsmodell Potentiale, die sich später als überzogen und aufgrund konkurrierender Nutzungsvorstellungen teilweise als nicht realisierbar herausstellen werden.

Parallel versuchen allerdings Teile der Stadtentwicklungsverwaltung, die auf einen Boom abzielenden Mengengerüste zu modifizieren und stärker an die DIW-Untersuchungen anzulehnen (G003, G110). Die Parallelität des Flächennutzungsplanungsprozesses und der Erarbeitung des Zentrenkonzepts spiegelt unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen innerhalb der Stadtentwicklungsverwaltung wider, die über die verschiedenen Planungsschritte wie die Diskussionsgrundlage des Räumlichen Strukturkonzepts (RSK) unausgetragen weitertransportiert wird und aufgrund der wenig an planerischen Restriktionen interessierten Haltung des Senators Hassemer (G087, G110) zwar formal im Mengengerüst des Flächennutzungsplan-Erläuterungsberichts zugunsten der moderateren Überlegungen, de facto in der Bereitstellung von Flächen aber zugunsten einer Realisierung der Marktnachfrage und des Angebots an Entwicklungspolen entschieden wird.

Ab Ende 1992 leitet der Senat zwei vordergründig im Widerspruch zueinander stehende planerische Aktivitäten in die Wege, den städtebaulichen Wettbewerb zum Alexanderplatz und das Industrieflächensicherungskonzept. Ersterer leistet einer Aushöhlung der Standortlenkung im Büroflächenbereich mit zusätzlicher Konzentration auf die City Vorschub und schwächt damit die Entlastungsorte am Ring. Das Industrieflächensicherungskonzept soll die größeren innerstädtischen Areale des sekundären Sektors von übermäßiger Tertiärisierung freihalten, damit die Bodenpreisdynamik in den betreffenden Gebieten bremsen und eine produktiv-wirtschaftliche Basis für die Ansiedlung der als zukunftsfähig erachteten produkti-

ensorientierten Dienstleistungen schaffen. Beide Konzepte stellen eine erste Modifikation des noch starren Modells aus der unmittelbaren Vereinigungszeit mit der Verdichtungsbegrenzung in der City und der Förderung von Entlastungsstandorten am S-Bahn-Ring dar und bilden die beiden Seiten ein und derselben Medaille: der wirtschaftsförderungsorientierten Stadtentwicklung. Diese greift auf die Stadt noch vor dem Beschluß über den Flächennutzungsplan über, da sich die wirtschaftliche Situation immer dramatischer darstellt und sowohl bestandspflegerische (Industrieflächensicherungskonzept) als auch ansiedlungsbezogene (Stadtkronenpolitik), aber jedenfalls flächenangebotsorientierte Strategien die Standortlenkungs politik zu überprägen beginnen.

3.212 WESENTLICHE GRUNDPOSITIONEN DER PROZESSBETEILIGTEN IM HINBLICK AUF DIE BÜROFLÄCHENENTWICKLUNG

Aufgebaut auf den Untersuchungen von empirica, dem RSK und dem Stadtentwicklungskonzept Dienstleistungen finden sich „[n]eue Erkenntnisse für den Dienstleistungssektor ... im Flächennutzungsplan 1994 nicht.“ (Acker 1995, S. 78) Trotzdem soll im folgenden kurz umrissen werden, auf welche Weise die Ziele in den Plan überführt werden und auf welche Gegenpositionen der Senat dabei stößt.

Der Sonderausschuß für den Flächennutzungsplan 1994 beschäftigt sich in 13 Sitzungen in der ersten Hälfte des Jahres 1994 mit der Vorbereitung der Zustimmung des Abgeordnetenhauses am 23.06.1994. Die ersten Sitzungen setzen sich mit den Stellungnahmen wichtiger Träger öffentlicher Belange und der Fachöffentlichkeit auseinander, worauf eine Anhörung der Bezirke folgt. Die ansonsten selten stattfindende herausgehobene und intensive Auseinandersetzung des Abgeordnetenhauses mit planerischen Fragestellungen erlaubt eine Zusammenschau wesentlicher politischer Divergenzen und abweichender Positionen in Fachöffentlichkeit und gesellschaftlichen Institutionen.

Die angehörten Träger und Fachleute sind wie die im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien gespalten hinsichtlich ihrer Einschätzung in bezug auf das Mengengerüst des Flächennutzungsplans⁸⁶¹. Einigkeit scheint über die „Entwicklung von innen nach außen“ zu bestehen, die eine Konzentration der Büroflächen in der inneren Stadt als im weitesten Sinne bestandsorientierte Herangehensweise legitimiert. Bei einer differenzierten Betrachtung der Innenstadt resultiert die Berufung auf die polyzentrale Struktur der Stadt, deren Konsequenz die Forderung nach einer Verringerung der Dienstleistungsflächen in der City (Kurfürstendamm, Mitte) bildet. Doch bricht hier die scheinbare Front der „Konservativen“ um die CDU und die IHK auf der einen Seite, die grundsätzlich für ein großzügiges Flächenangebot plädieren, und der „Linken“ um die PDS, die Bündnisgrünen, die Naturschutzverbände und das Land Brandenburg auf der anderen Seite, die dagegen argumentieren, auseinander⁸⁶².

Dies wird insbesondere an der Haltung der Bezirke deutlich. Lediglich der Bezirk Spandau verfolgt bereits früh das Ziel, selbst bedeutender Standort tertiärer Nutzungen zu werden und fordert daher beispielsweise die zusätzliche Ausweisung einer M1-Fläche und eine stärkere Dekonzentration zugunsten der Bezirke (Stellungnahme zur 11. Sitzung ASONFNP am 19.05.1994). Dagegen sprechen sich beinahe alle übrigen Bezirke, die von der Ringzentrenidee betroffen sind, ansatzweise gegen sie aus. So sind Prenzlauer Berg und Wedding übereinstimmend gegen Teile der M1-Flächen um die Bornholmer Brücke an der Bezirksgrenze und berufen sich u. a. auf die Notwendigkeit einer Bestandssicherung der Kleingartenkolonien, die bezirklichen Gründefizite und die erheblichen Erschließungsprobleme der von der S-Bahn eingeschlossenen Flächen (Stellungnahmen zur 9. und 10. Sitzung am 28.04. bzw. 05.05.1994). Der Bezirk Friedrichshain wendet sich gegen einige M1-Flächen um das Ostkreuz, die als wohngenutzte Bereiche für eine Umwidmung nicht in Frage kommen (Stellungnahme zur 10. Sitzung). Schöneberg will statt zweier M1-Darstellungen am „Südkreuz“ die Fläche eines Reichsbahnausbesserungswerks gemäß einem bezirklichen Gutachten als gewerbliche Baufläche bzw. östlich der Naumannstraße eine M2-Darstellung (Stellungnahme zur 12. Sitzung am 02.06.1994). Ähnlich äußern sich Prenzlauer Berg, Friedrichshain und Wilmersdorf in bezug auf kleinere M1-Flächen am Ring.

⁸⁶¹ Das Brandenburgische Umweltministerium, der DGB und Harald Bodenschatz von der TU Berlin plädieren für eine Reduzierung der Quanten, die IHK stimmt dagegen tendenziell zu.

⁸⁶² Die Berliner SPD ist zwischen Koalitionsraison und ökologischem Bewußtsein hin- und hergerissen.

3.213 DIE KONKRETE WIRKUNG DER DARSTELLUNGEN

Der Flächennutzungsplan hinkt in seinem Erarbeitungsprozeß dem projektorientierten Stadtentwicklungsprozeß der ersten Hälfte der 1990er Jahre hinterher. Dennoch bleibt dieser Prozeß nicht ohne Wirkung. Die erwähnten Bevölkerungs- und Büroflächenprognosen sind mit ausschlaggebend für den Erwartungsdruck auf die zentralen Flächen, während der Markt aufgrund der ungeklärten Eigentumsverhältnisse im Ostteil der Stadt äußerst eingeschränkt ist. Der dadurch ausgelöste Bodenpreisschub hat wiederum Rückwirkungen auf die Erwartungen der Eigentümer - Developer und Investoren, die sich in Dichteforderungen niederschlagen und durch Akteure im Umfeld der Spitzen der Senatsverwaltungen zusätzlichen Antrieb erhalten. Auch die ersten Studien zur Unterbringung von Büroflächen am S-Bahn-Ring gehen von kaum geprüften pauschalen Verdichtungsmodellen aus, so daß die Höhenbegrenzung in der Friedrichstraße durch Senatsbaudirektor Stimmann auf massive Kritik stößt. Konkrete Ergebnisse des Verdichtungsprozesses sind schließlich sowohl im Rahmen einer Traufhöhenbebauung (Friedrichstraße) als auch der Genehmigung von Hochhäusern (Zoofenster) zu konstatieren.

Vielleicht noch bedeutsamer als diese indirekte Wirkung ist die Verfestigung der Zentrenstruktur über mehrere Schichten von Vorstudien bis zum endgültigen Plan und die Darstellungssystematik. Abgeleitet aus den ersten Ringstadtmodellen finden Einzelprojekte wie Flächenvermarktungs- und Umstrukturierungsprozesse hinreichend Konkretisierung, um dann in den eigentlichen Planungsphasen auftretende Widerstände ohne größere Schwierigkeiten zu überwinden. Eine lenkende Wirkung tritt lediglich in Ansätzen durch die Verfügbarkeit von Flächen, die moderierende Funktion von Bezirkspolitikern und die Realisierbarkeit vor Ort ein. Das planerische Überangebot und die unterschätzten Potentiale in der historischen Mitte verhelfen allerdings der Nachfrage weitgehend ungesteuert zum Durchbruch, so daß, sogar noch verstärkt durch erste negative Erfahrungen in peripheren Lagen, eine starke Zentralisierung der Bürobautätigkeit einsetzt, die überdies im Ostteil der Stadt auf eine derart labile Wirtschaftsstruktur trifft, daß spekulativ errichtete Flächen gerade dort in erheblichem Umfang realisiert werden (Altrock 1997)⁸⁶³.

Die ausdrückliche Funktion des Flächennutzungsplans ist die Entwickelbarkeit von Bebauungsplänen, die Büroflächen zulassen, auf Flächen verschiedenster Nutzungskategorien (G003). Damit kommen neben den anvisierten Konzentrationen auf gemischten Bauflächen auch Wohnbauflächen und andere für eine Unterbringung von Büroflächen in Frage. Hier enthält sich also der Flächennutzungsplan einer präziseren Standortsteuerung zugunsten der Marktgesetze, der projektbezogenen Planung und der Verfügbarkeit von Flächenpotentialen. Bedeutsam für die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung ist allerdings immerhin die Definition der gemischten Bauflächen, die sich jeglicher Dichteobergrenzenbestimmung enthält und damit tendenziell Großbauvorhaben im Büroflächenbereich an Orte auf diese Weise definierter höchster Zentralität lenkt.

Die Wirkung des Flächennutzungsplans und seiner Vorstufen ist damit wohl als äußerst gering einzuschätzen, kann aber vor allem hinsichtlich der Lenkung von Großvorhaben, der zumindest vorläufigen Sicherung von umstrittenen Grünflächenreserven in der Innenstadt und der Freigabe weiter Zentrumsbereiche für Büronutzungen nicht vernachlässigt werden, wenngleich sie zum ursprünglichen Leitidee einer Entlastung des Zentrums zugunsten des S-Bahn-Rings im Widerspruch steht. Konsequenterweise ist die Politik des Senats in den 1990er Jahren aber ohnehin darauf gerichtet, mit der Entwicklung der drei City-Kerne Breitscheidplatz, Potsdamer Platz und Alexanderplatz enorme Bruttogeschoßflächenkonzentrationen innerhalb des S-Bahn-Ringes vorzubereiten, deren Nutzung und teilweise deren Realisierung noch an der Schwelle zum 21. Jahrhundert aussteht, und damit nur ansatzweise eine Standortlenkung im Büroimmobilienbereich zu betreiben.

⁸⁶³ Vgl. dazu die geringe Anzahl der bisher realisierten Ringstandorte oder die Veränderung in den Industriegebieten.

3.22 Bereichsentwicklungsplanung

3.221 ROLLE UND STAND DER BEREICHSENTWICKLUNGSPLANUNG

Die Bereichsentwicklungsplanung nimmt in Berlin etwa seit Anfang der 1980er Jahre eine Zwischenstellung zwischen dem Flächennutzungsplan und Bebauungsplänen ein⁸⁶⁴. Ihre Funktion als Stadtentwicklungsplan für einen Teilbereich erklärt ihre Rolle hinsichtlich der Ermittlung und Formulierung insbesondere von Versorgungszielen bzgl. Infrastruktur und Freiflächen, wobei sie auch hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung sowie Verkehr bezirkliche Ziele konkretisiert. Entgegen der eher theoretischen Hoffnung, flächendeckende Bereichsentwicklungspläne könnten Leitlinie und Bindeglied bei der Erarbeitung von Bebauungsplänen sein, bringen die Verzögerung in ihrer Erarbeitung und der in den verschiedenen Bezirken sehr unterschiedliche Bearbeitungs- und Beschlußstand eine Abschwächung ihrer Bedeutung mit sich. Lediglich wegen der geringen privatwirtschaftlichen Investitionsdynamik erscheint es in den West-Bezirken im Verlauf der 1980er Jahre möglich, über den formalrechtlichen Stadterneuerungsprozeß hinaus Entwicklungs- und Qualitätsanforderungen zu thematisieren und dabei in Konkurrenz mit dem Primat einer inneren Verdichtung zu treten, die Flächenreserven auf Brachen oder „untergenutzten“ Grundstücken allmählich einer Wieder- oder Neubebauung zuführen will. Vor allem in den dicht bebauten Innenstadtbezirken wird so ein Ansatz gewählt, der im Zusammenhang mit den sektoralen Stadtentwicklungsplänen für das Gesamtgebiet der westlichen Halbstadt nach städtebaulichen Orientierungs- und Richtwerten auf eine Verringerung von Versorgungsdefiziten bei Freiflächen und sozialer Infrastruktur hinarbeitet und überdies versucht, Arbeitsplatzstandorte in der Innenstadt zu halten und zu entwickeln.

3.222 WIRKUNGSWEISE IN DEN WESTBEZIRKEN

Die Bereichsentwicklungsplanung wird durch ihre langwierige Bearbeitung in den 1980er Jahren zu einem längerfristig angelegten Prozeß, der in den verschiedenen Bearbeitungsschritten jeweils die sich allmählich wandelnden Ziele aktualisiert, aber ansatzweise über die Thematisierung in den BVVen und die Beschlußfassung einen sich stabilisierenden Grundkonsens herstellt. Von Bedeutung für die Aussagen sind neben parallel etablierten überbezirklichen „Planungsereignissen“ wie der Internationalen Bauausstellung, dem Planungsverfahren zum „Zentralen Bereich“ oder der Planung für die Bundesgartenschau 1995, die in weiten Teilen ähnlichen Leitbildern folgen wie die Bereichsentwicklungsplanungen, auch Veränderungen der planerischen Rahmenbedingungen wie die Volkszählung 1987 und der „kleine Baby-Boom“ durch die Elternschaft der „Baby-Boomer“ aus den 1960er Jahren, die Zug um Zug in die bezirkliche Planung eingestellt werden.

In Charlottenburg bleiben gegenüber den City-Planungen der späten 1980er und der 1990er Jahre Aussagen der Bereichsentwicklungsplanung wirkungslos. Gesamtstädtische Planungsverfahren determinieren die lokalen Entwicklungsziele, so daß der „behutsame“ Ansatz der Bereichsentwicklungsplanung sich auf Stadtreparatur und die Sicherung und Weiterentwicklung von Qualitäten im kaiserzeitlichen Bereich beschränken muß. Dort stellt die BEP einen Referenzpunkt für die Thematisierung und eine bezirkliche Mobilisierung im Hinblick auf einen mittel- bis langfristig angelegten Stadtumbauprozeß dar, auf den sich die bezirkliche Politik berufen kann. Insbesondere der Aufbau von Grünzügen und die Verbesserung der Wegebeziehungen in der Innenstadt halten sich in den verschiedenen Planungsphasen trotz veränderter investiver Ausgangsbedingungen und Widerstand in der CDU als Minimalforderung des Bezirks, auf die sogar kurzfristig der frischgebackene Bausenator Nagel in seiner Infragestellung der Bebaubarkeit des Kant-Dreiecks zurückgreifen kann. Die BEP ist somit gewissermaßen ein Depot für aktivierbare Qualitätsziele, die nur im Zusammenhang mit anderen planerischen Veränderungen, aber nicht aus sich heraus umgesetzt werden können. Auch wenn die Fläche des Kant-Dreiecks schließlich bebaut wird, bleibt die Freihaltung einer Teilfläche und die Herstellung eines Wegs an der S-Bahn als Ziel erhalten und wird teilweise umgesetzt. Ob für die Durchsetzung dieser Ziele Instrumente wie die BEP benötigt werden, kann nur schwer eingeschätzt werden, doch sollte ihre Rolle als abgestimmtes und demnach nicht durch jede neue Investoreneidee destabilisierbares Konglomerat von Mindestzielen nicht unterschätzt werden. Neben dieser Abwehr- und Schutzfunktion entfaltet sie aber nur unzureichend eine strategische Funktion in der Präzisierung von baulich-räumlichen Entwicklungszielen, da sie dort stärker in die Verwertungsinteressen der Eigentümer hineinregiert und diese in den Kampf für die Genehmigung bestimmter Dichtwer-

⁸⁶⁴ Für die rechtliche Stellung vgl. Anhang.

te erst bei Investitionsbedarf und individuell eintreten, so daß die Entwicklung einer projektübergreifenden Linie in der Praxis schwierig ist.

Im Bezirk Tiergarten kommt der BEP eine ähnliche Funktion der Thematisierung und Mobilisierung zu. Die Schulplanung liegt zwar im Kompetenzbereich der Abteilung Volksbildung im Bezirksamt, doch gelangt sie erst durch den Transmissionsriemen des Begutachtungsprozesses im Rahmen der BEP auf die planerische Tagesordnung⁸⁶⁵. Die Standortsuche innerhalb des Bereiches wird von den Gutachtern vorgenommen und stellt eine Reaktion auf die anvisierte Wohnungsbautätigkeit sowie steigende Schülerzahlen dar. Im Ergebnis läßt sich eine weitgehend eindeutige bezirkliche Position aufbauen, die den Standort Bolle-Block für die Schule favorisiert. Die Kollision mit dem Grundstücksgeschäft zeigt an, daß in einer Übergangsphase noch eine Anpassung der Ziele an die wirtschaftlichen Voraussetzungen des Landes erforderlich ist, die insbesondere nach der Öffnung der Mauer die Schulplanung zum Scheitern verurteilt. Erst das Zusammenwirken mit anderen Faktoren hebt die planungsrechtlichen Möglichkeiten des Bezirks endgültig aus. Der Planungsablauf zeigt allerdings an, daß das prozeßhafte und längerfristig angelegte BEP-Verfahren eine wichtige Schaltstelle für die Bündelung von sektoralen Verfahren darstellt, die aber nur begrenzt über die Entwicklung auf Privatgrundstücken verfügen können.

3.223 WIRKUNGSWEISE IN DEN OSTBEZIRKEN

In den untersuchten Bezirken Mitte, Friedrichshain, Treptow und Lichtenberg stellt sich die Situation völlig anders dar. Das schwerfällige Instrument Bereichsentwicklungsplan, das bereits in den 1980er Jahren umstritten war, gerät in dem projektorientierten Vereinigungsboom, angesichts des noch nicht abgeschlossenen Flächennutzungsplanverfahrens, der Fülle der zu leistenden Planungsaufgaben und nicht zuletzt wegen der zahlreichen informellen Planungsüberlegungen in den Hintergrund und wird weiter geschwächt, indem das Instrument auf die Produktion von Arbeitspapieren reduziert wird, die einer schnellen Orientierung in der Planung von Stadtbezirken dienen sollen⁸⁶⁶. Die vorstrukturierende und mobilisierende Wirkung, die weniger aufgrund des Erarbeitungsumfanges als aufgrund des kontinuierlichen Charakters der Selbstverständigung in den politischen Gremien der Bezirke (insbesondere der BVV) im West-Berlin der 1980er Jahre bei moderater Investitionstätigkeit erzielt werden konnte, entfällt praktisch völlig.

Die Bereichsentwicklungsplanung wird gegenüber der Büroinvestitionstätigkeit im Bezirk Mitte zu einem rein nachvollziehenden Prozeß, der aufgrund seiner Verankerung in den bezirklichen Gremien gegen gesamtstädtische und überlokale Interessen kein Gewicht erlangt. Zu dicht gewoben und bedeutsam sind die von Seiten des Bundes, des Senats und der Investoren an die City herangetragenen Ansprüche, zu hoch der Druck auf eine schnelle Entwicklung bedeutender Areale, als daß eine aus dem lokalen Kontext entwickelte eigene Raumnutzungskonzeption ernst genommen würde, wo bereits gutachterliche Versuche einer Integration von Planungen in einen größeren räumlichen Zusammenhang von Senatsseite (Kritische Rekonstruktion der Friedrichstadt, Planwerk Innenstadt) eine Infragestellung von Einzelprojekten nur begrenzt wagt. Ausschlaggebend für den Verlauf ist die Tatsache, daß die Senatsverwaltungen weite Teile des Bezirks auf ihre planerische Agenda setzen und damit den nur über geringe Ressourcen verfügenden Bezirk zwingen, in den laufenden Planverfahren Verbündete im Senat zu finden und lokale Ziele in Verhandlungen mit Investoren durchzusetzen (G014, Dubrau 1997). Dabei bleibt für eine strategische Annäherung offenbar kein hinreichender Raum.

In Lichtenberg und Treptow entsteht die massive externe Vorgabe für die Planung aus dem Ringstadt-Konzept, das seinerseits eine gesamtstädtische Bedeutung hat und als Legitimationsbasis für die Ansiedlung von Zentralität an beinahe jedem Punkt des Rings liefert. Von den Bezirken gar nicht prinzipiell in Frage gestellt, versprechen die untersuchten Großprojekte wirtschaftliche Perspektiven, die die für einen Bereichsentwicklungsplanungsprozeß relevanten Fragestellungen in den Hintergrund drängen. Der un-

⁸⁶⁵ Es ist darauf hinzuweisen, daß die der Vorbereitung von Investitionsmaßnahmen dienende Schulplanung einen kurz- bis mittelfristigen Zeitraum berücksichtigt. Wanderungsbewegungen sind in ihr tendenziell unterrepräsentiert, während die tatsächlich geborenen Kinder die wesentliche Planungsgrundlage darstellen.

⁸⁶⁶ Diese sogenannten „Schnellschuß-BEPs“ weisen dabei den Vorteil auf, daß durch sie mit dem Instrument erfahrene Planungsbüros in kurzer Zeit wichtige Grundlagen erarbeiten und damit zur Überwindung des planerischen Vakuums der Vereinigungszeit beitragen.

umstrittene Verdichtungsknoten Ring-Center wird als projektorientierte Planung bearbeitet, wobei weiterreichende Ziele wie die Passage zwischen den beiden Bezirken als Konsens durch das Verfahren transportiert werden. Damit ist auf anderem Wege eine Mobilisierung auf entwicklungsplanerische Ziele gegeben, so daß das Projekt gewissermaßen als ausgegliederte Einzelmaßnahme bearbeitet werden kann - das Scheitern des Ziels wäre wohl auch mit Bereichsentwicklungsplanung hinzunehmen gewesen. In Treptow überstrahlt die Debatte um eine mögliche Rettung des EAW-Standorts die entwicklungsplanerische Debatte. Mit dem Grundstücksgeschäft und der auf höherer Ebene eingefädeltten Planung wird die Sinnfälligkeit einer erheblichen Verdichtung am Standort aus bezirklicher Sicht nicht mehr thematisiert. Der Niedergang des Standorts erfordert eine schnelle Perspektive, und die Nähe zu unmittelbar südöstlich angrenzenden anderen Entwicklungsschwerpunkten des Bezirks bringt durch die Initiativen des Baustadtrats eine Vorwegnahme der Zentralitätsfrage. Der im peripher gelegenen Bezirk einzige Standort, der an die Innenstadt heranreicht, konkurriert in seiner Bedeutung in der Bezirkspolitik mit der erheblichen Wohnungsbautätigkeit am Stadtrand und dem Entwicklungsschwerpunkt Adlershof, so daß die aus dem Wettbewerb entstehende Verfahrensdynamik in Verbindung mit den anfänglich vom Bezirk formulierten Qualitätszielen bzgl. sozialer Infrastruktur und Freiflächenversorgung, von der informellen großen Koalition im Bezirk gedeckt, entwicklungsplanerische Lösungen formuliert, wobei für den Baustadtrat durch die vertragliche Bindung des Investors Handlungsspielräume für die Erreichung der eigenen Ziele entstehen. Die Verfahrensrealität bedingt somit eine Delegation der entwicklungsplanerischen Zielbestimmung auf die Behördenabstimmung im Bebauungsplanverfahren und auf den Baustadtrat, womit quasi auf Umwegen eine „Bereichsentwicklungsplanung Hoffmannstraße“ entsteht.

Am ehesten in die Nähe eines konventionellen Bereichsentwicklungsplanverfahrens kommt der Bezirk Friedrichshain, der relativ weitreichende Ziele für das Hauptbahnhofsumfeld (später Ostbahnhof) formuliert und angesichts der abzusehenden Investitionsdynamik den städtebaulichen Wettbewerb und die Rahmenplanerarbeitung für eine Mobilisierung der bezirklichen Entscheidungsgremien für entwicklungsplanerische Ziele nutzt. Auch hier übernimmt der Rahmenplanungsprozeß quasi die Funktion einer konkretisierten „Bereichsentwicklungsplanung Umfeld Hauptbahnhof“, läßt sich aber erst in der Detailplanung für die einzelnen Bauvorhaben auf die üblichen Beteiligungsschritte ein, so daß die projektbezogenen Abstimmungsverfahren weitere Determinanten unter starker Mitwirkung des Senats und der Investoren formulieren, die in Bebauungsplanverfahren kaum noch realistisch thematisierbar sind. Der parallel verlaufende Bereichsentwicklungsplanungsprozeß (vgl. BA Friedrichshain 1995) für den gesamten Bezirk Friedrichshain vollzieht die im Rahmenplanungsprozeß festgelegten Ziele nach und verleiht ihnen damit zusätzliches Gewicht. Dies gilt insbesondere für die Sicherung der „Spreefenster“ als tragende Gestaltungsidee für den in der im Vergleich zum Rahmenplan größeren BEP weitgehend Dienstleistungen vorbehaltenen Bereich südlich des Ostbahnhofs. Es bleibt demnach der Übersicht der Verwaltung über die Interessen der BVV und der Bürger überlassen, deren Ziele mit hinreichendem Nachdruck in den Planungsprozeß einzufüttern. Im der Konkretisierung von Einzelprojekten gerät der in der BEP nur grob formulierte bezirkliche entwicklungsplanerische Konsens unter Druck und läßt sich angesichts der Investitionsschwäche im Gebiet nur teilweise halten. Ein Vergleich mit den West-Bezirken zeigt jedoch, daß die Mobilisierungsfähigkeit des Rahmenplans der der Bereichsentwicklungsplanungen in Charlottenburg und Tiergarten in nichts nachsteht. Es muß also vermutet werden, daß auch bei einer früher vollzogenen Bereichsentwicklungsplanung projektbezogen in analoger Weise mit einer Erosion der Ziele zu rechnen gewesen wäre.

3.224 BILANZ

Die Bereichsentwicklungsplanung ist als Instrument mit der schnellen Reaktion auf die Entwicklungsdynamik der Vereinigungszeit und deren Kanalisierung überfordert. Dies hat mit ihrer Infragestellung aufbauend auf den Erfahrungen der 1980er Jahren, der planerisch ungeklärten Situation Anfang der 1990er Jahre, dem Einfluß außerbezirklicher Akteure wie dem Senat und der Treuhandanstalt auf Planung und Eigentumssituation sowie die Abstrahierung ihrer Aussagen auf der Ebene von Standorten zu tun. In einer längeren Kontinuität ist sie eher als ein Thematisierungsansatz denn als eine verbindliche und durchsetzbare planerische Zielfindung zu verstehen. Ihr Stellenwert wird vermutlich aufgrund ihrer abstrakten, bilanzierenden Methodik gegenüber Rahmenplanverfahren und ähnlichen quartiersbezogenen Planungsansätzen schwach und im wesentlichen nachvollziehend bleiben müssen. Als „bezirkliches Gedächtnis“ über Legislaturperioden und Amtszeiten von Verwaltungsmitarbeiterinnen hinaus ist ihre Stellung jedoch nicht zu unterschätzen.

3.23 Bebauungsplanung

3.231 ERERBTE BEBAUUNGSPLÄNE

Innerstädtische Umstrukturierung greift teilweise auf rechtsgültige Bebauungspläne zurück, selbst wenn diese noch eine andere Art der Nutzung festsetzen. Das Erbe dieser Pläne hinsichtlich der Art ist damit weitgehend irrelevant, wenn sowohl Eigentümer als auch öffentliche Hand deren Veränderung beabsichtigen. Dennoch wirkt das eingeräumte Baurecht in der Auseinandersetzung über die Nachnutzung massiv nach. Insbesondere das Maß der Nutzung wird als Untergrenze für die Verwertung des Grundstücks begriffen, die von der öffentlichen Hand nicht unterschritten wird. Dies hat u. a. mit der Tendenz der innerstädtischen Nachverdichtung zu tun, die unter den Promotoren des Verfahrens übereinstimmend als Dichteerhöhung ins Verfahren übersetzt wird. Sofern jedoch die Dichte erst neu zu bestimmen ist und selbst Unklarheiten über die Zusammensetzung der Nutzungsarten besteht, wird kaum unter Verhandlungsgesichtspunkten auf die tatsächliche Rechtslage zurückgegriffen, beispielsweise um eine stabile Verhandlungsposition der öffentlichen Hand aufzubauen.

Auch wenn die Festsetzung so weit zurückliegt, daß eine Reduzierung der zulässigen Dichte aufgrund des Verstreichens von Fristen im Planungsschadensrecht (§§ 39 ff BauGB) ohne Entschädigung in einem Änderungsverfahren angepeilt werden könnte, wird ein demgemäß strategischer Einsatz der planungsrechtlichen Instrumente nicht vorgenommen. Die Gründe hierfür sind wohl vielfältig, wenngleich nicht bis in alle Einzelheiten aufzuklären. In Frage kommt neben der grundsätzlichen Aufgeschlossenheit der öffentlichen Hand gegenüber einer Verdichtung die Angst vor etwaigen Rechtsstreitigkeiten, die sich in Zeiten ansteigender Investitionsdynamik ergebende Unübersichtlichkeit, in der nicht für jedes potentiell von einer Investition betroffene Grundstück „auf Vorrat“ ein Verfahren eingeleitet werden kann sowie der politische Druck, der sich daraus ergibt, daß mit einer potentiellen Verringerung der Dichte ein investitionsfeindliches Klima signalisiert wird⁸⁶⁷.

Es kann demnach häufig davon ausgegangen werden, daß die öffentliche Hand nicht willens oder hinreichend risikobereit ist, in der Auseinandersetzung um die Verwertung eines Grundstücks ihre Verhandlungsstrategie aus rechtsgültigen Bebauungsplänen abzuleiten⁸⁶⁸. Werden diese aber als konsensualer Ausgangspunkt bei einer Neubestimmung der Verwertungsmöglichkeiten betrachtet, reduziert sich diese nur noch auf die Frage, ob die von der Investorensseite angestrebte Nutzung im Rahmen der üblichen Befreiungspraxis genehmigungsfähig ist oder ob eine Änderung des Bebauungsplans die Dichtezunahme absichern muß. Offenbar hat jedoch die Kombination der gewandelten Investitionsbedingungen mit der Vereinigung und einer negativen Bewertung der sich in den rechtsgültigen Bebauungsplänen niederschlagenden städtebaulichen Leitbilder die Konsequenz, daß eine verdichtete Neubebauung von den Vertretern der öffentlichen Hand als einzige Chance zu deren Überwindung angesehen wird. Das Risiko einer späten Realisierung der nicht mehr erwünschten, aber Planungsrecht gewordenen Lösung läßt sie im Zweifelsfall zu einer defensiven Verhandlungsstrategie tendieren⁸⁶⁹. Ausgehend von dem dann definierten Minimum kann sich ein Entscheidungsprozeß entfalten, der eine allmähliche Erhöhung der Dichte zum Ergebnis hat.

3.232 DAS RINGEN UM DIE EINLEITUNG EINES BEBAUUNGSPLANVERFAHRENS

Die Frage nach der Notwendigkeit eines Bebauungsplanverfahrens spielt für die Entscheidungsfindung insofern eine Rolle, weil durch die dort verankerten Beteiligungsrechte in vielerlei Hinsicht Möglichkeiten bestehen, unerwünschte Projekte in Frage zu stellen. In der Praxis der untersuchten Projekte zeigt sich jedoch, daß diese durch Planverfahren nicht verhindert oder gravierend in ihrem Umfang reduziert werden. Trotz einer schwachen Position der beteiligten Öffentlichkeit und der meisten Träger öffentlicher

⁸⁶⁷ Die hiermit im Zusammenhang stehenden Divergenzen zwischen Bezirken und Senat sollen in den folgenden Abschnitten behandelt werden.

⁸⁶⁸ Die Seltenheit der Zurückstellung von Baugesuchen in bezug auf die City-Entwicklung stützt diese Beobachtung.

⁸⁶⁹ Teilweise läßt sich nicht aufklären, durch welche Zusicherungen an Investoren die Dichtebestimmung tatsächlich stattfindet. Die Umstrittenheit des Hochhaus-Anbaus auf dem Grundstück des Axel-Springer-Verlags für die Redaktion der Zeitung „Die Welt“ in Ausführung eines Jahrzehnte alten Bebauungsplans zeigt, daß das beschriebene Risiko ernst zu nehmen ist.

Belange besteht die Möglichkeit einer Einflußnahme durch das Drohpotential aus einer Einbeziehung der Legislative und gegenüber einer planfreien Genehmigung erweiterten Klagerechten. Angesichts der Tatsache, daß das Abgeordnetenhaus mit seinen weitreichenden Aufgabenfeldern nur in Ausnahmefällen in ein projektbezogenes Planungsverfahren eingreifen kann und dies auf eigene Initiative praktisch auch äußerst selten tut, sowie der lokalen Verantwortung des Bezirks nimmt es nicht wunder, daß tendenziell eher die bezirklichen Gremien auf die Einleitung von Planverfahren drängen. Bestehen große Entwicklungskoalitionen in den Bezirken, so kann der Fall eintreten, daß ob des zur Zeit vorherrschenden politischen Drucks auf die Beschleunigung von Planverfahren und hinsichtlich der Reduzierung bürokratischer Prozesse insbesondere in den ersten Jahren nach der Vereinigung auch in Bezirksämtern über die Genehmigung von Projekten mit erheblichen Auswirkungen ohne Planverfahren nachgedacht wird. In der Regel wird nach Prüfung der Rechtslage dann aber dennoch ein Verfahren eingeleitet, das dann über die Herstellung der Planreife beschleunigt werden soll.

Betrachtet man den rechtlich äußerst kritischen Fall einer Genehmigung nach § 34 BauGB im vereinigten Berlin, das Projekt Zoofenster, so zeigt sich, daß auf der Ebene des Senats die drohende Blockade in einer zersplitterten politischen Situation (Senat-Bezirke, Bausenat-Stadtentwicklungssenat, große Koalition) die Entscheidungslogik deutlich in Richtung auf die Demonstration von Handlungsfähigkeit verschiebt. Citybereiche mit aufgrund von Großparzellen geringer Zahl von klageberechtigten Nachbarn bereiten nur geringfügige Probleme bei rechtlich äußerst fragwürdigen Genehmigungen. Überdies sind die Auswirkungen ihrer Veränderungen auf das direkte Lebensumfeld potentieller Wähler vergleichsweise gering, wohingegen die Verzögerung von Entscheidungen oder gar von Investitionen als Generalmakel der Exekutive angesehen wird. Erst im Falle einer großen politischen Aufmerksamkeit für Einzelprojekte und der Möglichkeit einer Eigenprofilierung besteht überhaupt ein Anreiz für die Senatspolitik, in Details einzusteigen. Es ist demnach kein Zufall, daß Senatsbaudirektor Stimmann in einer frühen Phase seine fachliche Profilierung in der Einflußnahme auf vergleichsweise detaillierte Fragestellungen sucht, während Klemann als Nachfolger des Bausenators Nagel sich wiederum am Pariser Platz gegen seinen Vorgänger durch Nachverhandlungen politisch zu profilieren sucht. Die scheinbare paradoxe Situation, nach der die CDU-geführte Bauverwaltung politisch rigider, aber auf Senatsbaudirektoren- und damit Fachebene freizügiger wird, wie aus zahlreichen Äußerungen und Verfahren der Stimmann-Nachfolgerin Jakubeit hervorgeht, gewinnt aus dieser Überlegung heraus einen Sinn.

3.233 FORMALE UND INHALTLICHE DIFFERENZEN ZWISCHEN BEZIRK UND SENAT

Differenzen zwischen Senat und Bezirken sind nicht auf unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse angewiesen, sondern ergeben sich aus dem stärker abstrakt-entwicklungsorientierten und der Wirtschaftsförderung über Flächenbereitstellung verbundenen Verständnis des Senats, das in umstrittenen Einzelfällen auf die lokalen städtebaulich-gestalterischen und auf die Verträglichkeit für den Standort bezogenen Überlegungen einiger Bezirksverwaltungen stößt. Dabei löst die Möglichkeit des Senats, Verfahren an sich zu ziehen, beispielsweise falls der Bezirk über das Planverfahren bedeutende Investitionsvorhaben behindert, antizipatorische Verhandlungsstrategien der Bezirke aus, die im Konfliktfall zwischen formaler Ablehnung eines Projekts und dem Versuch wählen können, es so weit zu modifizieren, daß der Senat sich gerade noch einer Intervention enthält, und dabei häufig den letzteren Weg gehen, um nicht völlig aus dem weiteren Verfahren ausgegrenzt zu werden⁸⁷⁰.

Interessant ist dabei die Tatsache, daß Differenzen häufig gar nicht die Ebene der inhaltlichen Auseinandersetzung erreichen, sondern auf der Ebene formaler Fragen stehenbleiben. Die nach deren eigenem Empfinden unzureichende Beteiligung des Bezirksamts (oder der BVV) an der Vorbereitung von Verfahren oder der Entscheidung über das zu wählende rechtliche Vorgehen lösen Ablehnungsreaktionen aus, die die Bezirke zu Verteidigern des geschriebenen Planungsrechts werden lassen, während im Senat stärker Vorgehensweisen zu erkennen sind, die eine politische Vorgehensweise präferieren, dabei die Rechtslage auf mögliche Realisierungshindernisse prüfen und ansonsten großzügige bis rechtlich fragwürdige Befreiungsregelungen etc. hervorbringen⁸⁷¹. Offenbar erachten die Bezirke die „Brandmarkung“

⁸⁷⁰ Das sicherlich augenscheinlichste Beispiel bildet das Verfahren zum Stuttgarter Platz, das bereits mehrfach erwähnt wurde.

⁸⁷¹ Diese Handlungsweise ist selbstverständlich auch in den Bezirken vorzufinden, insbesondere im Falle von Entwicklungskoalitionen, die eine schnelle Durchsetzung vergleichsweise konkreter Investitionsvorhaben absichern

rechtlich angreifbarer Verfahrensweisen als chancenreicher in der Durchsetzung eigener Ziele als die inhaltliche Auseinandersetzung gegen den (übermächtigen, am längeren Hebel sitzenden?) Senat. Steht die Identifizierung eines vor Ort ungeliebten Projekts mit der Bezirkspolitik zu befürchten und werden die Möglichkeiten der Einflußnahme als gering eingeschätzt, so wird in Einzelfällen im Bezirk bewußt eine ablehnende Haltung eingenommen, um den Senat zu zwingen, die Verantwortung für die Genehmigung zu übernehmen⁸⁷².

3.234 DER BEBAUUNGSPLAN ALS PROJEKTPLANERISCHES RECHTLICHES ABSICHERUNGSMITTEL

Die projektplanerische rechtliche Absicherung stellt in der Praxis im Rahmen der Cityentwicklung eine der Hauptfunktionen des Bebauungsplans dar. Liegt auf Ebene des Senats oder des Bezirks oder in einer gemeinsamen Vorentscheidung ein politischer Konsens über die Sinnfälligkeit der Entwicklung eines Standorts vor, die sich aus übergeordneten informellen Erwägungen über Zentrenfunktionen und -standorte ergibt und in den verschiedenen Bezirken je eigene Brennpunkte der Citybildung bzw. Entwicklung von Kerngebietsstandorten produziert, so wird die konkrete Bestimmung der planerischen Grundaussagen fast ausschließlich im Vorverfahren durch Gutachten, Verhandlungen und konkurrierende Alternativenproduktion determiniert. Dem Planverfahren selbst kann dann lediglich eine Absicherungsfunktion zukommen. Dies schlägt sich in der Zielformulierung in Bebauungsplanaufstellungsbeschlüssen überdeutlich nieder. In Umkehrung der rechtlichen Entwicklungslinien der letzten Jahre könnte man von „verwaltungsintern erarbeiteten Vorhaben- und Erschließungsplänen“⁸⁷³ sprechen, und es bilden sich Formen der tatsächlichen Verfahrensbearbeitung heraus, die auch zwischen einer Bearbeitung durch die Verwaltung und durch den Investor liegen (Beauftragung von Planungsbüros, Finanzierung des Planverfahrens durch den Investor, Kombination mit städtebaulichen Verträgen usw.).

Die Rolle der Beteiligung und der Spielraum für die planerische Weiterbearbeitung ist extrem reduziert, wengleich er naheliegenderweise von der Komplexität des Vorhabens abhängt. In der Regel beschränkt sich der Spielraum für Veränderungen auf Details, wohingegen beispielsweise Art und Maß der baulichen Nutzung nur im Falle veränderter Rahmenbedingungen im engsten Kreis der Promotoren variabel sind (Investor macht Unwirtschaftlichkeit einer Lösung deutlich, Mehrheitsverhältnisse im politischen Gremium ändern sich o. ä.). Die Festlegung auf die städtebauliche Lösung legitimiert sich durch das Vorverfahren. Dies geht im Extremfall so weit, daß selbst Abwägungsbegründungen lediglich auf Ergebnisse von Vorentscheidungen verweisen, ohne sich mit Alternativen auseinanderzusetzen. Die Wirkungsmacht des Verfahrens endet schließlich dann, wenn Grundstückseigentümer nicht hinreichend einbezogen sind und sich gegen planerische Lösungen sperren. Dies ist nichts neues, doch weist die Tatsache, daß solche Fälle überhaupt vorkommen, darauf hin, daß sich Verwaltung und Politik offenbar in großer Sicherheit über die Durchsetzbarkeit von Projektplänen über nachträglich erforderliche Planverfahren wiegen.

Typischerweise ist die rechtliche Absicherungsfunktion gekoppelt mit der Verfahrensgenehmigung nach einer Planreifeerklärung (§ 33 BauGB). Die Planfestsetzung hinkt in einem Maß zeitlich hinterher, daß selbst unter Inrechnungstellung sämtlicher Verfahrensprobleme, Einschränkungen im Personalbereich und boomzeitlicher Ballungen von Verfahren nicht hinnehmbare Schwebezustände entstehen, in denen eine Rechtsüberprüfung des Plans aufgrund der fehlenden Festsetzung nicht möglich ist. Durch die Ausführung der betreffenden Investitionsvorhaben werden vollendete Tatsachen geschaffen, die eine mögliche Überprüfung nach schließlich erfolgter Festsetzung ohnehin zur Farce geraten lassen.

Damit liegt ein zusätzliches Gewicht auf dem Vorentscheidungsprozeß, der politisch zu verantworten ist, eine unmittelbare Zuordnung der Verantwortung zum Einzelfall aber nicht zuläßt. Diese indirekte Politisierung des Entscheidungsprozesses verschiebt das Gewicht der Verfahrensbeteiligten erheblich zugunsten nicht nur der organisierungsfähigen Öffentlichkeit auf Kosten der „schweigenden Mehrheit“ - was seit langem bekannt ist -, sondern insbesondere der Akteure mit politischer Wahrnehmbarkeit. Unter ihnen

sollen. Die hier beschriebene Unterschiedlichkeit von Bezirken und Senat gilt im wesentlichen für die Austragung von Differenzen zwischen den Verwaltungsebenen.

⁸⁷² Beispiele sind das Kranzler-Eck oder die Landsberger-Allee-Arkaden in Lichtenberg (G091).

⁸⁷³ Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß im beschriebenen Fall im Gegensatz zum formalrechtlichen Instrument des Vorhaben- und Erschließungsplans kein Durchführungsvertrag geschlossen wird, weshalb Investoren häufig den „unverbindlicheren“ Bebauungsplan vorziehen.

sind zwangsläufig die Investoren selbst, die Anlaß für die Durchführung eines Verfahrens sind, aber ebenfalls für die politischen Mehrheiten möglicherweise bedrohliche Interessengruppen unabhängig von deren fachlichem Gewicht oder inhaltlicher Substanz. Dies dürfte auch die schwache Position kulturkritischer stadtbezogener Intellektueller (Stadtsoziologen, Architektenverbände) erklären, die in der Opportunitätsbewertung durch die politischen Entscheidungsträger gegenüber der Möglichkeit einer Demonstration von Handlungsfähigkeit nur geringe Bedeutung erlangen.

3.235 DAS BEBAUUNGSPLANVERFAHREN ALS INTERNER ABSTIMMUNGSRAHMEN

Die Beteiligung der Träger stellt zwar ein potentielles Realisierungshindernis dar, doch gelingt es in der Regel, durch informelle Vorauslotung von Widerständen und die Marginalisierung von abweichenden Haltungen, sofern diese sich nicht auf unüberwindbare Rechtspositionen stützen oder bis in die höchste politische Ebene ausformulierte Unterstützung haben, das Vorhaben voranzubringen. Es ist wichtig zu betonen, daß latente politische Unterstützung für gewisse Positionen nicht ausreichen muß, um Widerstand gegen ein Vorhaben erfolgreich aufrechterhalten zu können. Widerspricht ein Vorhaben im Detail einem politischen Ziel, das sich jedoch erst in Einzelkonzepten niederschlagen muß, besteht für die Promotoren die Möglichkeit, die labile Gegenposition zu überwinden.

Somit stellt das Bebauungsplanverfahren zumindest eine politische Klärung innerhalb der wesentlichen Lager sicher, die in der Großen Koalition einem potentiellen Vetorecht einflußreicher Positionen gleichkommt. Zwar kann die Aufgabe der Trägerbeteiligung genau so verstanden werden, doch zeigt sich in der Praxis, daß zahlreiche Belange, die für planerische Qualitätsstandards stehen, einem erheblichen Abwägungsspielraum der Promotoren unterliegen, während über eine zeitliche Verzögerung hinausgehende Verhinderungsmöglichkeiten lediglich bei ausgewählten Verwaltungen liegen, so daß hierüber politische Positionen Wirkung entfalten.

3.236 DAS BEBAUUNGSPLANVERFAHREN ALS KATALYSATOR VON ÖFFENTLICHER BETEILIGUNG

Die Beteiligung der Bürger ist von gegenseitiger Vorenttäuschung geprägt. Die Promotoren des Verfahrens haben scheinbar Grund zur Resignation über das mögliche Gewicht der Bürgerbeteiligung, wenn in Vorläuferverfahren nur eine sehr übersichtliche Zahl von Einzelpersonen überhaupt eine Meinung geäußert hat und die darin formulierten Gegenpositionen durch Kontextwissen der Promotoren vorab einschätzbar ist. Auf der Seite der Bürger sinkt die Motivation zur Beteiligung außer durch naheliegende Gründe wie geringes Interesse an der Entwicklung des betreffenden Areals wegen seiner „Exterritorialität“ für das alltägliche Lebensumfeld oder bürokratische Hindernisse im weiteren Sinn (schlechter Zugang zum Planentwurf, Unverständlichkeit usw.) auch durch Erfahrungen mit geringem Einfluß auf die Entscheidungsfindung in früheren Verfahren oder die starke Vorbestimmtheit von Entscheidungen durch aufwendige Vorentscheidungsverfahren. Dennoch sind in einigen Bezirken erhebliche Anstrengungen zur Sicherstellung von öffentlicher Beteiligung zu beobachten.

Sie wird dann katalysiert bzw. heraufbeschworen, wenn eine Begegnung der verschiedenen Akteure auf gleicher Ebene möglich scheint, da hierdurch das Potential für eine offene inhaltliche Auseinandersetzung stärker gegeben ist. Dies ist tendenziell eher bei Verfahren von Bezirken der Fall, beschränkt sich aber häufig auf die Abfederung von Folgen für die Wohn- und Wohnumfeldsituation in der Umgebung des Plangebiets oder in ihm selbst. Die Antizipation von negativen Folgen für Bewohner, die es zu minimieren gilt, hat ihren Ausgangspunkt im Selbstverständnis der Planer und Politiker, fällt aber schwächer aus, wenn die „Distanz“ zwischen Investor und Bürgern oder die zwischen Politikern und Bürgern steigt. Treten Investoren in öffentlichen Veranstaltungen nicht oder nur selten auf, sinkt die Chance auf Beteiligung⁸⁷⁴.

Betrachtet man neben der durch die gleichartige Begegnung katalysierten Beteiligung die durch erhebliche Umstrittenheit angetriebene Beteiligung, so läßt sich ein erheblicher Unterschied ausmachen. Letzte-

⁸⁷⁴ Es sind zwei Fälle denkbar. Im ersten ist die Verhandlungsposition des Investors stark, und er weiß sich durch die Promotoren des Verfahrens vertreten, so daß er an einer öffentlichen Selbstdarstellung nicht interessiert ist und mithin die Chancen von Beteiligung von vorneherein als gering anzusehen sind. Im zweiten ist die geringe Einflußmöglichkeit Folge der mittelbaren Kommunikation zwischen Investor und Bürgern. Mischformen sind ebenfalls denkbar. Im Einzelfall läßt sich der tatsächliche Erklärungszusammenhang nicht vollständig aufklären.

re ist von den Beteiligten erstritten und kämpft damit permanent mit Informationsdefiziten. Der Citybildungsprozeß ist stark davon geprägt, daß die Information über Entwurfsstände in der Bevölkerung spontane Ablehnungsreaktionen provoziert, aber nur sehr eingeschränkt prozeßbezogene Mitarbeit zuläßt. Doch auch die Beteiligung der Fachöffentlichkeit setzt in der Regel ein, wenn ein Konkretisierungsstand erreicht ist, der eine grundsätzliche Infragestellung eines Projekts in der Praxis kaum mehr zuläßt. Eine späte Einflußnahme der Fachöffentlichkeit wirkt überdies als Dequalifizierungsindikator, der mit bösem Willen von anderen Beteiligten als Desinteresse an der Entscheidungsfindung im Vorfeld und spätere Profilierungssucht am Detail interpretiert werden kann. Diese neben der geringen Bedeutung für Wahlen und der hohen Bandbreite konkurrierend auftretender fachlich fundierter Bewertungen ein und derselben planerischen Fragestellung dritte bedeutsame strategische Schwäche der Fachöffentlichkeit bildet einen weiteren Erklärungsansatz für deren geringe politische Wirkung im Einzelfall. Die scheinbare Stärke der Fachöffentlichkeit bei länger laufenden Suchprozessen wie der Praxis der Kritischen Rekonstruktion in der Friedrichstadt und insbesondere ihrer Ausprägung am Pariser Platz geht neben der politischen Aufmerksamkeit (und am Pariser Platz der besonderen Rolle des Gespanns Akademie - Architekt Behnisch) wohl auch auf die größere Zahl von öffentlichkeitswirksamen Prozeßschritten als im Falle von Einzelprojekten zurück.

3.237 BILANZ

Die Rolle des Bebauungsplanverfahrens reduziert sich umso stärker auf die Funktion als rechtliches Absicherungsinstrument, je stärker im Citybildungsprozeß einzelfallbezogen auf höchster politischer Ebene mit überlokal (mit geringer Bedeutung des Einzelstandorts sowie orientiert auf kurzfristige Vermarktung) agierenden Investoren und in „exterritorialer“ Abgrenzung zur Lebensumwelt der Stadtbewohner Projektplanung betrieben wird. Zu dieser Funktion tragen überdies gesamtstädtische oder lokale Entwicklungskonsense über Standorte oder Funktionszuschreibungen bei, die die Definition des Entwicklungskonzepts den vorgelagerten Suchverfahren mit ihren Gesetzmäßigkeiten überantworten und das eigentliche Planverfahren als die Überwindung von möglichen Widerständen - im Zweifelsfall durch Detailanpassung - erscheinen lassen.

3.24 Baugenehmigungsverfahren

Aufgrund seiner rechtlichen Stellung wohnt dem Baugenehmigungsverfahren zunächst kein wesentlicher Entscheidungs- und Verhandlungsspielraum inne. Dennoch spielt das Verhältnis zwischen Planverfahren und Genehmigungsverfahren für die Entscheidungsfindung eine bedeutende Rolle, wie bereits oben in der Diskussion über den Bebauungsplan deutlich gemacht wurde. Die Drohung mit der Genehmigung ohne Bebauungsplan wirkt insbesondere auf die Legislative, die dort ohne Einfluß bleibt, wohingegen der der Nachbarn über ihre Klagemöglichkeit teilweise erhalten bleibt und der der Bürger auch im Bebauungsplanverfahren als gering eingeschätzt wurde. Wegen der politischen Rückbindung der Bezirksamtsvertreter an die BVV ist eine Genehmigung ohne Plan gegen letztere auf Bezirksebene eher unwahrscheinlich. Die zweistufige Organisation der Berliner Verwaltung mit der Kopplung der oberen Genehmigungsbehörde an die Landesregierung wird ein politischer Einfluß des Senats wahrscheinlich, wenn im Falle größerer umstrittener Vorhaben sich der Investor direkt an den Senat wendet. Über die dann mögliche Genehmigung im Widerspruchsverfahren gegen den Bezirk wird die Versagung einer Genehmigung durch den Bezirk teilweise auch offensiv eingesetzt, um die Verantwortung für eine Entscheidung dem Senat zu überlassen, falls dieser deutlich macht, daß er gegen den Bezirk zu entscheiden bereit ist.

Die Auseinandersetzung über ein Projekt selbst im Baugenehmigungsverfahren stellt de facto eine eingeschränkte Durchführung der Prüfschritte des Planverfahrens dar, die das Verfahren rechtssicher machen und teilweise rechtlich ohnehin verpflichtend sind. Die Ausschöpfung des Befreiungsrahmens im Falle bestehender Bebauungspläne wurde bereits oben angesprochen und geht auf den West-Berliner Umgang mit dem restriktiven Erbe des Baunutzungsplans vor der Vereinigung zurück. Dort konnte sich eine formalrechtlich außerordentlich problematische Praxis entwickeln, die investitionsfördernd wirken sollte und der Exekutive Einflußmöglichkeiten auf Gestaltungsfragen einräumte. Durch die weitgehend veränderten Rahmenbedingungen für Investitionen mit der Vereinigung (steigende Projektgröße, erhebliche Zunahme der beabsichtigten Verdichtung ausgelöst durch Bodenpreisentwicklungen und veränderte städtebauliche Leitbilder) wurde diese Praxis zugunsten von Planverfahren zwar weitgehend überwun-

den, doch wirkt die Tradition der Entscheidungskonzentration in der Senatsbauverwaltung noch erheblich nach, wie die Abschnitte über den Bebauungsplan deutlich machen.⁸⁷⁵

Die materiellen Auswirkungen einer Ausschöpfung des etablierten Spielraums im Entscheidungsverfahren ohne Bebauungsplan zeigen sich nach wie vor in der Genehmigung von bis zu zwei Staffelgeschossen und einer deutlichen Verdichtung des Blockinnenbereichs sowie unterhalb der Erdoberfläche, die vor allem in der Friedrichstadt in Berlin-Mitte insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahre praktiziert werden und auf Kritik aus unterschiedlichsten Richtungen gestoßen ist.

3.25 Satzungen bzw. Rechtsverordnungen

Die Bedeutung von Schutzinstrumenten zeigt sich in Veränderungsbereichen der City nur sehr eingeschränkt. Das Beispiel des Victoria-Areals ist hier eindeutig. Auch beim Vorhandensein eines geschützten Baubereichs gelingt es, die Heterogenität des ehemals kriegszerstörten Zentrumsbereichs argumentativ für die Sinnfälligkeit einer Überspitzung von Heterogenität einzusetzen, wenngleich diese offenbar im Widerspruch zum bewahrenden Charakter der Verordnung stehen. Diese weist als Instrument Durchsetzungsschwächen auf, weil sie bereits nicht mehr auf ein geschlossenes (Vorkriegs-) Ensemble Anwendung findet und weil selbst bis in die Reihen der Denkmalpflege hinein eine kontrastive Verkopplung von „Alt“ und „Neu“ grundsätzlich Anerkennung genießt. Dennoch kann dem Gedanken an eine „Bewahrung“ des Kurfürstendamms ein wichtiger Einfluß auf die Entstehungsgeschichte des Projekts nicht abgesprochen werden, wenngleich mit der Hilfe des lange andauernden Planungsprozesses und der damit einhergehenden Stabilisierung des Entwurfs auf einem von den Entscheidungsträgern und ihrem Verhältnis zum Mythos des Kurfürstendamms als vertretbar erachteten Niveau. Ähnlich ist die Gestaltungsverordnung für den Pariser Platz als Instrument einzuschätzen. Der sich aus strukturellen Bedingungen (Kriegszerstörung, gestalterischer Anspruch der Architekten, Verwertungs- und Selbstdarstellungsinteresse der Investoren) gegen gestalterische Restriktionen sträubende städtebauliche Produktionsprozeß in Citygebieten pendelt sich inhaltlich auf einem mittleren Niveau ein, das nicht durch die fachliche Ableitung, sondern die Opportunitätserwägungen der Entscheidungsträger geprägt zu sein scheint.

3.3 Vorhabenstypen

Bei der Untersuchung der Vorhabenstypen ist zu berücksichtigen, daß die vorliegende Arbeit aufgrund ihres Ansatzes nur eine geringe Anzahl von Vorhaben eines Typs vertieft analysiert. Es wird jedoch überdies Kontextwissen mit herangezogen, das sich auf weitere größere Vorhaben bezieht und in Form von anderen Untersuchungen, Artikeln in Zeitungen und Fachzeitschriften, Protokollen über die Tätigkeit des Abgeordnetenhauses und der Bezirksverordnetenversammlungen sowie durch Interviews mit Verfahrensbeteiligten vorliegt. Damit ergibt sich ein stärker abgerundetes Bild über die Spezifik des jeweiligen Typs.

3.31 Einzelvorhaben

Zu den in dieser Arbeit vertieft untersuchten Einzelvorhaben sind die Projekte Kant-Dreieck und Zoofenster zu zählen. Sie werden auf eng begrenzten Grundstücken geplant, die nur in sehr geringem Maß eine Diskussion von über die direkt gebäudebezogenen Festlegungen hinausgehenden Problemen zulassen. Während im Zusammenhang mit dem Schimmelpfenghaus die Zoofenster-Problematik zum Standort und mit dem Breitscheidplatz schließlich zum Quartier wird, sind umgekehrt im Bereich des Pariser Platzes und im Hauptbahnhofumfeld Einzelvorhaben in der Realisierungsphase vorhanden, die zusätzlich betrachtet werden können. Ein großer Teil der innerstädtischen Büroflächenvorhaben, die hier nicht vertieft untersucht wurden, fällt in die Kategorie der Einzelvorhaben, was nicht zuletzt aus der großen Zahl von Baulückenschließungen resultiert.

3.311 DIE VERFAHRENSBEZOGENEN RAHMENBEDINGUNGEN VON EINZELVORHABEN

Einzelvorhaben werden aufgrund ihrer geringen Größe stark vom städtebaulichen Umfeld mit determiniert. Im Falle von Baulückenschließungen bzw. der Einordnung in ein traditionelles barockes oder neo-

⁸⁷⁵ Für eine genauere Darstellung des erwähnten Sachverhalts vgl. den Abschnitt über die Rahmenbedingungen dieser Untersuchung.

barockes Stadtraster ist dieses weitgehend prägend für die selbstgewählten Spielräume der öffentlichen Entscheidungsträger. Städtebauliche Homogenität in bezug auf die Erscheinung der Gebäude aus dem öffentlichen Raum ist handlungsleitend für die Fachverwaltungen und stärker noch für die öffentlich wahrnehmbare Bürgerbeteiligung. Die Einfügungslogik wirkt in einer profanisierten Form, die auf die Erscheinung der Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem Raum reduziert ist. Teilhabe „der Öffentlichkeit“ an der Ausgestaltung der städtischen Umwelt motiviert sowohl die Bürger als auch Politik und Verwaltung zur Erhebung der Forderung nach einer Verantwortung des privaten Grundstückseigentümers und seiner Einordnung in einen städtischen Beziehungskontext. Dieser Kontext und die daraus abgeleiteten Forderungen sind zunächst konkret-unmittelbar durch die Prinzipien Harmonie und Individualität geprägt. Während sich das Prinzip der Harmonie in der Reproduktion bzw. Fortschreibung eines erkennbaren städtebaulichen Musters niederschlägt, obliegt es der Individualitätsforderung, Monotonie abzuwehren. Die Forderungen manifestieren sich aufgrund des Charakters der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Raum in einer optisch wahrnehmbaren Weise und lassen dabei einerseits planerische Eingriffe in den rein privaten Raum weitgehend außen vor, verzichten also auf eine Beeinflussung mittelbarer Wirkungen von Entwicklungsvorhaben auf den öffentlichen Raum, wie dies aber durch die gesetzlich verankerte Einfügsungsregel möglich wäre. Konfrontiert mit einer erheblichen Entwicklungsdynamik gelingt es so den Bauherren, Konzessionen im Blockinnenbereich zu erstreiten und eine bisweilen erhebliche Verdichtung vorzunehmen, ohne daß sie dafür gegen größere Widerstände ankämpfen müßten (Gewinnung von potentiellen Höfen als überdachte und damit quasi zusätzlich überbaute Grundstücksflächen, Realisierung von Tiefgeschossen).

Andererseits kapriziert sich ein wesentlicher Teil der Auseinandersetzung zwischen privaten Investoren und öffentlicher Hand auf die Definition der Grenzfläche selbst und damit auf die Gestaltung der Fassade. Nicht nur die schwache rechtliche Stellung der öffentlichen Hand bei der Entscheidung über die Fassade, sondern auch die Legitimationsprobleme beim Eingriff in Gestaltungsfragen, der Diskussionsaufwand im Detail und unterschiedliche Ansprüche der Akteure je nach Standort und eigenem planerischem Selbstverständnis stehen den Beeinflussungsversuchen an der Fassade hemmend gegenüber. Die Rechtsstellung läßt eine Beeinflussung der Fassade im wesentlichen nur dann zu, wenn entweder über eine Gestaltungssatzung in das Verfahren eingegriffen wird, in Berlin aufgrund der Heterogenität der städtebaulichen Substanz nach Zerstörung in Krieg und Nachkriegszeit der absolute Sonderfall für die Innenstadt, oder wenn über Grundstücksvergabe oder von den Investoren erwartete Zugeständnisse bei der baulichen Dichte eine harte Verhandlungsposition der öffentlichen Hand vorliegt. Wegen der seit den Innovationen der Moderne geringen statischen Bedeutung der Fassade sieht ein Teil der Architekten und Architekturkritiker Steinfassaden nicht mehr als „ehrlche Architektur“ an. Dies ist ein wesentlicher Anlaß für den Berliner „Architekturstreit“. Die Fassade als „Tapete“ des öffentlichen Raums wird lediglich als Dekorationsselement angesehen, das praktisch beliebig auswechselbar ist. Damit ist ein Begründungszusammenhang gegeben, der die Beeinflussung oder gar Mitentscheidung über die Fassade durch die öffentliche Hand als illegitim und irrelevant denunzieren kann. Er stößt auf die alltägliche Bedeutung der Fassade für die Wirkung des öffentlichen Raums, die aus dem politischen Bereich und der Bevölkerung an den Entscheidungsprozeß herangetragen wird. Die Vielfalt von Einzelvorhaben erzwingt zumindest in den Boomzeiten der frühen 1990er Jahre eine Konzentration auf die Orte höchster Öffentlichkeit, so daß insbesondere in der Friedrichstadt versucht wird, auf die Gestaltung Einfluß zu nehmen, wohingegen beispielsweise in sich umstrukturierenden Gewerbegebieten der Einfluß geringer ist. Gerade im Westteil der Stadt entstehen so aufgrund der etablierten Eigentumsstruktur breite Entscheidungsspielräume der Bezirksverwaltungen, da die Senatsbauverwaltung mit dem historischen Zentrum schwerpunktmäßig befaßt ist, so daß sowohl die biographische als auch die parteipolitische Vielfalt der planerischen Akteure in den verschiedenen Bezirken unter dem Dach der oben geschilderten (Teil-) Normierung der erweiterten Einfügungslogik auch einer Vielzahl architektonischer Lösungen insbesondere für die Fassade von Einzelvorhaben Raum gibt. Demnach entsteht Vielfalt bzw. ein zwar nicht repräsentatives, so doch für die fachlichen Ausdrucksmöglichkeiten des Zeitgeists aussagekräftiges Bild aus der Summe der nebeneinander entstehenden Einzelvorhaben durch die aus der dezentralisierten politischen Struktur der Stadt resultierende Einschränkung vereinheitlichenden Zugriffs auf das Entwurfsgeschehen. Das hoheitliche Aufmerksamkeitsgefälle vom Zentrum bis in die Nebenstraßen und Gewerbegebiete korrespondiert demnach mit einem sinkenden Einfluß des Berliner Gestaltungskonsenses der vielkritisierten einflußreichsten Architekten und Verwaltungsvertreter (preußischer Rationalismus), der nach dem Senioritätsprinzip zu funktionieren scheint und in seiner Domäne, der Innenstadt, nur durch Internationalität zu brechen ist, also durch

die selbstlegitimierende Wirkung anerkannter architektonischer Berühmtheiten (Bsp. Nouvel / Friedrichstadtpassagen). Zur (Aufmerksamkeits-) Peripherie sinkt der Einfluß dieses informellen Bündnisses rasch, doch lassen Einzelvorhaben aufgrund ihrer Eingebundenheit in die Umgebung und ihres geringen Spielraums für potentiell unwirtschaftliche experimentelle Lösungen kaum zu, so daß tendenziell in der (Aufmerksamkeits-) Peripherie aus der Überlagerung von Investorenarchitektur und einer Vielfalt möglicher Materialien und Formen ein schwer systematisierbares Konglomerat entsteht.

3.312 DIE ENTSCHEIDUNGSSPIELRÄUME DER AKTEURE

Die rechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben ohne Bebauungsplan und insbesondere ihre Nichteinstufung als Eingriff nach BNatSchG seit Anfang der 1990er Jahre hebt die ohnehin schwache Basis für Ausgleichsmaßnahmen o. ä. aus. Abgesehen von den Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Hand im Falle einer Überschreitung des Genehmigungsrahmens nach § 34 BauGB bestehen geringe Spielräume in bezug auf Dichte, Höhe und Art der Nutzung, die im Falle eines Bebauungsplanverfahrens deutlich steigen und dann einer weitreichenden Neudefinition des städtebaulichen Rahmens Platz geben können.

Die Entscheidungsfindung im Rahmen der konventionellen Anwendung des § 34 ist wenig komplex. Dabei wird entweder bezirklich oder im Widerspruch durch die Bauverwaltung der gerade noch unbedenklich erscheinende städtebauliche Verdichtungsrahmen ausgeschöpft, der durch informelle gutachterliche Stellungnahme von Planungsjuristen häufig im Rahmen einer Zulassung von zwei Geschossen über der Traufhöhe der Umgebung liegt, gegebenenfalls in Form von Staffelgeschossen ausgeführt. Auch nach der Vereinigung lebt dabei im Westteil der Stadt die alte Befreiungstradition tendenziell fort. Durch die Wiederbesetzung des Senatsbaudirektorenpostens und die Etablierung der Architekturwerkstatt etabliert sich in Berlin-Mitte eine ähnliche Praxis, und im Falle von Einzelvorhaben wird bei erheblichen Überschreitungen der planungsrechtlich zulässigen Werte im Widerspruchsverfahren erneut Einfluß z. B. auf die Fassadengestaltung genommen.

Bei Vorhaben, für die ein Planverfahren eingeleitet werden muß, hat die Vorentscheidung über die städtebaulichen Rahmenbedingungen auf der Ebene des Senats zweierlei zu berücksichtigen. Zum einen ist zu klären, ob ein Konsens über die Zuordnung des Projekts in den kaiserzeitlichen Bereich oder den von ihm räumlich geschiedenen Veränderungsbereich innerhalb des Senats herstellbar ist. Zum anderen ist der städtebauliche Rahmen für Projekte im Veränderungsbereich vorzuklären. Dies erfolgt u. a. durch Abgleich mit den vorliegenden stadtentwicklungspolitischen Strategien, der jedoch interpretativ erfolgt und mithin weite Auslegungsspielräume im Einzelfall beinhaltet (Anwendung und Konkretisierung von Rahmenplänen, Berücksichtigung von „auf Vorrat“ erstellten Gutachten usw.), um nicht frühzeitig Investitionsabsichten zu hemmen. Hier hat die wirtschaftliche Situation und mithin der Investitionsdruck eine steuernde Wirkung, indem die öffentliche Hand einerseits vor allem in Flautezeiten für potentielle Initialzündungen stärkere Abweichungen von Vorentscheidungen in Kauf nimmt, andererseits in Boomzeiten einmal eingeräumte Nutzungsmöglichkeiten auch nachfolgenden weiteren Investoren nach dem Prinzip der Gleichbehandlung gewähren muß. Im Falle eines Dissenses innerhalb der öffentlichen Hand spielt die institutionelle Verankerung der jeweiligen Institution in das Verfahren eine zentrale Rolle für die Einleitung von legitimierenden Mechanismen, die die eigene Position im Lauf des Entscheidungsprozesses bestätigen.

Einzelvorhaben erlangen selten einen derartigen Stellenwert, als daß ihre Modifikation oder Verhinderung der Profilierung von Politikern dienen könnten. Überdies hat die Geschwindigkeit von Baugenehmigungsverfahren (zumindest im Vergleich zu Bebauungsplanverfahren) zur Folge, daß Einzelvorhaben tendenziell bis zu Wahlen Investoren bereits eine so starke Rechtsposition verschafft haben, daß sie kaum noch ohne Schwierigkeiten aufzuhalten sind. Das große Gewicht von Quartieren läßt dies auch für sie gelten, während damit im Zwischenbereich der Standorte, deren Bebauungsplanverfahren sich eher über eine längere Zeit hinziehen, die realistischsten Abgrenzungs- und Profilierungsmöglichkeiten für neugewählte Politiker anderer Couleur bestehen.

3.313 STELLENWERT EINES EINZELVORHABENS IN DER STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

Die meisten Einzelvorhaben weisen nur eine geringe Bedeutung für die Stadtentwicklungspolitik auf. In Einzelfällen sind ihre Wirkungen allerdings erheblich. Dies gilt zum einen hinsichtlich ihrer Stabilisierung

einer Genehmigungspraxis, die über eine strenge Auslegung des § 34 hinausgeht, zum anderen aber in bezug auf ihre Schlüsselfunktion bei der Planung größerer Areale. Sind diese aufgrund eines stadtentwicklungspolitischen Dissenses in einem planerischen Vakuum befangen, das Ergebnis der strategischen Vorsicht sowohl von entwicklungsorientierten Akteuren, die befürchten müssen, von der Öffentlichkeit aufgerieben zu werden, als auch von behutsameren Akteuren ist, die bei einem Bekenntnis zu einer domestizierten Entwicklung mit der Auslösung eines Dammbrochs zugunsten ihrer Gegner rechnen und sich deshalb zurückhalten, so kommt Tabubrüchen eine Pionierfunktion zu, die eine weitergehende entwicklungsorientierte Debatte erst ermöglicht, aber gleichzeitig aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen eines maßstabsprengenden Vorhabens auch erzwingt. Sie sind damit Vorreiter für einen Paradigmenwechsel, selbst wenn sie zunächst auf eine breite Abwehrkoalition stoßen. Diese beginnt sich aufzulösen, wenn positive Erfahrungen oder Gewöhnungseffekte eintreten, oder wenn hinter sie nicht mehr zurückgegangen werden kann und man sie als Sachzwang und neue exogene Größe begreifen muß. Demgemäß ist es nicht überraschend, daß die Vorreiterrolle gerade im städtebaulichen Veränderungsbe- reich eingenommen wird und nicht etwa in stabilen Bereichen, denn dort besteht gar nicht das planerische Vakuum aus strategischer Unsicherheit, das die Tabubrüche und die projektorientierte Vorgehensweise ermöglichen würde.⁸⁷⁶

3.32 Planung von Standorten

Die Planung von Standorten bezieht sich auf einen Komplex von mehreren Einzelgebäuden, die in der Regel von einem Investor bzw. Grundstückseigentümer auf einem vergleichsweise ausgedehnten Grundstück geplant werden. In diese Kategorie fallen der Bolle-Block, das Victoria-Gelände und das Ring-Center. Durch die Betrachtung im Zusammenhang mit dem FOCUS-Gelände wird der Bolle-Block zum Quartier, doch die Planung der beiden Blockhälften steht nur an ausgewählten Stellen im Zusammenhang. Das Urban Center Postbahnhof stellt ebenfalls einen Standort innerhalb des Quartiers um den Ostbahnhof dar.

3.321 DIE VERFAHRENSBEZOGENEN RAHMENBEDINGUNGEN VON STANDORTEN

Wenngleich im geringeren Maß als Einzelvorhaben, so sind doch auch die Standorte eingebunden in ein Geflecht von Bindungen aus dem städtebaulichen Umfeld. Handelt es sich nicht um einen reinen gewerblichen Konversionsstandort - der nach der hier benutzten Terminologie allerdings in den meisten Fällen eher ein Quartier darstellen dürfte -, dann finden sich auf dem zu bebauenden Gelände selbst nur in geringem Maße bestehende Gebäudekomplexe, denn es sollen hier vorwiegend Neubauvorhaben verwirklicht werden, und ein Totalabriß ist nach der Überwindung des Veränderungsanspruchs der Moderne äußerst selten⁸⁷⁷. Auf Standorten findet sich also in der Regel eine im Vergleich zu den Neubauvorhaben wenig dichte Bebauung, während die Umgebung von kaiserzeitlichen oder anderen Strukturen geprägt sein kann. Hieraus ergibt sich, daß mit dem Ziel einer nennenswerten büroflächenorientierten Verdichtung so starke Veränderungen einhergehen, daß ein Bebauungsplanverfahren erforderlich wird. Dennoch sichert dies nur den rechtlichen Rahmen. Die inhaltliche Entscheidungsfindung kann auf die Einfügungslogik nur sehr begrenzt zugreifen, da eine Verdichtung sich gegen den Bestand auf dem Grundstück wendet und die Größe von standortbezogenen Projekten eine einfache Orientierung am städtebaulichen Umfeld nur manchmal nahelegt, wenn die Rahmenbedingungen dafür stimmen (Neue Hackesche Höfe, teilweise Friedrichstadtpassagen). Dennoch wird von einzelnen Akteuren gerade im Bereich kaiserzeitlicher Strukturen eine Orientierung an diesen eingefordert, stößt aber auf städtebaugeschichtlich komplexere Rahmenbedingungen, wenn der Standort selbst nach der kaiserzeitlichen Epoche bereits eine andere Bebauung erlebt hat oder diese die Umgebung dominiert. Die bereits ansehnliche Grundstücksgröße der Standorte und ihre aufgrund der räumlichen Verortung bisweilen beachtliche Bedeutung für den Stadt- raum läßt eine innere Differenzierung des planerischen Konzepts zu, die Einzelvorhaben in der Regel noch nicht bieten. Parallel dazu steigen die Anforderungen an den öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Raum, sofern der Standort in der Nähe von Wohn- oder Citybereichen liegt und nicht etwa inmitten eines Gewerbegebiets. Selbst ohne alternativenproduzierende Planungsschritte wird demnach ein Standort von Architekten oder Städtebauern in einer Weise entworfen, die die Integration der eigenen fachlich-gestalterischen Position erlaubt. Damit ist aufgrund der potentiellen Vielfalt unterschiedlicher

⁸⁷⁶ Beispiele sind die Projekte Zoofenster, Spree-Sinus oder das OPUS-Projekt am Ostbahnhof.

⁸⁷⁷ Dennoch findet er in seltenen Einzelfällen wie den bereits erwähnten Vogthallen statt.

Positionen und den Ansprüchen der öffentlichen Hand, die sich tendenziell gegen eine maximale Überbauung des Grundstücks wenden, eine gutachterliche Behandlung naheliegend.

Wegen der beispielsweise gegenüber Quartieren immer noch geringen Komplexität der städtebaulichen Anforderungen tendieren die gutachterlichen Vorklärungen dazu, städtebauliche und architektonische Realisierungsfragen in einem Durchgang zu behandeln⁸⁷⁸. Sowohl bei konkurrierenden als auch bei kooperativen oder beratenden Gutachterverfahren vermischt sich mithin die Beantwortung städtebaulicher und architektonischer Fragen. Dies spiegelt sich auch in den an das Verfahren gestellten Forderungen ansatzweise wider, die bereits Detailprobleme berücksichtigen und damit Qualitätsstandards sichern sollen. Die Berücksichtigung der Details kann - wohl im Gegensatz zu städtebaulichen Wettbewerben für Quartiere - bereits vorentscheidende Bedeutung haben⁸⁷⁹. Dabei wird Höhenentwicklung determiniert von Verträglichkeitserwägungen im weitesten Sinn, die sich zunächst an über die Traufhöhe hinausragenden Bauten in der näheren Umgebung orientieren und diese nur im Falle besonderer Standortbedingungen aushebeln. Die bewußte Inkaufnahme von Höhenakzenten wird durch die Durchsetzung von Qualitätsanforderungen an die Frei- oder Verkehrsflächen auf dem Grundstück legitimiert. Aufgrund des Zusammenstehens der beiden für das Berlin der 1990er Jahre typischen Faktoren investorenbezogener Städtebau und „nachmodernes“ städtebauliches Qualitätsverständnis der öffentlichen Hand mit einer ansatzweisen Reintegration privatwirtschaftlich genutzter Flächen in das Bewußtsein der Öffentlichkeit durch die Einrichtung von Betretbarkeitsrechten⁸⁸⁰ bildet sich so - neben städtebaulichen Leitbildern und im Produktionsprozeß von Stadt - ein neuer Verwertungstyp heraus, der tendenziell im Gegensatz zu den offiziell vertretenen⁸⁸¹ Leitbildern von der „Europäischen Stadt“ steht⁸⁸² und vielleicht deshalb, konsequent vertreten und eingefordert, auf Ablehnung stößt⁸⁸³. Dagegen wird die Dichte in der öffentlichen Debatte weitgehend dethematisiert, da sie als abstrakte Eingangsgröße wenig greifbar ist, von den Planungsträgern als für die städtebauliche Qualität kaum ausschlaggebend eingestuft und durch Vorgespräche zwischen der öffentlichen Hand und den Investoren als Eingangsgröße für das Verfahren bestimmt wird. Lediglich in Ausnahmefällen, die erheblich im Blickfeld der Öffentlichkeit stehen, kommt es zu einer Bestimmung der Dichte durch die Abfolge verschiedener Verfahrensschritte, wenngleich eine Reduzierung gegenüber vorherigen Abmachungen im Gegensatz zu einer Modifikation der Gebäudehöhe selten ist.

3.322 DIE ENTSCHEIDUNGSSPIELRÄUME DER AKTEURE

Die standortbezogenen Vorhaben vereinigen auf sich ansatzweise Spezifika, die für die beiden anderen Vorhabentypen jeweils in zugespitzter Form vorliegen. Einerseits besteht aufgrund der noch moderaten

⁸⁷⁸ Vgl. dagegen jedoch beispielsweise die Debatte um den Rogers-Entwurf für den Potsdamer Platz, die erheblichen Wert darauf legte, daß der Wettbewerb eine städtebauliche Lösung produzieren solle und Rogers dagegen mit einem erheblich höheren Honorar des Daimler-Konzerns zur Ausarbeitung von Details in der Lage gewesen sei. Die Unangemessenheit dieser Detaildurcharbeitung mag - neben zahlreichen anderen Gründen wie der Lancierung des Entwurfs an der Politik vorbei - zu einer Art Schutzreflex der Politik geführt haben, die ihr eigenes Verfahren umso vehementer gegen äußere Anfeindungen zu verteidigen begann.

⁸⁷⁹ Beispiele sind das Scheitern des Moore-Entwurfs für den Bolle-Block aufgrund der geringen Abstände zur Bestandsbebauung im Nordteil des Areals oder die Auseinandersetzung über die beiden Favoriten im Gutachterverfahren zum Postbahnhof in bezug auf die Anordnung von Wohnungen.

⁸⁸⁰ Dieser weist eine Reihe begleitender Fragen auf, die an dieser Stelle nicht vertieft werden können (s. u.): Haftungs- und Finanzierungsfragen, Ausschließbarkeit von Nutzern, die dem Eigentümer nicht in sein privatwirtschaftliches Image passen, selektives Interesse der öffentlichen Hand an den Flächen je nach Lage in der Stadt bzw. dem Stadtteil und qualitative Ausgestaltung.

⁸⁸¹ Auch die gewissermaßen „klassische“ europäische Stadt kennt mit den Passagen solche Betretbarkeitsrechte. Der tendenzielle Gegensatz ergibt sich durch die u. a. in Berlin gängige Interpretation des klaren Gegensatzes von öffentlichen und privaten Räumen und der besonderen Bevorzugung von Korridorstraße und Platz als den bedeutsamen öffentlichen Räumen.

⁸⁸² In Städten mit einer längeren Tradition der tertiären Verdichtung wird dieser Typ als Strategie bewußt eingesetzt, während er bisher in Berlin lediglich projektbezogen entsteht. Vgl. dazu beispielsweise die Stadtentwicklungspolitik von New York oder Tel Aviv, die bereits im Rahmen der Strategie der „Fragmentierung“ erwähnt wurde.

⁸⁸³ Vgl. die von Christoph Langhof vertretene Strategie, die sogar auf eine Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Erholungsflächen innerhalb von Gebäuden - nicht nur auf eine Zugänglichkeit von privaten Flächen für die Öffentlichkeit - setzt, dafür allerdings erhebliche Verdichtungsmöglichkeiten einräumen möchte.

Größe ein hinreichender Konkretionsgrad des Vorhabens, der die öffentliche Hand zu einer intensiven und auf konsensorientierte Entscheidungsfindung abzielenden Zusammenarbeit mit dem Investor zwingt, um nicht als wirtschaftsfeindlich dargestellt werden zu können. Dennoch bilden sich bei der öffentlichen Hand „Schmerzgrenzen“ heraus, jenseits derer eine Zustimmung nicht mehr gewährt wird. Unterhalb dieser Grenze bringt die bereits beachtliche rechtliche und ingenieurmäßige Komplexität der Vorhaben eine Zergliederung in zahlreiche Verfahrensschritte mit Teilentscheidungen mit sich, bei denen der Investor häufig in der Lage ist, Details in seinem Sinne weiterzuentwickeln, ohne daß die politischen Verfahrensführer hierbei eine Notwendigkeit zur Intervention sehen würden.

Andererseits ist die Größe von Standorten bereits insofern beachtlich, als für die öffentliche Hand ein strategisches Interesse an ihrer Entwicklung besteht, während Einzelvorhaben meist noch zu klein sind, um dieses für sich in Anspruch zu nehmen. Gekoppelt mit der direkten Zuordnung des Vorhabens zu einem Investor als Verantwortlichem für die tatsächliche baulich-räumliche Umsetzung wird ein Standort von den politischen Entscheidungsträgern häufig als im weiteren Sinne Fläche für Eigennutzer betrachtet, die zumindest durch Ansiedlung, Verlagerung, Konzentration oder Erweiterung einen beachtlichen Teil der geschaffenen Bruttogeschoßflächen zu nutzen versprechen und damit einen merklichen Arbeitplatzeffekt auslösen sollen. Mithin verlagert sich der Schwerpunkt der stadtentwicklungspolitischen Abwägung tendenziell weg von der konkreten rechtlichen Einpassung des Vorhabens und hin zur Ermittlung konzeptionell neuer städtebaulicher Ansätze, die erst im Nachgang rechtlich abgesichert werden. Die Größe und strategische Bedeutung der Vorhaben rechtfertigt deren Identifikation als „von besonderer städtebaulicher Bedeutung“, so daß der Stellenwert von rechtlich vorgegebenen Dichteobergrenzen als geringer einzuschätzen ist. Die Vorhaben werden so zum stadtentwicklungspolitischen Experimentierfeld, da die von ihnen ausgelösten Folgen in einem überschaubaren Rahmen bleiben, die mittlere Größe der Grundstücke in der Regel weder hinreichende Normierungen aus der Umgebung auslöst noch Spielraum für eine präzise Umsetzung städtebaulicher Leitbilder bietet und da sie häufig in städtebaulich schwierigen Übergangsbereichen liegen, so daß sie eine schwer überschaubare Vielfalt von Ansprüchen aus den unterschiedlichsten Richtungen in einem Projekt zu vereinigen haben.

Mit dieser Vielfalt sinkt der Einfluß einzelner Interessengruppen auf die Entscheidungsfindung. Verfahren tendieren - wenn nicht aufgrund bestimmter Rahmenbedingungen ein schneller Entwicklungskonsens herrscht - zu einer kaum gesteuerten Annäherung an Kompromißlösungen über mehrere Verfahrensschritte, die zwar verschiedenen Ansprüchen jeweils ansatzweise Rechnung tragen, aber diese kaum wirklich zu einem zufriedenstellenden Konsens bündeln. Gelingt es, über die Konstruktion des Verfahrens ein breites Spektrum der mit Ressourcen im Entscheidungsprozeß ausgestatteten Akteure (Investoren, Senatsverwaltungen, Bezirksverwaltungen, wichtige Interessengruppen, Politiker der Mehrheitsfraktionen) in die Entscheidungsfindung einzubinden und deren jeweilige „Schmerzgrenzen“ zu berücksichtigen, so wird in der Regel ein Kompromiß akzeptiert, wohingegen im anderen Falle - inhaltlich vielleicht sogar ähnlich gestaltete - Kompromisse als „mittelmäßig“ abgelehnt werden.

3.323 STELLENWERT EINES STANDORTS IN DER STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

Standorte weisen bei einer gedanklichen Zuordnung zu „Eigennutzern“ bzw. „Bauherren“⁸⁸⁴ für die Stadtentwicklungspolitik wie oben erläutert eine große strategische Bedeutung auf. Es sind allerdings nicht allein die traditionell in Berlin ansässigen Unternehmen, denen von der Politik ein bedeutendes Potential für die Stabilisierung von Standorten zugemessen wird. Zu ihnen treten etablierte Konzerne wie die ECE, die durch eine langfristige Nutzungsphilosophie von sich reden gemacht haben, während die bereits längere Zeit in Berlin aktiven Developer nicht das gleiche Potential aufweisen und erst im Zuge einer Differenzierungswelle nach Ende des ersten Vereinigungsbooms teilweise mit Verdichtungsstrategien auf Standorten aufwarten, die von der konventionellen Ausnutzung stadtentwicklungspolitischer Spielräume

⁸⁸⁴ Anders sind die Verfahren zu beurteilen, in denen Developer spekulativ Büroflächen bauen. Während größere Developer in der Lage sind, Quartiere zu entwickeln (Bsp. Roland Ernst und Treptowers oder Oberbaum-City in Friedrichshain), ist der Anteil kleinerer Developer bei den Standorten höher, in denen tendenziell die oben geschilderten Phänomene zu beobachten sind. Zahlreiche Standorte werden allerdings abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit entwickelt und entfalten dabei wegen des Primats der schnellen Realisierung aufgrund ihrer zwanglosen Unterordnung unter die städtebaulichen Vorstellungen des Senats ein deutlich geringeres Konfliktpotential.

durch die etablierte Befreiungspraxis der Vorwendezeit abweichen und sich „aus der Deckung hervorwagen“⁸⁸⁵. Auf den wegen ihrer Nutzer und ihrer Lage strategischen Standorten wird stellvertretend die Berliner Stadtentwicklungspolitik in bezug auf ihren Umgang mit dem vielfältigen städtebaulichen Erbe fortentwickelt. Während Einzelvorhaben sich einfügen, gewollte städtebauliche Akzentuierungen bilden oder bewußte Tabubrüche darstellen und Quartiere die „Strapazierfähigkeit“ der „europäischen Stadt“ im Rahmen einer investorengesteuerten Stadtentwicklung testen, wird an Standorten tendenziell der Versuch unternommen, einen lagespezifisch angemessenen Umgang mit den verschiedenen historischen Städtebauepochen zu finden, die vor Ort aufeinanderprallen. Die Heterogenität dieses Erbes bringt die Konflikträchtigkeit eines solchen Versuchs mit sich. Im Falle einer Verdichtung vorhandener, oftmals städtebaulich „sperriger“ Bestände, die sich einer freien Verfügbarkeit über ein Grundstück in den Weg stellen, werden erneut aufgrund der Zusicherung bestimmter Dichtewerte heterogene städtebauliche Konglomerate produziert, die in Ausnahmefällen wie der GSW-Erweiterung an der Kochstraße in Kreuzberg als Bereicherung aufgefaßt werden, ansonsten allerdings auf umstrittene Legitimationsbezüge zurückgreifen müssen.

3.33 Planung von Quartieren

Die Planung eines Quartiers liegt dann vor, wenn ein Vorhaben mehrere Grundstücke umfaßt und dadurch eine Reihe von zu realisierenden Einzelgebäuden in einen Zusammenhang gebracht werden soll. Unter den vertieft untersuchten Vorhaben zählen hierzu das Umfeld des Ostbahnhofs, der Pariser Platz und das EAW-Gelände, wengleich besondere Spezifika die beiden letztgenannten Projekte von einem klassischen Quartier absetzen (Treptowers als Projekt zunächst eines Developers, der die wesentlichen städtebaulichen Entscheidungen mit hervorbringt, Pariser Platz als schnell definiertes Quartier ohne große Spielräume für Freiflächendefinition).

3.331 DIE VERFAHRENSBEZOGENEN RAHMENBEDINGUNGEN VON QUARTIEREN

Die Entwicklung von Quartieren erfordert wegen der großen Anzahl von Grundstücken und/oder der innerhalb des Quartiers deutlich unterschiedlichen Standortbedingungen zunächst eine Vorklärung der öffentlichen Hand über den Prozeß sowie die Auswirkungen einer inneren Differenzierung auf mögliche Nachnutzungsbedingungen. Auch wenn Einzelvorhaben in Quartieren zunächst vorauslaufen und erst den Handlungsbedarf für die Definition von Rahmenbedingungen bei der Quartiersentwicklung aufzeigen (Torhäuser am Pariser Platz, Hotel Adlon, Investorenanfragen um den damaligen Hauptbahnhof, Dresdener Bank), so gelingt es der Stadtentwicklungspolitik in der Regel doch, selbst gutachterliche Aussagen über das Quartier erarbeiten zu lassen, die den Planungsprozeß nachhaltig beeinflussen. Dies ist allerdings dann nicht der Fall, wenn sich der Beginn eines Entwicklungsprozesses nicht ausmachen läßt, da das Quartier ständig Gegenstand von Bauabsichten ist, wenn es von der öffentlichen Hand nicht als solches aufgefaßt wird oder wenn politische Gegebenheiten eine Definition von - in der Regel restriktiv wirkenden - Rahmenfestlegungen verhindern⁸⁸⁶. Die in den gutachterlichen Vorüberlegungen gemachten Aussagen orientieren sich an der Einordnung des Quartiers in das gesamtstädtische Gefüge und machen mithin lediglich grobe Aussagen zur Nutzungsart und zur Dichte. Aufbauend auf den Vorüberlegungen, die in sich bereits konflikträchtig sein können, aber zumeist Auseinandersetzungen zwischen der öffentlichen Hand und der Investorenmehrheit noch aussparen, wird ein städtebaulicher Grundkonsens festgezurr, der zwar sowohl Aussagen über den öffentlichen Raum und seine Schnittstellen zu privaten Grundstücken als auch über Art und Maß der baulichen Nutzung und städtebauliche Komposition auf den Grundstücken macht, aber im Realisierungsprozeß Stabilität durch die Anforderungen an den öffentlichen Raum erhält, während die Bebauung der Grundstücke weiteren Auseinandersetzungen unterworfen ist.

⁸⁸⁵ Vgl. das Projekt „Spree-Sinus“ der KapHag.

⁸⁸⁶ Alle drei Voraussetzungen sind bis zu einem gewissen Grad im Falle des „Quartiers“ Breitscheidplatz gegeben, so daß sich die stabile Festlegung eines Entwicklungsrahmens während des gesamten Untersuchungszeitraums nicht durchsetzen läßt. Seit seiner Erstbebauung findet eine beinahe unterbrechungsfreie Entwicklung des Bereichs statt (vgl. AG Zentrum 1997, SenBauWohnVerk 1998a), wegen seiner Rolle als City-Bereich, der nicht allein durch die direkt an den Platz grenzenden Grundstücke definiert werden kann, bildet sich ein Verständnis als „Quartier“ nur ansatzweise heraus - viel stärker ist der Begriff der viel weiter reichenden „City West“- und Restriktionen für einen Hoffnungsträger der Cityentwicklung werden nicht ohne Kenntnis der Entwicklungsvorstellungen der Eigentümer riskiert. Für den Entwicklungsprozeß am Alexanderplatz gilt zumindest die dritte Voraussetzung.

Dies ist eine nur zum Teil erstaunliche Parallele zu Einzelvorhaben oder Standorten, die sich durch die Bedingungen von Kontinuität und Wandel im Entscheidungsprozeß ergibt, wo die Belange der öffentlichen Hand als Mindestanforderungen für die Qualität des öffentlichen Raums stabil über den gesamten Prozeß von Verwaltung und teilweise der Politik vertreten werden, während die zahlreichen Einzelinvestoren je spezifische Nutzungsvorstellungen für das eigene Grundstück entwickeln und jeweils die Festlegungen der Anfangsphase in Frage zu stellen drohen⁸⁸⁷. Die unterschiedliche Maßstäblichkeit der Vorüberlegungen und der Realisierungsplanung - wie die im Zeitablauf bisweilen veränderten exogenen Rahmenbedingungen - nehmen den Detailaussagen des Vorklärungsprozesses seine legitimatorische Kraft, so daß in den späteren Phasen der Realisierungsplanung insbesondere offene Spielräume ausgenutzt werden, bei denen stabile Argumentationslinien nicht vorliegen und deren Änderung bereits im Vorklärungsprozeß angelegt ist (Bsp. Aushebelung von Höhenobergrenzen durch erhöhte Akzente oder zusätzliche Staffelgeschosse, wo bereits solche vorgesehen sind, Versuch der Verringerung des Wohnanteils, wenn dieser nicht durchgängige Politik in einem größeren Bereich ist usw.).

Sind bei der Planung eines Quartiers tatsächlich mehrere Investoren zu koordinieren, stellen sich die Steuerungsansprüche der öffentlichen Hand als so hoch heraus, daß die einzelprojektbezogenen Aspekte nicht durch den Vorklärungsprozeß geregelt werden können und einen weiteren offenen Verfahrensschritt - in der Regel Wettbewerb oder Gutachterverfahren - nach sich ziehen. Damit kommt der Vorklärung die Aufgabe einer Festlegung des angestrebten „Stadtmodells“ zu, während im Detail die Ausformulierung bzw. Konkretisierung des Stadtmodells vorgenommen wird. Kritik an der unzureichenden Umsetzung des Modells der „europäischen Stadt“, das die Vorklärung häufig anstrebt, ist vorprogrammiert. Denn durch die Festlegung einer städtebaulichen Hülle stellt sich noch nicht automatisch „urbanes“ Leben ein. Überdies sind die von den Stadtbenutzern angelegten Ansprüche zu einem großen Teil Gegenstand der Detailfestlegung (traditionelle vs. moderne Architektur, Materialwahl und Fassadengestalt, Benutzbarkeit des öffentlichen Raums, Nutzungsspektrum im Erdgeschoß usw.). Diese Festlegung von Details bewegt sich allerdings im engen Rahmen des von Nutzungsansprüchen der Investoren überprägten Vorklärungsergebnisses. Die Sicherstellung architektonischer Qualität, die von den Entscheidungsträger angestrebt wird, wirkt sich aber nicht zwangsläufig auf die Ausbildung der nutzungsbezogenen Details aus.

Doch die Definition des Stadtmodells beschränkt sich nicht auf die mit dem Instrumentenrepertoire der Stadtentwicklungspolitik städtebaulich umsetzbare Fassung der „europäischen Stadt“. Ähnlich wie die Gutachten im Vorklärungsprozeß aus dem Standort in der Gesamtstadt „plausible“ Dichtewerte und Nutzungsspektren vorschlagen, generiert die politische Exekutive die aus ihrer Sicht für den Standort angemessenen Stadtmodelle. Diese sind dabei nicht etwa dem direkten Zugriff aus eigenem Gestaltungsantrieb handelnder Senatsmitgliedern unterworfen, sondern bilden sich aus einem Geflecht von Rahmenbedingungen, die nicht allein „fachlicher“ Natur sind wie die erwähnten Gutachten. Zu ihnen zählt selbstverständlich das dominierende politische Leitbild für die Gesamtstadt, das zumindest definiert, ob und wenn, in welchem Ausmaß wirtschaftliches bzw. tertiäres Wachstum durch Angebote des Stadtumbaus in ein bestimmtes Zentrengelüge gelenkt werden soll. Weiter spielt die Generallinie von städtebaulichen Restriktionen und Freiräumen für Investoren eine Rolle, die stark politisch bestimmt ist und erst die städtebaulichen Spielräume für ein Abgehen von bestandsorientierten oder konventionellen Stadtmodellen schafft. Der selektive Kommunikationszugang der Fachwelt - Architekten und Planer - zur Spitze der Exekutive an deren Verwaltungsapparat vorbei ist gerade bei der Definition der Stadtmodelle mit ausschlaggebend und wird über Wettbewerbsvorgaben und die Besetzung von Jurys manifest. Die grobe Definition des Zentrengelüges identifiziert im Umkehrschluß die Orte der Bestandsorientierung im Sinne einer - wenn auch auf die Bedürfnisse der jeweiligen Investoren zugeschnittenen - Weiterentwicklung der

⁸⁸⁷ Demnach ist die Traufhöhenfestlegung als grundsätzliche Determinante der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Raum am Pariser Platz eine stabile Festlegung, während sowohl die Dichtewerte als auch die gestaltungsrelevante Schnittstellendefinition beispielsweise in der Materialwahl oder der Festlegung des Sockels unterminiert werden. Analog dazu stabilisiert sich die Logik des Spreeuferwegs und der Spreefenster um den Hauptbahnhof, während Höhe und Dichte sowie Nutzungsart in Frage gestellt werden. Die unterschiedliche Behandlung der Höhenentwicklung mit starker Betonung der Traufhöhe - die in beiden Verfahren in den Vorentscheidungsprozessen festgelegt wird - resultiert aus der unterschiedlichen Rigidität der Festlegung, dem unterschiedlichen Maßstab bzw. der Größe des Quartiers und der unterschiedlichen Normierungskraft des Bestands bzw. der Vorgängerbebauung.

kaiserzeitlichen Berliner Struktur. Quartiere außerhalb der gesamtstädtischen Zentren und der Entlastungsstandorte am S-Bahn-Ring werden einer morphologischen „Beruhigung“ anheimgegeben, die sich lediglich jeweils ein schnell identifizierbares Erkennungszeichen in einem Punkthochhaus gibt. Selbst am S-Bahn-Ring läßt die große Zahl der potentiellen Entwicklungsschwerpunkte eine Massierung von Hochhäusern, wie sie noch in frühen Studien vorgeschlagen wurde, nicht zu, so daß es kein Zufall ist, daß städtebaulich-kompositorisch lediglich Quartiere in den Brennpunkten der City (Alexanderplatz, in Teilen Potsdamer Platz, Breitscheidplatz) sowie Standorte am Ring als Hochhausentwicklungen bzw. Abkehr von der „europäischen Stadt“ begriffen werden. Dekonstruktivistische Ideen bleiben aufgrund der geringen Anzahl der ihnen zuzurechnenden Vertreter, der für Büroflächeninvestoren aufwendigen und risikobehafteten Realisierungsbedingungen und der „stadtreparaturorientierten“ Ansprüche der politischen Spitze in der Vereinigungsphase, in der sich die Investitionstätigkeit vor allem auf die Innenstadt konzentriert, den Schubladen und als Fundus für die Nachbesserung heterogener und städtebaulich schwer einzuordnender Bereiche vorbehalten⁸⁸⁸.

3.332 DIE ENTSCHEIDUNGSSPIELRÄUME DER AKTEURE

Die Entwicklung von Quartieren erfordert eine komplexe planungsrechtliche Begleitung, die im Extremfall zur Anwendung eines zweistufigen Bebauungsplanverfahrens⁸⁸⁹ geführt hat. Das Verfahren sichert dann ein Mindestmaß an öffentlicher Aufmerksamkeit, entzieht sich aber angesichts der Bedeutung von Großprojekten für das politische Überleben von Baustadträten und die gesamtstädtische Einordnung der unmittelbaren Debatte vor Ort. Die Größe der Quartiere bringt es mit sich, daß die nächsten Nachbarn nur einen mittelbaren Bezug zum Gebiet aufweisen. Ein unmittelbares Interesse an der Veränderung eines Quartiers ist mithin wesentlich von der gesamtstädtischen Rolle des jeweiligen Standorts abhängig. Parallel dazu besteht gerade an den Quartieren mit besonderer gesamtstädtischer Rolle auch ein nachdrückliches Interesse der Stadtentwicklungspolitik, das sich in der Vorgabe von Entwicklungsleitlinien auf oberster Ebene niederschlägt und grobe Festlegungen des Nutzungsrahmens bereits mit potentiellen Verfügungsberechtigten über die Grundstücke trifft, die zwar einer rechtlichen Absicherung entbehren, dafür aber aufgrund ihres frühen Konsenses unter den maßgeblichen politischen Akteuren um so stärker für die nachfolgenden Verfahrensschritte und den möglichen Alternativenrahmen prägend wirken. Das große gesamtstädtische Interesse an Quartieren wird dabei in einer „Parallelpolitik“ (Schmals/Jahn 1997) abgedeckt, wobei aufgrund der politischen Großen Koalition letztlich abweichende Entwicklungsauffassungen ohne weitergehende Wirkung bleiben.

Dennoch erfolgt die Konkretisierung der städtebaulichen Lösungen in der Regel auf Bezirksebene oder in relativ engem Kontakt mit Politikern vor Ort sowie unter Berücksichtigung der formalen Beteiligungsrechte. Um den Entscheidungsspielraum ohne Infragestellung des vorgegebenen gesamtstädtisch geprägten Entwicklungspfades angemessen würdigen zu können, ist es erforderlich, zu unterscheiden zwischen Vorhaben, deren Realisierung ebenfalls bezogen auf das Gesamtquartier vollzogen wird, und solchen, die sich in Standorte oder Einzelvorhaben ausdifferenzieren. Dabei ist auf die bereits oben gemachten Ausführungen zu verweisen, die zu ergänzen sind um das Verhältnis zu den Vorentscheidungen aus anderen Entwicklungsphasen. Insbesondere Architekten und Investoren haben durch ihre Nähe zu den Entscheidungsträgern und deren nachhaltiges Interesse am Ingangkommen eines Entwicklungsprozesses eine günstige Ausgangsposition für die Modifikation des Vorentscheidungsrahmens. Dies gilt z. B. sowohl hinsichtlich einer nachträglichen Verdichtung (Ostbahnhof) als auch einer Verringerung der Dichte auf Kosten der städtebaulich-kompositorischen Stringenz aber zugunsten der Attraktivität des Wohnumfelds (Treptowers), die in den untersuchten Fällen sämtlich von Investoren ausgelöst werden.

3.333 STELLENWERT EINES QUARTIERS IN DER STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

Mit den Quartieren erlangt die gesamtstädtische Stadtentwicklungspolitik ihre außenwirksame Vollendung und Selbstdarstellung. Während Einzelvorhaben und Standorte je nach Konstellation im Einzelfall ledig-

⁸⁸⁸ Vgl. dazu den städtebaulichen Wettbewerb „Landsberger Allee“, den Daniel Libeskind gewinnen konnte, einen Übergangsbereich ausgedehnter gewerblicher Flächen und großmaßstäblicher Plattenbauten, die städtebaulich in dem betreffenden Umfeld nur eine geringe Wirkung entfalten.

⁸⁸⁹ Die Einführung eines sogenannten „koordinierenden Bebauungsplans“ geht dabei der Präzisierung in Projektbebauungsplänen voraus. Das Verfahren wurde am Potsdamer Platz erstmals erprobt. Vgl. Sichter 2000.

lich mehr oder minder mittelbar die Leitlinien des Senats umsetzen, zeichnen sich die Quartiere durch einen massiven Einsatz politischer und planerischer Ressourcen aus, sofern sie zur Umsetzung der Generallinie erforderlich sind. Mit dem Wegbrechen der Flächennachfrage ab 1993 lassen sich die Quartiere nicht mehr im Zusammenhang mit dem in Aussicht genommenen Zentrengefüge als notwendige Verdichtungsstrategien im Rahmen einer nachfrageorientierten Strategie rechtfertigen. Während nachrangige Quartiere mit einem Verlust an politischer Aufmerksamkeit leben müssen, verengen sich die Realisierungsstrategien auf eine konzentrierte und durch Investoren getriebene Angebotspolitik, die an ausgewählten Standorten Stadtkronenpolitik betreibt, um wirtschaftliche Dynamik einerseits zur Schau zu stellen und andererseits neben der rein quantitativen Flächenangebotspolitik auch headquarterbezogene Angebote machen zu können, nachdem im sekundären Sektor Ansiedlungen von Unternehmenszentralen ausgeblieben sind. Die schiere wirtschaftliche Not und die Notwendigkeit einer Umdeutung von bereits mit großem Einsatz betriebenen Planungsverfahren, die nach vielen Jahren noch immer nicht in die Realisierung gegangen sind, als Aspekt einer breit angelegten - wenngleich aufgrund der konjunkturellen Entwicklung zwangsläufig nicht konsistenten - Marketingstrategie lassen ein Festhalten an der Entwicklung von Quartieren als Parallele zum Schicksal der inzwischen heftig in die Kritik geratenen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erscheinen. Die Reduzierung der Planungstätigkeit auf Inseln scheinbarer Investitionsdynamik kann böswillig als die Abseignung von inzwischen hypertroph erscheinenden Nutzungsrechten, wohlwollend als strategische Vorbereitung auf einen sich vielleicht abzeichnenden Hauptstadtboom und die daraus resultierende Nachfrage interpretiert werden. Der Stadtentwicklungspolitik kann dabei zumindest zugute gehalten werden, daß sie den Versuch unternimmt, Veränderungspotentiale für die Reparatur von Stadt ernst zu nehmen (Umfeld des Ostbahnhofs), die nur noch im Rahmen privater Investitionstätigkeit hinreichend zur Entfaltung kommen werden. Andererseits kann ihr jedoch vorgeworfen werden, diese Potentiale einseitig zur radikalen Umgestaltung unnötig stigmatisierter städtebaulicher Bestände einzusetzen (Alexanderplatz, Breitscheidplatz). Das Eine ist wohl ohne das Andere nicht zu haben.

4. DIE ENTSCHEIDUNG ÜBER DIE STÄDTEBAULICHEN CHARAKTERISTIKA

4.1 Städtebauliche Konfiguration

4.11 Vorbemerkung

Die städtebauliche Konfiguration bildet gewissermaßen die Synthese der unten im einzelnen analysierten Teilaspekte eines Bauvorhabens. Die Anordnung und Komposition der Baumassen usw. bringt allerdings einen zusätzlichen, dort nicht behandelten Komplex in die Debatte. Auch wenn die städtebauliche Konfiguration erst bei größeren Projekten einen vielfältigen Spielraum bietet, darf bei Einzelbauten nicht vernachlässigt werden, daß eine Einordnung nach städtebaulichen Kriterien in das Umfeld (vgl. Sichtbeziehungen, Akzente, Proportionierung) auch dort bereits eine Reihe von Fragen aufwirft, die im Entwurfs- und Entscheidungsprozeß auf unterschiedliche Weise behandelt werden können.

4.12 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung

Für die städtebauliche Konfiguration im engeren Sinne gibt es kaum wirksame rechtliche Vorgaben. Als Eingangsgrößen in die Entwurfstätigkeit sind ansatzweise bauordnungsrechtliche Aspekte zu betrachten, während für den Entscheidungsprozeß in zahlreichen Fällen das Wettbewerbsrecht einen Rahmen bereitstellt. Die Möglichkeit der Umsetzung von Entscheidungen beispielsweise städtebaulicher Wettbewerbe in Bauplanungsrecht regeln das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung im Rahmen der Festsetzung des Bebauungsplans.

Von bauordnungsrechtlicher Relevanz kann die Abstandsflächenregelung der Bauordnung werden, die je nach Gebietstyp Mindestabstände der Gebäude nennt. Mit städtebaulicher Begründung ist aufgrund der Vorschriften des Baugesetzbuchs eine Unterschreitung der Abstandsflächen möglich. Für das Entwurfs geschehen ist weiter zu berücksichtigen, daß die Bauordnung gerade im Hinblick auf die Abstandsflächen novelliert worden ist⁸⁹⁰. Die Bestimmung der städtebaulichen Figur ist damit nur mittelbar an bauordnungsrechtliche Vorschriften gebunden. Insbesondere bezüglich der Abstände im Innern eines Grundstücks (Höfe usw.) findet eine Orientierung an ihnen kaum statt, da nachbarrechtliche Probleme dort nicht zu erwarten sind. Mittelbar setzen arbeitsschutzrechtliche Regelungen Untergrenzen für Abstände im Bürobau, während die Einhaltung der Abstände in Wohnquartieren stärker beachtet wird. Im Falle einer Einordnung von Gebäuden in Bestandsgebiete werden in Berlin üblicherweise Befreiungen von der Abstandsflächenregelung erteilt. Bei gravierenden Abstandsproblemen, wie sie im Zusammenhang mit Hochhausneubauten auftauchen, wird im Bebauungsplanverfahren die Verträglichkeit für die Nachbarbebauung geprüft, während im Falle einer Genehmigung nach § 34 BauGB eine Nachbarzustimmung zur Baugenehmigung davon abhängen wird, welche eigenen Bauvorhaben der Nachbar später selbst durchführen möchte und ob er für deren Durchsetzung seinerseits die Zustimmung des Nachbarn benötigt. Eine privatrechtliche Lösung regelt diese Frage im allgemeinen in Kerngebieten. Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Abstandsflächenregelung lediglich in neu zu errichtenden Wohnquartieren eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der städtebaulichen Konfiguration spielt, sie dagegen im Falle von Bürohäusern und -quartieren nur geringen Einfluß besitzt.

Da in Berlin eine Reihe von Entscheidungen durch Wettbewerbe und Gutachterverfahren vorbereitet worden sind, ist das Recht der Wettbewerbe zumindest von einer gewissen Bedeutung für die städtebauliche Konfiguration. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß eine Reihe von Entscheidungsprozessen Wettbewerbsergebnisse aufgrund gewandelter ökonomischer Rahmenbedingungen oder politischer Ziele in Frage gestellt oder negiert werden. Die rechtlichen Regelungen beeinflussen dennoch eher den Prozeß als den Städtebau. Es ist zu berücksichtigen, daß mit der Entscheidung für ein konkurrierendes Gutachter- oder Wettbewerbsverfahren Investor und öffentliche Hand de facto die Entscheidung über die städtebauliche Konfiguration in die Hand der Jury geben. Nur in den oben erwähnten Ausnahmefällen - bei starker Verzögerung des Prozesses wegen der großen Umstrittenheit des Entwurfs oder geringer Investitionsneigung, oder aber im Falle einer von der Jury angeordneten Überarbeitungsrunde - behalten

⁸⁹⁰ Vgl. das Kapitel über die Rechtsvorschriften im Anhang.

sie sich grundsätzliche Einflußmöglichkeiten vor, die über die Teilnahme an der Jury hinausgehen. Damit kommt der Formulierung der Wettbewerbsziele in der Auslobung, der Auswahl der Wettbewerbsteilnehmer und der Jurymitglieder sowie der Art des Verfahrens eine Schlüsselrolle für die entwurfliche Freiheit der Architekten und damit für den Städtebau zu. Ob überhaupt ein Wettbewerbsverfahren stattfindet, hängt nicht zuletzt mit den rechtlichen Rahmenbedingungen des Projekts zusammen. In der Regel werden Wettbewerbe auf öffentlichen Grundstücken, die zur Privatisierung anstehen, durchgeführt. Darüber hinaus kommen sie durch eine freiwillige Einigung von Investor und öffentlicher Hand zustande, wenn die Beteiligten sich im Aushandlungsprozeß Vorteile davon versprechen. Weiterhin werden Wettbewerbe in Verhandlungspaketen mit Investoren untergebracht, die auf der anderen Seite gegenüber dem zum Prozeßbeginn geltenden Planungsrecht erhöhte Grundstückerhöhungen beinhalten. Hat der Investor aus anderen Gründen keinen Anspruch auf eine Baugenehmigung (Flächenkonversion o. ä. mit Ausdifferenzierung der Art der Nutzung), wird er sich ebenfalls nur schwerlich einem Wettbewerbsverfahren verschließen können. Eine Besonderheit stellen Investorenauswahlverfahren und Bauträgerwettbewerbe dar, die für die Vergabe von öffentlichen Flächen durchgeführt werden. Hierbei wird die städtebauliche Konfiguration im Zusammenhang mit wirtschaftlicher und Nutzungskonzeption geprüft, so daß gegenseitige Beeinflussungen von Nutzungskonzept und städtebaulicher Lösung auf unterschiedlichste Weise denkbar sind (und vorkommen).

Die differenzierte und weitestgehende Umsetzung von städtebaulichen Entwürfen in Planungsrecht erlaubt die Baukörperfestsetzung im Bebauungsplan. Sie soll sicherstellen, daß der vereinbarte Entwurf auch tatsächlich zur Ausführung kommt. Die Problematik des Begründungszwangs von Festsetzungen - eine städtebauliche Begründung für die Festsetzung von unbedeutenden Details ist oft nicht möglich und auch nicht zweckmäßig - und die Tatsache, daß der Bebauungsplan lediglich ein Baurecht einräumt, das vom Eigentümer nicht wahrgenommen werden muß, schränken die Wirkung des Bebauungsplans hier erheblich ein. Die Umsetzung kann deshalb mitunter wirkungsvoller durch den Abschluß städtebaulicher Verträge bewirkt werden. In beiden Fällen muß davon ausgegangen werden, daß Änderungen im städtebaulichen Konzept im Detail während des Entscheidungsprozesses und mitunter auch danach vorgenommen werden, wenn sich die gewählte Lösung als nicht tragfähig herausstellt. Das Ausmaß dieses Veränderungsspielraums ist kaum vorhersehbar, nimmt aber in wirtschaftlich problematischen Zeiten erheblich zu. Dieses Phänomen ist zunächst nicht weiter verwunderlich, hat jedoch seinerseits Rückwirkungen auf spätere Entscheidungsphasen, die eine Dynamik weg von weiteren Verzögerungen erhalten, wenn der Entscheidungsprozeß bereits eine geraume Zeit lang läuft.

4.13 Thematisierungsgrad und -art

Zusammen mit der „Höhe“ steht die „Städtebauliche Konfiguration“ in bezug auf die Anzahl der Erwähnungen in den Interviews dieser Untersuchung (jeweils etwas mehr als 150 und damit beinahe doppelt so viele wie die nach Anzahl folgenden städtebaulichen Charakteristika) erwartungsgemäß mit an der Spitze⁸⁹¹. Die unten nachgewiesene phänomenologische Vielfalt der in den Verfahren auftretenden Debatten erhärtet dieses Teilresultat hinsichtlich der großen Bedeutung der städtebaulichen Konfiguration. Im Rahmen des Entscheidungsprozesses selbst wird sie offenbar intensiv diskutiert und explizit zum Gegenstand gemacht. Die städtebauliche Konfiguration soll hierbei nicht im Zusammenhang mit dem ge-

⁸⁹¹ Obgleich die Untersuchung qualitativ angelegt ist, kann eine Randauszählung ein grobes Bild über den Thematisierungsgrad zeichnen. Dabei wird lediglich die Anzahl der Nennungen eines bestimmten städtebaulichen Charakteristikums im Rahmen der Interviews ermittelt. Zwei wesentliche Einschränkungen bestehen in der Aussagekraft dieses Verfahrens. Erstens ergibt sich u.a. aus der Auswahl der Gesprächspartner, der Strukturierung der Interviews, ihrem offenen Charakter und ihrer jeweiligen zeitlichen Begrenztheit eine Verzerrung der tatsächlichen Bedeutung im Entscheidungsverfahren. Zweitens ist die Anzahl der Nennungen lediglich ein Indikator für die Bedeutung, die der jeweilige Gesprächspartner dem Thema beimißt, und nur mittelbar dafür, ob das Thema im Entscheidungsverfahren auch eine Rolle gespielt hat. Dennoch wird hier davon ausgegangen, daß ein grober Zusammenhang zwischen Anzahl der Nennungen und Thematisierungsgrad im Verfahren besteht. Eine hohe Anzahl von Nennungen resultiert nicht zuletzt aus einem starken Auftreten des Themas in schriftlichen Quellen, die zur Vorbereitung herangezogen wurden. Erst wenn dort erkennbar war, daß ein Thema im Verfahren diskutiert wurde, konnten sinnvoll anknüpfende Fragen gestellt werden, die sich in Nennungen des Themas in den Interviews niederschlagen. Wegen der beschränkten Aussagekraft des Indikators „Anzahl der Nennungen“ wird dieser hier jeweils bewußt nicht präzise angegeben, sondern zur Orientierung lediglich eine Größenordnung genannt.

wählten Entscheidungsverfahren (Wettbewerb, Gutachterverfahren usw.) diskutiert werden; die Wirkung der Verfahrenstypen wird an anderer Stelle analysiert. Vielmehr soll im Mittelpunkt stehen, inwieweit und auf welche Weise sie über die Einzelverfahren hinaus Diskussionsgegenstand ist. Hierbei ist auf folgende Thematisierungstypen einzugehen:

- Konflikt zwischen Turmhaus, Zeile und Blockrandbebauung bzw. um die städtebauliche Typologie zwischen „Europäischer Stadt“ (Blockrand / Korridorstraße), „moderner Stadt“ (Zeilenbauten) und „Amerikanischer Stadt“ (Auflösung der vormodernen Formen und Höhenbetonung),
- Konflikt zwischen „Scheiben“, Großkomplexen und „Fingern“ bzw. um die „Filigranität“ der Bebauung, Gebäudeformen und Proportionen,
- Konflikt um die Wiederherstellung eines früheren oder die Ausbildung eines neuen Erschließungsrasters,
- Konflikt zwischen innerer Logik des städtebaulichen Entwurfs und Bezug zum Umfeld und
- Konflikt zwischen der Integration städtebaulicher Muster aus der Umgebung und ihrer Kontrastierung.

4.131 GEBÄUDETYP UND STADTTYP

Sowohl auf der Ebene des Einzelgebäudes als auch auf der des städtebaulichen Zusammenhangs bildet sich an Bürobauvorhaben ein *Policy*-Typ heraus, der gespeist ist aus dem Zusammentreffen von Entwicklungs- und Bewahrungsimpulsen. Im West-Berlin der Vorwendezeit schien der Bewahrungstrend hegemonial zu sein, wenn man auf die Tabuisierung von Hochhausbebauung in den 1980er Jahren blickt. Bei genauerer Betrachtung wird jedoch auch damals schon deutlich, daß dieser Trend lediglich einem Zusammentreffen einer Phase geringer Investitionstätigkeit im Büroflächenbereich und einer weitestgehenden Rehabilitierung der kaiserzeitlichen Blockstruktur geschuldet ist, die nicht zuletzt dem Unbehagen an der späten Moderne im Großsiedlungsbau zu verdanken ist. Bis in die späten 1970er Jahre sind vereinzelte Entwicklungsimpulse, teilweise ohne echten ökonomischen Bedarf, durch die Stadtpolitik versucht worden, die „stadtzerstörend“ wie am Steglitzer Kreisel oder aber auch in ansatzweiser Berücksichtigung der bestehenden Struktur wie am Kudamm-Karree wirken. In den 1980er Jahren zeichnet sich mit der Ringstadt-Konzeption und dem Wettbewerb für das Victoria-Gelände damals in Vorbereitung des Europäischen Binnenmarkts bereits eine weitere Welle von Entwicklungsimpulsen ab, die schließlich von der Vereinigungsdynamik überrollt bzw. abgewandelt wurden. Im Ostteil der Stadt ist in den 1980er Jahren zwar die Phase ehrgeizigen Stadtumbaus und Stadtneubaus beinahe abgeschlossen, doch zeigt sich fast bis zuletzt ein Bekenntnis zur Moderne im Städtebau, das durch behutsamere Ansätze z. B. im Nikolaiviertel und am Grand-Hotel Friedrichstraße / Ecke Unter den Linden erst vereinzelte Nuancen erhalten hat. Im Umgang der Akteure aus dem Ostteil nach der Vereinigung mit der städtebaulichen Struktur zeigt sich zwar eine Ablehnung des industrialisierten Städtebaus, doch auf der anderen Seite ein bisweilen unbefangenes Verhältnis zur Schaffung von Entwicklungsimpulsen im Umfeld einer heterogenen Struktur, das sich häufig gerade dann wandelt, wenn die eigenen städtebaulichen Errungenschaften in Frage gestellt sind. Mit der Vereinigung und dem nachfolgenden Boom auf dem Büroflächenmarkt wird mithin keineswegs eine neue *policy* im Städtebau eingeleitet, sondern vielmehr das vorher ansatzweise vorhandene Muster anhand der gewandelten Standortbedingungen neu justiert. Zwar wird das Eindringen von Entwicklungsimpulsen in vorher im Schatten der Citybildung gelegene Bereiche kritisch betrachtet, doch ist für den städtebaulichen Verdichtungstrend bereits vor der Vereinigung eine breite Saat gelegt, die von den Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand fast bruchlos in eine durchgängige Verdichtungspolitik gebündelt wird. Dabei finden Rückzugsgefechte um Flächenansprüche der Ökologisierungspolitik unter der rot-grünen Koalition statt, die sich aber nur in Einzelfällen auf die städtebauliche Form zu entscheidender Einzelprojekte auswirken. Selbst in politischen Konstellationen (in Bezirken), die Entwicklungsimpulsen kritisch gegenüber stehen, wird diesen vielerorts ein Spielraum eingeräumt, der nicht allein durch die Drohung des zeitweilig entwicklungs-euphorischen Senats mit dem Eintritt in das Verfahren zu erklären ist, sondern vielmehr aus der Eigendynamik der Flächenverwertung durch Investoren, aus dem Wissen um die Bedeutung der Büroflächenentwicklung für den Arbeitsmarkt in einer sich deindustrialisierenden Stadt und aus dem Bewußtsein, daß Stadtreparatur an durch Krieg und entdichteten Wiederaufbau im wesentlichen durch ergänzende Bautätigkeit zu bewerkstelligen sei. Damit bleibt im Verfahren zu klären, wie sich eine städtebaulichen Verdichtung im einzelnen auf den anstehenden Standorten realisieren läßt und welche Standorte gegebenenfalls für Entwicklungsimpulse nicht in Frage kommen.

Entsprechend der Dualität von Entwicklungs- und Bewahrungsimpulsen stehen sich auf der Ebene des Einzelprojektes höhendominantenorientierte und traufhöhenorientierte Ansätze gegenüber. Die lange Vorherrschaft des letzteren betrifft dabei vor allem Flächen, deren Verdichtung erst langsam ins stadtentwicklungspolitische Blickfeld rückt, bei denen die Alternative also Wiederbebauung oder Freihaltung lautet, ergänzt um die zwanglose Stadtreparatur auf Brachflächen, die aufgrund der West-Berliner Befreiungspraxis in der Vorherrschaft des Baunutzungsplans einige kleinere Höhenzunahmen produziert, die aber das städtebauliche Muster der Baulückenschließung im kaiserzeitlichen System nicht in Frage stellen. Selbst in der Zeit vergleichsweise geringer Investitionsneigung in den 1980er Jahren stadtweit bekannte Büroflächenprojekte wie der Neubau der Grundkreditbank am Olof-Palme-Platz fügen sich in das vorhandene städtebauliche Muster und erreichen dennoch vergleichsweise hohe Dichtewerte. Auf ehemaligen Gewerbeflächen wie dem Gelände der ehemaligen Kampffmeyer-Mühlen in Moabit wird ein Ensemble von funktional ausgebildeten Solitärbauten abgelöst durch eine Neuinterpretation von Zeilenbauten, die eine moderate innere Verdichtung durch Verringerung der vormals anerkannten Gebäudeabstände auf Kosten einer hohen Grundflächenüberbauung erreichen. Diese „Testläufe für eine innere Verdichtung“ stehen in der öffentlichen Wahrnehmung im Schatten der Internationalen Bauausstellung, deren Geschehen - seinerseits von moderater Verdichtung geprägte Bautätigkeit mit einem deutlichen Schwerpunkt auf dem Wohnungsbau - einen großen Teil der 1980er Jahre bestimmt. Ohne echten Verwertungsdruck finden dort ebenfalls Testläufe für eine Verdichtung statt, die an alte städtebauliche Muster anknüpfen und aus dem Scherbenhaufen der als gescheitert anzusehenden Großsiedlungsbautätigkeit attraktive und zugleich städtische Wohnungsbaukomplexe zu schaffen suchen. Nichtsdestoweniger sind an der experimentellen Front, unter den entwerfenden und begutachtenden Architekten, die höhendominantenorientierten Ansätze stets vorhanden. Dies gilt beispielsweise für nie realisierte Entwürfe für den „Zentralen Bereich“⁸⁹² sowie Studien für die City-West und einzelnen IBA-Bauten, die an die Idee der italienischen „Geschlechtertürme“ anknüpfen. Neben den „experimentellen“ Höhendominanten kommen sie nur dann entwurflich zum Tragen, wenn entweder in einem städtebaulichen Umfeld der Moderne eine andere Form der Grundstücksverwertung städtebaulich nicht sinnvoll erscheint oder wenn sich Höhendominanten für andere Ziele instrumentalisieren lassen. Hierbei sind vor allem die Schaffung oder Bewahrung von unbebauten Aufenthaltsbereichen bei gleichzeitiger Möglichkeit von baulicher Verwertung eines Grundstücksteils und die Produktion von Signalen für vermeintliche wirtschaftliche Dynamik zu erwähnen. Die Heterogenität der wiederaufgebauten Innenstadt hält also über eine Zeit geringer Investitionsneigung ein Flächenreservoir für diese höhendominantenorientierten Ansätze bereit, die zur Aufrechterhaltung von Verwertungsansprüchen durch die anhaltende Entwurfsproduktion beiträgt, ohne von Eigentümern umgesetzt zu werden. Die politischen Entscheidungsträger gehen zwiespältig mit diesen Ansätzen um. Wegen der stadtpolitischen Brisanz eines jeden größeren Projekts schalten sie sich auf höchster Ebene ein. Dabei wird die City-West zum Brennpunkt, während außerhalb von ihr größere Projekte ohnehin zunächst kaum entwickelt werden und sich dann in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre entwurflich weitgehend auf die Ringstadtstandorte beschränken. In der City-West selbst werden die Höhendominanten von Fachpolitikern vertreten, wenngleich sich die Entscheidungsträger auf höchster Ebene leisten können, angesichts der massiven Kritik die Umsetzung umstrittener Konzepte auszusetzen.

Vor diesem Hintergrund bringt die Vereinigung gravierende Veränderungen nicht nur in Investitionsneigung und Bodenpreisniveau, sondern u. a. ebenfalls im Hinblick auf die Größe der Projekte und der zu bebauenden Standorte, auf die zu berücksichtigenden Stadtquartiere im Umfeld der Projekte und auf die Geschwindigkeit, die die Investoren von den Entscheidungsträgern einfordern. Der Gestaltungsspielraum für städtebauliche Konfigurationen steigt, und die im Hintergrund und an wenigen Einzelprojekten ausgeprägte Kontroverse um Höhendominante, Traufhöhe und Zeilen wird um die Auseinandersetzung um „Stadtphilosophien“ wie die „Kritische Rekonstruktion“, die „Europäische“ oder die „Amerikanische“ Stadt ergänzt. Der Schwerpunkt innerstädtischen Entwerfens und Bauens verschiebt sich aufgrund der Nachfrage erheblich vom Wohnungsbau zum Bürobau. Die Vertreter der verschiedenen Auffassungen stehen bereits zur Verfügung, als die Nachfrage noch gar nicht manifest ist. Sie rekrutieren sich auf der Seite der Architekten sowohl aus den Lokalgrößen der 1980er wie aus den zu IBA-Zeiten in Berlin aktiven auswärtigen Architekten, ergänzt um diejenigen, die einen neuen Schub von Internationalität bewirken sollen und von Vertretern der öffentlichen Hand als Ideengeber in die Stadt geladen werden. Sie verbindet zumin-

⁸⁹² Vgl. dazu das Kapitel über die Rahmenbedingungen in Teil A.

dest die Möglichkeit, in großem Ausmaß Städtebau zu betreiben und damit das entwurflich-kompositorische Handwerkszeug einzusetzen, das sich in den davorliegenden Jahren aufgrund der geringen Projektgrößen stärker auf Details beziehen mußte. Auf Seiten der Politiker und der Verwaltung sind weiterhin die Verfechter von Signalen für Entwicklungsdynamik und behutsame Kräfte aktiv, die sich lediglich auf der veränderten Bühne den anstehenden Projekten neu zusortieren. Für einen kurzen Zeitraum ist beinahe jedes städtebauliche Denken möglich, da die Stadtpolitik noch damit beschäftigt ist, Modelle für die gesamtstädtische Entwicklung zu diskutieren. Der Vielfalt von Gedankenspielen wird durch Flächenverfügbarkeit einerseits und durch die mit der zusehends genaueren Betrachtung des konkreten Planungsraums wiedererstarrende Einfügungslogik kanalisiert. Städtebaulich „intakte“ Bereiche werden in der Planung in ihrem Charakter überhöht oder repariert, in heterogenen Bereichen wird ein Konsens über mögliche Entwicklungspfade wegen zu unterschiedlicher Auffassungen nie erreicht und Einzelprojekte brechen sich aufgrund der normativen Kraft des Faktischen Bahn. Pläne für Zwitter-situationen wie die ehrgeizigen Bereiche der sozialistischen späten Moderne - heterogen und intakt zugleich - werden dagegen aufgrund der auf ihnen lastenden vielfältigen Ansprüche aus den Bereichen Verkehr, Stadtentwicklung, und Bauwesen vorerst zerrieben werden. Die ererbte Akteursstruktur aus dem West-Berlin der 1980er Jahre, ergänzt um eine kleine Reihe von maßgeblichen Akteuren aus dem Ostteil der Stadt, reproduziert also ihre alte Meinungspluralität, die in der auf die Phase der Gedankenspiele folgenden Welle ein vielschichtiges Konglomerat von planerischen Modellen, Durchsetzung von akzentsetzenden Einzelakteuren, Umsetzung von Prinzipien für Stadtteile und Anwendung von städtebaulichen Prinzipien für zu entwickelnde Standorte herstellt. So verfestigen sich beinahe zeitgleich akzentsetzende Ansätze in Verbindung mit dem Modell des „Tellerrandes“ wie am Ring-Center (am Innenstadtrand), die umgedeutete „Kritische Rekonstruktion“ für die Friedrichstadt und den Pariser Platz in Verbindung mit der Einfügungslogik und der Wertschätzung überkommener Substanz, das Bekenntnis zur „Europäischen Stadt“ am neu zu entwickelnden Standort Potsdamer / Leipziger Platz, die Wiederherstellung von „Europäischer Stadt“ mit Anwendung des städtebaulichen Handwerkszeugs vom differenzierten Einsatz der dritten Dimension als Bedeutungstransporteur und der kontrastierende Ansatz des „Zoofensters“⁸⁹³. Alle bilden eine mehr oder minder „logisch begründbare“ städtebauliche Konfiguration in ihrem Umfeld, werden nichtsdestoweniger aber jeweils von einer Reihe von Akteuren abgelehnt⁸⁹⁴.

In späteren Wellen werden diese Ansätze von weiteren Argumentationslinien der gleichen oder auch neu hinzugekommenen Akteuren überlagert, so daß eine noch größere Zahl von Modellen an verschiedenen Standorten koexistiert. Für Großstandorte wie den Alexanderplatz setzt sich mit dem Hintergrund der Schaffung eines weiteren Gegengewichts in der Zentrenstruktur im Ostteil der Stadt eine Synthese aus „Amerikanischer Stadt“ mit beachtlichen Höhendominanten und „Europäischer Stadt“ mit Traufhöhenbebauung und Straßenfluchten sowie dem Anspruch nach städtebauliche Komposition der Hochhäuser vorerst planerisch durch, als der Nachfrageboom auf dem Büroflächenmarkt bereits seinen Höhepunkt überschritten hat. Die Wiederherstellung „erlebbarer Stadträume“ anstelle von großräumigen sozialistischen Baustrukturen macht sich einerseits die Ablehnung der sozialistischen Stadt innerhalb der Entscheidungsträger und die geringe Aufenthaltsqualität für den Fußgänger zunutze, die sie für eine Verdichtungsargumentation einsetzt. Auf der anderen Seite wirken die herausgehobenen Bauwerke des Fernsehturms und des Hotelurms am Alexanderplatz als Legitimationsbeschaffer für einen Höhengsprung, der von Senator Hassemer angesichts der Flächenwünsche der Investoren in Verarbeitung des negativen Medienechos auf den Wettbewerb zum Potsdamer Platz in eine „mutigere“ und „offenere“ Herangehensweise umgemünzt wird, die die städtebaulichen Grundentscheidungen völlig den Wettbewerbsteilneh-

⁸⁹³ Wie das für die Idee der „Europäischen Stadt“ häufig als typisch angesehene Element der geschlossenen Blockrand- oder Blockbebauung inkorporiert und mit anderen Elementen zu einem neuen Satz von städtebaulichen Grundformen verschmolzen wird, schildert Sewing (1995) eindrucksvoll mit Blick auf die jeweils dahinterstehenden Akteure. Es ist zu ergänzen, daß der Block vorrangig für Wohnungsbau oder die „Kritische Rekonstruktion“ eingesetzt wird, die Vereinigung durch die Beplanung großer Konversionsstandorte aber der gewissermaßen bereits „klassischen“ Kombination von Turm, Zeile und Block der reifen Moderne zu neuer Bedeutung verhilft. Der Entwurf von Spangenberg für die Treptowers, der insbesondere von Akteuren als paradigmatisch angesehen wird, die selbst bereits vor dem „Übergang zur Nachmoderne“ in den 1970er Jahren professionell geprägt wurden (G089, G110), ist hier an erster Stelle zu nennen.

⁸⁹⁴ Die Gründe für die Durchsetzung des jeweiligen städtebaulichen Musters sollen an dieser Stelle nicht im Detail behandelt werden. Sie sind teilweise aus den Fallstudien zu entnehmen, werden aber außerdem in den Kapiteln zum Entscheidungsprozeß und zu den Akteuren wieder aufgegriffen.

mern überläßt. Der Kreis der Teilnehmer garantiert die Pluralität der angebotenen Stadtmodelle, und der Einfluß der Investoren in der Jury rettet den kritisierten Hochhausentwurf über kritische Zwischentöne hinweg. Auch abseits des Innenstadtkerns findet das erklärte stadtplanerische Ziel der Nachverdichtung von Stadträumen an weitläufigen Magistralen seine Umsetzung in traufhöhenorientierte ergänzende Strukturen, die sich mit in den gesamtstädtischen Zusammenhang eingeordneten Höhenakzenten abwechseln, ihrerseits ohne kleinräumige Bezugspunkte, die sich ihnen wie im intakten kaiserzeitlichen Charlottenburg in den Weg stellen. So bilden sich an Landsberger und Frankfurter Allee Muster aus, die zwar einerseits Stadt morphologisch „reparieren“ oder ihr die scheinbar unstrukturierte Monumentalität nehmen, aber andererseits den Maßstab insofern anerkennen, als sie die Höhenakzente in einen überörtlichen Zusammenhang einordnen. Mit der Vielfalt der vorhandenen städtebaulichen Muster im Bestand besteht die Möglichkeit, eine große Bandbreite von städtebaulichen Konfigurationsansätzen unter Einbeziehung der jeweiligen Standortqualität zu berücksichtigen, so daß sich kein eindeutiges städtebauliches Prinzip durchsetzt.

Als die Krise auf dem Büroflächenmarkt weiter anhält, verfliegen Entwicklungshoffnungen für verschiedene Standorte. Die großräumigen planerischen Linien sind in Flächennutzungsplan und informellen Plänen gezogen, während die Schaffung von verbindlichem Planungsrecht der Konkretisierung von Einzelprojekten harrt. Städtebauliche Strukturvorstellungen werden von der öffentlichen Verwaltung weiter in Grundzügen vertreten, während Investitionsvorhaben nun ihre Prioritätensetzung offenbar von der schnellen Realisierung auf die Prägnanz des Konzepts verlegen müssen, um sich überhaupt Vermarktungschancen ausrechnen zu können. Dies schlägt sich auch in der Ausdifferenzierung der städtebaulichen Leitvorstellungen für Einzelstandorte nieder. Prägnanz erhoffen sich Investoren entweder durch eine Ausrichtung auf besondere Anforderungen einer Branche oder eines bestimmten Marktsegments, die sie durch Nutzungsangebote oder die Möglichkeit der Zusammenfassung „unter einem Dach“ zu erfüllen trachten. Daraus resultieren spezialisierte Gebäudetypologien und Themenprojekte, die konsensfähig werden, wenn ihre Wirkung im öffentlichen Raum von der Verwaltung vertretbar scheint. Ein wesentlicher Baustein für Prägnanz wird in Höhenakzenten gesehen, die überdies bei gleichbleibender Dichte die Möglichkeit der Schaffung von Aufenthaltsbereichen auf dem Grundstück bieten. Die öffentliche Hand geht auf dieses sich etablierende städtebauliche Muster von Höhenentwicklung mit öffentlich zugänglichem Freiraum ein⁸⁹⁵, wenn sie an einer Vergrößerung des Freiflächenbestandes interessiert ist, der Höhenakzent in der Struktur der Umgebung angesichts der Abwesenheit „intakter“ Strukturen oder des Vorhandenseins von ähnlichen Höhenakzenten vertretbar scheint und die Investitionsmaßnahme der Aufwertung eines Gebiets dient, das im Schatten der Entwicklung liegt und ansonsten mittel- bis langfristig in Vergessenheit zu geraten droht.

4.132 FILIGRANITÄT UND PROPORTIONEN

Die Debatte um die Proportionen von Neubaukomplexen ist im wesentlichen auf Einzelgebäude beschränkt, greift aber bisweilen auch auf herausragende Gebäude in Großstandorten über. Auch sie hat ihre Vorgeschichte in der West-Berliner Planung der 1980er Jahre, ja, sie ist sogar ohne das städtebauliche Erbe der 1950er Jahre nicht hinreichend zu verstehen. Die Durchsetzung der Moderne im Städtebau brachte die Realisierung relativ zahlreicher scheibenförmiger Hochhäuser mit sich, die in den 1950er Jahren im Westteil der Stadt ihren wichtigsten Ausdruck in den Gebäuden der Interbau von 1957 im Wohnungsbau und der Neubebauung des Breitscheidplatzes im Bürobau fanden, im Ostteil der Stadt nach dem wichtigen Höhepunkt der Alexanderplatzbebauung in den 1960er Jahren im Büro- und Hotelbau aber insbesondere im Wohnungsbau auch noch bis in die 1980er Jahre in der Innenstadt realisiert wurden. Kritik an den Hochhausbauten der Moderne entzündet sich in der Architektenschaft auf breiter Front gegen Scheibenhäuser, die in ihrer Ästhetik wie in ihren stadträumlichen Bezügen angegriffen werden. Sie werden aufgrund ihrer flächenhaften Barrierenwirkung zusehends abgelehnt, während die Ausbildung einzelner, wohlgesetzter Akzente unter Berufung auf die Tradition von Turmbauten in der Städtebaugeschichte stets Anhänger findet. Die Nachverdichtungsprojekte der 1980er Jahre im Büroflächenbereich konzentrieren sich in West-Berlin auf die City und finden dort Potentiale in „untergenutzten“ 1950er-Jahre-Komplexen und auf Brachen vor. Die Nähe zur Charlottenburger Mischstruktur und dem symbolträchtigen Kurfürstendamm gibt Überlegungen für radikale Hochhausbebauungen zunächst wenig Raum, und angesichts des drohenden Weiterbaus von Scheibenhäusern werden Punkthäuser von Architekten

⁸⁹⁵ Vgl. die Entwicklung am Spreeufer in Moabit oder um den Ostbahnhof, aber auch das Kant-Dreieck.

als Alternative angeboten, die zudem bei festgelegter Grundstücksausnutzung eine möglichst große unbebaute Fläche sichern. Das „schlanke“, „filigrane“ Hochhaus findet Anhänger bis in die öffentliche Verwaltung, die ihrerseits bauliche Verdichtungen nicht vermeiden kann und will. Schlanke, elegante Hochhäuser scheinen sogar geeignet, eine Attraktivitätssteigerung des Citybereiches zu unterstützen, dem schon in der Vorwendezeit eine Schlüsselfunktion bei der baulichen Umsetzung von Tertiärisierungsbestrebungen zukommt. Die Tragfähigkeit der geringen Geschoßflächen bleibt zunächst ungeprüft, stellt sich aber bei der Konkretisierung der Projekte als Hindernis dar, woraufhin die öffentliche Hand und die Architekten in weiteren Verfahrensschritten allmählich eine Vergrößerung der Grundrisse zulassen.

Nach der Vereinigung bleibt in der City-West die Idee des schlanken Hochhauses weiter von Bedeutung, als im Zuge einer höheren Grundstücksverwertung erheblich größere Grundflächen erforderlich scheinen und andere Versuche einer Attraktivitätssteigerung von Einzelstandorten durch auffällige, zeitgenössische Architektur internationaler Prägung unternommen werden, die nicht zuletzt von den einheimischen Architekten als „banal“ und „unmaßstäblich“ kritisiert werden. Gerichtet gegen diese Großprojekte, die die Erlebbarkeit des Straßenraums durch Höhenentwicklung auf großer Länge zu erschweren drohen, setzt ein Teil der Akteure auf die Ergänzung des Bereiches durch schlanke Hochhäuser. Sie werden außer mit ihrer ästhetischen Wirkung auch damit begründet, daß sie gleichzeitig eine (Wieder-) Herstellung des traditionellen Berliner Straßenprofils zulassen, das durch die Neubauten der 1950er Jahre städtebaulich negativ verändert worden sei, und im Blockinnenbereich überdies nutzbare Freiflächen unbebaut belassen. Die Argumentation richtet sich gleichermaßen gegen Einzelbauten aus den 1950er Jahren, insbesondere das Schimmelpfeng-Haus, gegen das ähnliche Argumente wie gegen Hochhäuser mit größeren Grundrissen ins Feld geführt werden. Wo allerdings Hochhäuser auf massive Widerstände stoßen, scheitern auch trotz ihrer Schlankheit.

Ähnlich wie in der City-West zeichnen sich auch am Potsdamer Platz und im Ostteil der Stadt ähnliche Konzepte ab, die auf eine „zweite Traufhöhe“ setzen, also aus einer traufhöhenorientierten Bebauung vergleichsweise schlanke Hochhäuser gleichsam „herauswachsen“ lassen. Der andere Maßstab der baulichen Entwicklung, der dort weniger auf Bestandsstrukturen Rücksicht nimmt oder nehmen muß, bringt dort allerdings andere Grundrisse mit sich⁸⁹⁶. Proportionen dienen in diesen Fällen auch anderen Zwecken. Sie stellen die Bebauung in einen Gesamtzusammenhang, der die innere Logik des Entwurfs stützt, oder tragen zur „optischen Verträglichkeit“ eines Gebäudes bei, das nur aus einer Richtung schlank wirkt und auf Verschattungs- und Windeffekte hin optimiert ist.

Neben filigranen Hochhäusern tragen unkonventionelle Gebäudeanordnungen zur bereits oben erwähnten Prägnanzsteigerung bei. Dabei sind Höhenakzente bisweilen auf eine Massivität der Gebäude angewiesen, um die entwurfliche Vorstellung umzusetzen. Die Wiederherstellung der „Filigranität“ durch die Fassadenausformung trägt dann zur Realisierbarkeit gegen Widerstände von Entscheidungsträgern bei.

Im Lauf des Verfahrens ergeben sich bisweilen Änderungen am Nutzungskonzept eines Investors oder eine Steigerung der vereinbarten Grundstücksausnutzung, die sich nur unwesentlich auf die Höhe niederschlagen können, da diese meist als Obergrenze formuliert wurde (vgl. dazu unten). Damit bleibt nur ein Ausweichen in die Breite, das von den beteiligten Vertretern der Filigranität zwar bekämpft wird, doch schrittweise unterhöhlt werden kann, wenn die Tragfähigkeit des Baukörpers in seiner ursprünglichen Form gefährdet ist oder sich starker grundsätzlicher Widerstand gegen ein Projekt abzeichnet. Die städtebauliche Figur, häufig vor der Nutzungszuschreibung des Investors festgelegt, ist damit unter dem Druck des Scheiterns eines Projekts noch nachträglichen Anpassungen ausgesetzt, die von den öffentlichen Entscheidungsträgern dann in Kauf genommen werden. Hier spielt sich die Thematisierung des städtebaulichen Ziels „Filigranität“ auf einer anderen Bühne ab und muß sich gegen nicht-städtebauliche Ziele behaupten, so daß eine Entscheidung auch nicht mehr allein unter städtebaulichen Gesichtspunkten von Politikern getroffen wird. Im Ergebnis bringen die Anpassungen vorher unerwünschte „Fußbebauungen“, breitere Turmhäuser oder die Veränderung von deren Proportionen mit sich.

⁸⁹⁶ Vgl. die Beispiele Treptowers und Ring-Center.

4.133 WIEDERHERSTELLUNG ERSCHLIEßUNGSRASTER

Das Erschließungsraster hat sich in der Wiederaufbauphase nach dem II. Weltkrieg als das stabilste „Gedächtnis“ der Stadt erwiesen, das strukturell überdauert, wenn einzelne Gebäude oder sogar Parzellen längst überformt worden sind⁸⁹⁷. Dies ist nicht zuletzt auf die hohen Investitionen in die technische Infrastruktur zurückzuführen, die die Bombardierungen des Weltkriegs weitgehend unzerstört überdauert haben. Im Stadtentwicklungsprozeß ist offenbar bei geringeren Umwälzungen als denen eines Weltkriegs von einer großen Stabilität des Erschließungsrasters auszugehen, wenn auch der Stadtumbau in der DDR an einigen Stellen gezeigt hat, daß die Veränderungen in der Verfügung über Grund und Boden sowie die andere Definition von „öffentlich“ und „privat“ gepaart mit den städtebaulichen Leitbildern der Moderne ein beachtliches Maß an Veränderungen im Stadtgrundriß mit sich bringen können⁸⁹⁸. Insbesondere für die Wiederbebauung von Flächen, die durch Krieg und Teilung unbebaut geblieben sind und den Stadtumbau auf Flächen, die beispielsweise im Rahmen des Tertiärisierungsprozesses einer Neubebauung zur Verfügung gestellt werden, ist daher von Interesse, inwieweit aus städtebaulichen Gründen an vorhandene Erschließungsmuster angeknüpft wird⁸⁹⁹.

Mit der städtebaulichen Renaissance der Korridorstraße wird diese im Städtebau ab den späten 1970er Jahren wieder verstärkt ausgebildet und wird in den 1980er und 1990er Jahren auch im Neubau dominant. Der Rückgriff auf das von Lenné und Hobrecht für die Stadterweiterungen des 19. Jahrhunderts entwickelte und sich formal an das vorausgehenden barocke Straßenraster der Friedrichstadt anlehrende Muster scheint daher erst recht in der Innenstadt naheliegend, gerät aber mit größer werdender Nutzungseinheiten in Konflikt. Nichtsdestoweniger ist es für die Auseinandersetzung um das historische Erbe der Stadtstruktur in der Friedrichstadt so dominant, daß Investoren einerseits über den Zugriff auf das öffentliche Straßenland auf die dadurch definierten Baublöcke gedrängt werden können, andererseits sogar eine Rückgewinnung von Bauflächen durch Wiederbebauung der in der DDR-Zeit freigestellten platzartigen Erweiterungen erfolgt, die von den ehemaligen Vertretern der DDR-Verwaltung Kritik hervorruft⁹⁰⁰. Darüber hinausgehende Versuche der Investoren, öffentliches Straßenland für Bebauung zu gewinnen, werden von der Verwaltung unter Berufung auf die historische Struktur abgewehrt, wengleich der Straßenquerschnitt der Friedrichstraße (und ansatzweise der Leipziger Straße) an einigen Stellen auf ein Maß reduziert wird, das auf eine Epoche weit vor der Zwischenkriegszeit zurückgeht, aber die Höhenentwicklung über den faktischen Vorkriegszustand bei Einhaltung der Traufhöhe und der Genehmigung von zwei Staffelgeschossen hinausgeht. Dieser Verdichtung wird durch die Arkadierung von Gebäuden Rechnung getragen, so daß immerhin linear eine Verzahnung öffentlicher und privater Räume neu entsteht, die allerdings Sichtbeziehungen durch eine Straße nicht verstellt.

Die durchweg negative Einschätzung der Bebauung des ehemaligen Belle-Alliance-Platzes im Bezirk Kreuzberg, des „Rondells“ der barocken Friedrichstadt, als innerstädtische Peripherie des „Mehringplatzes“ in den 1970er Jahren bringt schnell eine Rückbesinnung auf die städtebauliche Wiederherstellung der beiden anderen Torplätze der Friedrichstadt, des Leipziger und des Pariser Platzes. In Verbindung mit der symbolischen Bedeutung der beiden Plätze werden alternative Konzepte, die von auswärtigen Akteuren in die Diskussion gebracht werden, praktisch ohne weitere Thematisierung abgelehnt, und nur durch die Berufung auf andere historische Zustände wie auf den der DDR-Zeit wird es überhaupt möglich, eine Modifikation des ursprünglichen Erschließungsrasters, die ohne stadtzerstörerische Wirkung bleibt, zur Debatte zu stellen⁹⁰¹.

Fällt die Symbolkraft des ursprünglichen Rasters weg, kann seine Wiederherstellung nicht als „Stadtreparatur“ ausgelegt werden wie in Teilbereichen der ansonsten von Seiten der Erschließung erhaltenen

⁸⁹⁷ Für die folgenden Ausführungen sind vor allem die Fallstudie zum Pariser Platz, aber auch die zum Zoofenster-Block und zum Ostbahnhof-Umfeld aufschlußreich.

⁸⁹⁸ Analoge Entwicklungen gibt es auch im Geschichte des Wohnungsbaus in der Halbstadt West-Berlin. Vgl. das Beispiel der Interbau 1957 im Hansaviertel.

⁸⁹⁹ Die Straßen- und Wegeführung als solche wird im Abschnitt zur Verkehrsanbindung erneut aufgegriffen. Hier soll der Schwerpunkt auf den städtebaulichen Aspekten der Erschließung liegen.

⁹⁰⁰ Zur Bedeutung von neuen zusätzlichen Erschließungsmustern im Block vgl. allerdings den Abschnitt über die verkehrliche Anbindung.

⁹⁰¹ Vgl. dazu die Auseinandersetzung um die Wiederbebauung der Westseite des Pariser Platzes.

Friedrichstadt und lassen praktisch irreversible Veränderungen durch spätere Baumaßnahmen eine Rückkehr zum ursprünglichen Zustand nicht zu, bleibt zwar die Argumentationsgrundlage und Orientierung dafür erhalten, kann sich aber in der Konkretisierung einzelner Vorhaben nur schwer durchsetzen. Als irreversibel müssen dabei vor allem Veränderungen durch übergeordnete Verkehrsstrukturen gelten, auch wenn diese Position allmählich durch veränderte politische Konstellationen (Zuschnitt der Senatsverwaltungen mit Eingliederung des Verkehrsressorts in das Bauressort 1995 und schließlich Verschmelzung mit dem Stadtentwicklungsressort 1999) und die konsequente Verfolgung innerer Verdichtungsstrategien (Planwerk Innenstadt Berlin) geschwächt wird. Dabei dient die Berufung auf eine Neuinterpretation kleinteiliger innerstädtischer Parzellen- und Erschließungsstrukturen einerseits der Entwertung städtebaulicher Bestände aus der DDR-Moderne, sofern diese als Großstrukturen ausgebildet sind (Bsp. Alexanderplatz), doch gerät sie in der Auseinandersetzung in Kollision mit neu definierten Planungszielen, die aus veränderten planerischen und ökonomischen Rahmenbedingungen neu entwickelt werden und tatsächlich eine Überwindung des ursprünglichen Rasters im Zuge der Stadtreparatur mit sich bringen. Dies gilt für erheblich überformte bzw. ehemals kriegszerstörte Bereiche im Ostteil der Stadt (Bsp. Ostbahnhof-Umfeld) gleichermaßen wie im bereits durch Nachkriegs-Städtebau neu geprägte Bereiche im Westteil (Bsp. City-West mit der Debatte um das Schimmelpfeng-Haus und die dabei eingebrachten Lösungsvorschläge)⁹⁰². Festzuhalten bleibt in diesem Zusammenhang, daß die Frage des Erschließungsrasters, die die Definition des öffentlichen Raumes unmittelbar berührt, fast ausschließlich innerhalb der öffentlichen Hand thematisiert wird. Ausnahmen bleiben der Alexanderplatz und der Breitscheidplatz und damit die wichtigsten City-Bereiche, wo sich direkt oder indirekt Investoren und deren Architekten der Argumente für eine Wiederherstellung des Erschließungsrasters für die Umsetzung ihrer Investitionsziele bedienen, während in den vorausgehenden, ebenfalls bedeutenden City-Bereiche betreffenden Auseinandersetzungen um die Potsdamer-Platz-Arkaden und die Friedrichstadt-Passagen letztlich die Prägung durch das historische Umfeld ausschlaggebend für deren Durchschlagskraft ist (Ablehnung von Veränderungen im Erschließungsraster in der Friedrichstadt, Privatisierung einer Straße für ein Shopping-Center im Rahmen der Neudefinition des Potsdamer-Platz-Umfeldes)⁹⁰³.

4.134 INNERE LOGIK

Erst wo Städtebau im größeren Zusammenhang betrieben werden kann, bringen städtebauliche Konzepte Entwurfslösungen hervor, die nicht nur versuchen, sich in die Umgebung einzuordnen, sondern aus sich heraus einer Entwurfslogik gehorchen. Einzelbauten akzentuieren beispielsweise bedeutende Punkte oder Sichtbeziehungen, wohingegen aus großflächigen Planungen Prinzipien herauszudestillieren sind, die Umplanungen oder Veränderungen der Rahmenbedingungen überdauern. Im Idealfall sind diese Prinzipien im Einklang mit der städtebaulichen Umgebung oder werden von den Akteuren als Qualitätsmerkmal anerkannt, obwohl sie nicht aus dem Zusammenhang abgeleitet werden können. Bleiben sie abstrakt und auf die innere Stimmigkeit des Entwurfs selbst bezogen, ohne mit der Umgebung zu korrespondieren, gearten sie im Einzelfall auch in Konflikt mit Zielen für deren Weiterentwicklung.

Der sicher prominenteste Fall der Thematisierung innerer Entwurfslogik ist der Versuch der Schaffung eines Hochhausensembles am Alexanderplatz, in der Auseinandersetzung im Konflikt mit der Argumentation einer Unverträglichkeit der erheblichen Verdichtung und Höhenentwicklung sowie für die Bewahrung bestehender Strukturen im Planungsgebiet und seiner Umgebung eingesetzt zur Herausstellung der Qualität des Entwurfs gegenüber weniger ehrgeizigen städtebaulichen Alternativen. Ein ähnlicher Konflikt entsteht wesentlich weniger öffentlichkeitswirksam zwischen dem Entwurf für das Projekt Treptowers, der seine Höhenstaffelung und die städtebauliche Form in den einzelnen Quartieren aus einer inneren Logik

⁹⁰² Nur als Initialzündung für Bereiche, die vorher aufgrund von verkehrsplanerischen Lösungen tabu gewesen sind, bestimmt dabei das Planwerk Innenstadt die „Spielregeln“, indem es Lösungsvorschläge vorgibt, während andernorts die Reichweite und Überzeugungskraft des Ansatzes bis in die Einzelprojekte nicht zuletzt aufgrund der nach der ersten Stufe der Verwaltungsreform gestärkten Bezirke und der Selbstverpflichtung der Akteure der öffentlichen Hand auf in vorausgehenden Planungsprozessen entwickelte Ziele als eingeschränkt anzusehen ist.

⁹⁰³ In diesem Sinne ist es folgerichtig, wenn die Diskussion um das Schimmelpfenghaus im Laufe der Zeit langsam eine Stärkung der Position gebracht hat, die für eine Wiederherstellung des alten Rasters plädiert, während die Idee eines Shopping-Centers auf dem letzten Kantstraßenabschnitt, die im ersten Entwurf zum Planwerk Innenstadt formuliert wurde, schnell verworfen wurde.

ableitet, aber dabei auf Widerstand stößt, da die Umgebung keine beliebige Verdichtung vertrage, insbesondere der unmittelbar südlich anschließende Villenbereich, in dem der Entwurf stark kontrastierende Wohnhöfe in Blockrandbebauung plaziert.

Die Herstellung einer Entwurfslogik setzt sich bei der Beplanung der Ost-Berliner Ausfallstraßen in Beziehung zur Umgebung oder stellt weitere städtebauliche Prinzipien bereit. Hiervon sind insbesondere der Bereich der Landsberger Allee, der Frankfurter Allee (Höhenakzente im Zusammenhang mit der Planung des Ring-Center-Projektes) und des Straßenzuges Holzmarkstraße - Stralauer Platz - Mühlenstraße (Etablierung der neuen Planungsziele Spreefenster und Akzentuierung von Brückenköpfen) betroffen. Gerade in heterogenen Bereichen, denen es an anerkannten⁹⁰⁴ städtebaulichen Prinzipien gebricht, werden diese neuen Prinzipien stabilisiert, und Konflikte gehen von ihnen nur ansatzweise aus⁹⁰⁵.

4.135 INTEGRATION UND KONTRAST

Der Konflikt um die städtebauliche Haltung zwischen „Integration“ und „Kontrast“ soll schwerpunktmäßig unten im Abschnitt über die Einfügung in das Umfeld behandelt werden. Hier ist lediglich ein Hinweis auf den Stellenwert der städtebaulichen Konfiguration angebracht, da die Auseinandersetzung ansonsten zumeist um Akzentuierungen und damit die Höhenentwicklung geführt wird. Übergeordnete und vorbereitende Planungen, beispielsweise Gutachten und Ideenwettbewerbe, geben häufig wegen ihres noch wenig ausgeprägten Bezugs zu den projektbezogenen Anforderungen den „städtebaulichen Zeitgeist“ wieder. Damit thematisieren und transportieren sie am direktesten die bereits mehrfach erwähnten Stigmatisierungen städtebaulicher Bestände durch ihre Aufnahme (positive Stigmatisierung) oder durch eine Negierung (negative Stigmatisierung). Entwurfsprozesse für realisierbare Einzelprojekte bringen zwangsläufig häufiger Kompromißlösungen hervor, die gerade dann konfliktträchtig sind, wenn sie in stigmatisierten Beständen von der einen Seite als „unverträglich“ und von der anderen Seite als „halbherzig“ qualifiziert werden. Die Intensität der Auseinandersetzung um neue städtebauliche Lösungen ist also nicht zuletzt Ausdruck der Breite des Spektrums von Einschätzungen des Bestands, in den sie implantiert werden. Dies gilt für das Victoria-Projekt ebenso wie für das Schimmelpfenghaus oder den Alexanderplatz.

4.14 Akteure und Ziele

Erwartungsgemäß äußern sich Architekten, Städtebauer und Stadtplaner am häufigsten zur städtebaulichen Konfiguration. Ihre Dominanz steigt weiter, wenn man die in Verwaltung und Politik diesen Professionen zuzurechnenden Akteure hinzuzählt. Es ist jedoch keineswegs so, daß eine eindeutige Dominanz der Fachvertreter bei der Auseinandersetzung über die Konfiguration festzustellen wäre. Insbesondere fällt auf, daß von Politikern aus Legislative wie Exekutive klare Aussagen gemacht werden, während von den Mitarbeitern der Verwaltung neben eigenen Einschätzungen eine Reihe von zurückhaltend-beobachtenden Aussagen gemacht werden, die mehr oder weniger deutlich eine „Hausmeinung“ wiedergeben. Als ursprünglich auf die Konfiguration bezogene Teilthemen spielen die Rolle formaler Entwurfskriterien, der Anspruch an Gestaltung und die Standortvoraussetzungen als Entwurfsmotivation eine Rolle. Stärkere Bedeutung haben in der Auseinandersetzung über die Konfiguration allerdings Teilthemen, die mit der Höhe und der Einfügung in das Umfeld verwandt sind, nämlich der Komplex Sichtbarkeit/Räumlichkeit, die Dominanz und Maßstäblichkeit des Neubaukomplexes im Verhältnis zum Bestand, die Rolle von Türmen und die Nutzung des Umfelds als Ideenreservoir. Letztere sollen daher zunächst behandelt werden.

Von einheimischen Architekten und den meisten Bezirkspolitikern wird im Hinblick auf das Verhältnis der neuen Gebäude zum Bestand eine gewisse Sensibilität ausgedrückt, die zur Kritik an Maßstabssprüngen und Dominanz in den Proportionen führt (G030, G033, G038, G045, G053, G058, G091, G118, G119). Von ihr gibt es kaum Ausnahmen, die unten näher beleuchtet werden sollen. So wird der Jahn-Entwurf von 1988 für das Kranzler-Eck als „grotesk“ und „schrecklich“ bezeichnet, der mit seinem pompösen Auf-

⁹⁰⁴ Nicht anerkannt sind in der Regel gerade stigmatisierte Entwurfsprinzipien wie in den 1990er Jahren der sozialistische Großsiedlungsbau der 1960er bis 1980er Jahre.

⁹⁰⁵ Hier ist das - marginalisierte - Bekenntnis einiger Akteure zu den städtebaulichen Entwurfsprinzipien der DDR-Moderne um die Frankfurter Allee im Bezirk Lichtenberg zu nennen, aus dem sich deren Ablehnung der Höhe des Büroturms im Projekt Ring-Center ableitet.

treten nicht in die Gegend passe, „alles andere ging in die Knie“ (G038, G053). „Maßlose“ Investoren werden „bekämpft“, sogar von CDU-Bezirkspolitikern (G091). Der Rogers-Entwurf für das Zoofenster wird als „autistisch“ und „technoid“ bezeichnet, und „was in Kuala Lumpur möglich ist, geht hier [am Ring-Center] nicht“ (G058). Aus der genannten Sensibilität ergeben sich als Entwurfstechniken Aufnahme von Blockstrukturen, Höhenstaffelungen, Abstimmungen von Höhe und Freiflächen, Öffnungen zum Wasser und Dichtedifferenzierungen (G007, G089, G101, G114, G115, G118, G119). Die Orientierung am Stadtgrundriß wird von zahlreichen Akteuren als wichtigen Ansatz beschrieben, doch kann diese auf unterschiedliche Weise erfolgen und bietet damit aus „Verzahnung“ und „Aufnahme von Strukturen“ nur Anhaltspunkte für die Gebäudeanordnung und Ausbildung der Proportionen (G006, G024, G046, G084, G106, G125). Insbesondere bei Abwesenheit von intakten Strukturen im Umfeld beklagen sogar behutsame Städtebauer den Mangel an Ideen, der sich in Verzahnungsansätzen zeigt (G110), während diese Abwesenheit im Umfeld der Investoren kompromißlos eingesetzt wird, um eigene Strukturen zu definieren und diese aus der Strukturarmut zu legitimieren, wobei hierbei die Investoren selbst sehr heterogen in ihrem Auftreten sind und auch behutsame Akteure der öffentlichen Hand für diese Argumentation offen zu sein scheinen (G035, G041, G094, G103, G115, G116, G124). Tendenziell wird an dieser Stelle vermutet, daß Investoren mit steigender Etabliertheit auf diese Art der Selbstdarstellung eher verzichten können, Architekten dagegen stärker auf kontrastierende Ideen setzen. Im Vergleich der Motivation von Architekten und Bürgern in dieser Untersuchung wird der eigentliche Kern der unterschiedlichen Bewertung der Dominanz und Maßstäblichkeit städtebaulicher Konfigurationen deutlich, der sich im Umgang mit Differenzierung und Monotonie sowie in ähnlicher Form auch im Umgang mit dem Erbe der Vergangenheit wiederfindet. Während ein Architekt zum Ausdruck bringt, sein Ziel sei die „Einfügung großformatiger Bürohäuser in die Stadtstruktur“ gewesen (A02), lassen sich Hinweise bei den Bürgern auf deren Ablehnung der Großformatigkeit als solcher finden (Ö08, Ö11). Damit stoßen der „pragmatische“, „bauherrenorientierte“ Blick des Entwurfsarchitekten und der „grundsätzliche“ Blick der Bürger aufeinander, und selbst „behutsame“ Entwurfsansätze stoßen auf Widerspruch. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß gerade in der Senatsbauverwaltung Kritik an unsensiblen Entwürfen tendenziell stärker mit architektonischen Kategorien geäußert wird, worauf beispielsweise die Bezeichnung des Rogers-Entwurfs als „unruhig“ oder „technoid“, „als Architektur hier schwierig“ hindeutet (G089). Dieser „formale“ Blick weist wiederum in eine andere Richtung als die obengenannten Sichtweisen und wird unten näher beleuchtet.

Betrachtet man die Einschätzung des baulichen Erbes der Vergangenheit als Entwurfsmotivation, so findet sich Kritik an neuen Entwürfen wegen ihres Einflusses auf bauliche Ausprägungen von Ereignisgeschichte vor allem im Bereich Breitscheidplatz und Pariser Platz (G025, G034, G046, G055, G057, G095, G110). Gerade im Falle des Pariser Platzes wird die Unsicherheit innerhalb der öffentlichen Hand darüber deutlich, welche Historie entwerfliche Ansatzpunkte bieten kann, damit das Brandenburger Tor nicht überdimensioniert wirkt und dennoch auch der überwundenen Teilung der Stadt Rechnung getragen wird, ohne diese Zeitschicht städtebaulich auszulöschen. Daß von Seiten der „Gesellschaft Historisches Berlin“ die gefundene Lösung am Pariser Platz als „ziemlich mißraten“ (G095) aufgefaßt wird, ist bekannt, dokumentiert aber dennoch erneut, daß völlig unterschiedliche Ansprüche an den Entwurfsprozeß aufgemacht werden, die selbst mit der fachöffentlichen Ausdifferenzierung im Entscheidungsprozeß nicht zu bedienen sind. Rückblickend sollte dabei übrigens nicht übersehen werden, daß die Vielschichtigkeit der städtebaulichen Interpretationsangebote, die die Ereignisgeschichte hier bietet, letztlich indirekt durch die Verwertungsabsicht der Investoren in Verbindung mit der konservativ-bewahrenden städtebaulichen Hoffnung auf Wiedergewinnung der Raumfassung an einem der symbolisch wichtigsten Orte Berlins gefiltert wird. Letztendlich sind also für die durchsetzbare Lösung in bezug auf die städtebauliche Konfiguration ergänzende Konstellationen mit ausschlaggebend, die parallel zur scheinbar entscheidenden Fachdebatte thematisiert werden.

Ebenfalls relevant für das Verhältnis zum Bestand ist die Frage danach, wie „eindrucksvoll“ Neubauten sein sollten. Raum dafür besteht insbesondere dann, wenn kein intakter Stadtgrundriß in der Umgebung erkennbar ist. Hier wird sehr deutlich, daß von Seiten der Entwurfsarchitekten eine gewisse Faszination auf Investoren und Politiker in der Exekutive ausgeht, während Verwaltungsmitarbeiter und andere Akteure sich kaum bzw. eher vorsichtig-distanziert äußern. So wird der von einem Architekten als „irre Spirale“ bezeichnete „schon ganz witzige“, mit einer „Stange von Problemen“ behaftete Entwurf von Jahn für das Kranzler-Eck 1988 (P04) von Politikern als „um Längen besser als das, was er heute macht“ bezeichnet. Man habe von einer „sogenannten Stadtkrone“ gesprochen und überzeugend argumentiert, wenn Berlin

sich nicht irgendwie durch Besonderheiten heraushebe, werde es in Vergessenheit geraten (E02). Das Zoofenster habe mit „High-Tech überzeugt“, so daß selbst der Kritiker Dyckhoff gespalten gewesen sei (G022). Der Grimshaw-Entwurf für die IHK-Erweiterung sei der einzige gewesen, der für die IHK eine eigenwillige Architektursprache geliefert und überdies bei den Fachpreisrichtern einen guten Stand gehabt habe (G040, G110), der Spree-Sinus-Entwurf „hatte Qualität“, wenngleich der Standort falsch gewesen sei (G124) und sei am schwierigsten und innovativsten in seiner Konkurrenz gewesen (G116), der Jahn-Entwurf für OPUS sei durch sein „Spektakel“ toll, aber teuer (G108), und an der Hochhaus-Lösung für das EAW-Gelände sei die „Skyline“ „bestechend“ (G106). Die Gegenpositionen sind bekannt. Durch die Verwaltung und die Gutachter werden diese Entwürfe, aber vor allem auch noch extremere Lösungsvorschläge mit dem Hinweis auf ihre grundsätzlichen Abweichungen von übergreifenden Planungsüberlegungen und ihren Charakter als Solitäre kritisiert (G058, G107, G125). Interessant ist, daß offenbar die Investoren nicht eindeutig in die gleiche Richtung argumentieren wie die Spitze der Exekutive und die Preisrichter in den relevanten Verfahren, dabei aber deutlich machen, daß die Kategorie „eindrucksvolles Gebäude“ bisweilen sogar für die Verwertung von zentraler Bedeutung sein kann: Die Höhe und die BGF sei nicht wichtig gewesen, sonst hätte ein anderer Entwurf gewinnen müssen (I08), das Unternehmen habe für eine Reduzierung der Ausnutzung gerungen (I05), und wegen des erbitterten Widerstands der Senatsbauverwaltung sei ein städtebaulich lockererer Entwurf nicht durchsetzbar gewesen (I09). Auch wenn sich daraus nicht ableiten läßt, inwiefern Investoren tatsächlich zu einer Reduzierung von Ausnutzungen bereit sind, zeigt sich, daß hier zumindest mehr Verhandlungsspielräume und Vorentscheidungsbedarf bestehen, als gemeinhin angenommen. Alle Aussagen der Investoren deuten allerdings darauf, daß bei ihnen dann sofort abrupt die Verhandlungsbereitschaft endet, wenn gewissermaßen die grundsätzlichen Rahmenbedingungen der Verwertbarkeit von Grundstücken in Frage stehen (I06, I07, I08, I09). Versucht man, die bisherigen Aussagen zur Kategorie „eindrucksvolles Gebäude“ zu ordnen, zeigt sich wiederum ein Interpretationsspielraum, der die Konfliktivität der Entwürfe erklärt. Dabei geht es - neben dem grundsätzlichen Dissens über das Maß an vertretbaren Kontrasten zwischen „Alt“ und „Neu“, die auch hier hineinspielen, aber oben angedeutet und unten im Abschnitt „Einordnung in das Umfeld“ näher behandelt werden - um den Grad an innerer, selbstbezogener Logik des jeweiligen Entwurfs, der als positives Kriterium angeführt wird, und den Grad von „Autismus“ der einem Entwurf negativ zugeschrieben wird.

Sieht man von der Spektakularität des jeweiligen Entwurfs ab, zielt die „Wiedererfindung des Städtebaus“, auf die oben bereits hingewiesen worden ist, auf den Komplex Sichtbarkeit/Räumlichkeit ab. Zwar sind kaum explizite Hinweise auf die Gestaltung des öffentlichen Raums als Entwurfsmotiv für die städtebauliche Konfiguration zu finden (G043, G113, G124) - betreffen sie die Funktionsfähigkeit und die Gliederung des öffentlichen Raums selbst, so werden sie unten im Abschnitt „Öffentlicher und privater Freiraum“ näher behandelt -, so daß davon ausgegangen werden muß, daß die städtebauliche Konfiguration zu einem hohen Maß aus der Gebäudeanordnung heraus entwickelt und bewertet wird. Doch spielt die Wirkung dieser Gebäude auf den öffentlichen Raum gerade auch bei den Politikern offenbar eine große Rolle (G035, G040, G043, G053, G068, G090, G124). Die Logik städtebaulicher Akzente, die von weitem erkennbar sein sollen, als Hochhäuser nicht mehr in zweiter Reihe stehen und „städtebauliche Gelenkstellen“ markieren, ist weitverbreitet (G006, G031, G039, G040, G041, G053, G060, G063, G087, G090, G107, G108, G124). Interessant ist dabei, welche Gegenpositionen zum Thema städtebauliche Strukturierung durch Akzente in Einzelmeinungen auftauchen. Ansatzpunkte für Hochhaus-Pläne finden sich unter den Vertretern einer starken planerischen Steuerung, die zwangsläufig in einem Klima der Projektorientierung ohne Bedeutung bleiben, zumal sie eine Position des offensiven Umgangs mit Hochhäusern einnehmen, die von der breiten Gruppe der Hochhauskritiker - auch unter ihren Parteigängern - vermutlich als riskant oder zu restriktiv eingeschätzt wird (G035, G068, G123). Darüber hinaus ist ein solcher Ansatz lediglich legitimatorisch bei den Beteiligten am Projekt Alexanderplatz zu beobachten (G010). Kaum jemals wird darauf verwiesen, daß ein Akzent sich nicht durch Höhe allein profilieren müßte (G042, G067, G084). Betrachtet man die Gegenposition, ist erkennbar, daß die Sichtbarkeit von Akzenten einem überlokalen Verständnis von Städtebau entspricht, die Alternativen beispielsweise in der Formulierung einer besonderen Eingangssituation, einer Freihaltung von Blickbeziehungen statt deren Besetzung durch Gebäude besitze. Akzentsetzung und übergreifende städtebauliche Planung stehen bisweilen im Widerspruch wie am Ostbahnhof. Offenbar wirkt die projektimmanente Akzent-Logik argumentativ stärker auf die handelnden Akteure als abstrakte strukturbezogene Abstimmungsziele, so daß erst dann Projekte in Schwierigkeiten geraten, wenn sie außer diesen Abstimmungszielen auch noch städtebaulich als sper-

rig erachtet werden wie das Spree-Sinus-Projekt, das sowohl in Form und Höhe im Widerspruch zum Rahmenplan stand, aber wohl akzeptiert werde, wenn die zugrundeliegende Idee nur bei der angestrebten Höhe realisierbar sei (G107).

Das kaum hinterfragte und häufig legitimatorische Ziel des „schlanken Turms“⁹⁰⁶ konkretisiert das Ziel Sichtbarkeit / Akzentsetzung und wird außer von Architekten auch von Verwaltungsmitarbeitern und pragmatischen Politikern vertreten (G031, G037, G053, G056, G086, G087, G090, G108, G110, G125). Dabei geht das Ziel der Höhenentwicklung eher von Architekten und Investoren aus, wird von Politikern unterschiedlich positiv weiterbehandelt, in der CDU und SPD allerdings relativ pragmatisch, dagegen in der Verwaltung bisweilen als Abwehrstrategie genutzt. Während Architekten teilweise die Vorteile von schlanken Türmen offen gegen Scheiben ins Feld führen und in der CDU eine Höhenentwicklung wie in der City-West gestalterisch offensiv eingesetzt wird, fügen sich Verwaltungsmitarbeiter bisweilen in die Realitäten und versuchen, wenigstens unförmig breite Gebäude zu vermeiden, wofür sie eine größere Höhe akzeptieren. Die Auslotung der BGF, die zu den beschriebenen Alternativen führt, wird an anderer Stelle und nicht immer im Zusammenhang mit der städtebaulichen Konfiguration verhandelt, kann aber zum Zeitpunkt der Alternative zwischen den beiden Hochhaustypen oft gar nicht mehr beeinflusst werden. Auffällig ist bei der Argumentation für schlanke Hochhäuser, daß diese ohne ernsthaftere Auseinandersetzung mit tragfähigen Gebäudetypen aufgrund von städtebaulichen Überlegungen entwickelt werden. „Füße“ und „dicke Hochhäuser“ entstehen im Überarbeitungsprozeß, wenn die konfigurationsbezogene Grundentscheidung für ein Hochhaus bereits gefallen ist. Aus Sicht der Befürworter schlanker Türme ist nicht zu erkennen, wie sie diesen Überarbeitungsprozessen zu entgehen versuchen.

Formale Entwurfskriterien wie die Bezugnahme auf den „Goldenen Schnitt“, den modularen Aufbau von Gebäuden oder die „Konsequenz“ einer Entwurfshaltung werden offensichtlich von Architekten und Städtebauern vertreten, finden aber ihren Widerhall gerade in bezug auf die „Konsequenz“ in der Senatsbauverwaltung (G007, G030, G037, G046, G055, G084, G093, G119). Sie verkoppeln sich mit funktionalen Anforderungen und produzieren so teilweise konsensuale Lösungen wie die Linsenform des Ring-Centers, die für einen Teil der Akteure eine sinnvolle Aufteilung des Grundrisses zuläßt (G115) und für die anderen „elegant“ und „am harmonischsten“ ist (G089, G091). Teilweise bieten sie sogar Legitimation für eine offensichtlich „blocksprengende“ Struktur (G030). Die negative Seite formal konsequenter Entwürfe, die Monotonie, wird vor allem in den Bezirksverwaltungen gesehen, aber erst dann als problematisch erachtet, wenn sie zu stark zu werden droht, ohne daß daraus sofort ein eigener Einfluß auf die Entscheidung abgeleitet wird (G007, G075, G108, G114). Hier ist die Bürgernähe der Verwaltung spürbar und wird explizit geäußert: Von der „Teppichbebauung“, da „hat der Bürger nichts davon“ (G075). Hieraus läßt sich nun ein Grundkonflikt der Stadtentwicklungspolitik ansatzweise erklären, die Frustration der Bürger über die Monotonie von Neubauten, ohne daß die Verfahrenspromotoren - trotz ihres grundsätzlichen Wissens um die Auffassung der Bürger - hier wesentliche Veränderungen anstreben würden: Offenbar läßt er sich wiederum aus unterschiedlichen Interpretationen städtebaulicher Strukturen ableiten. Während die fachliche Position tendenziell erst gebäudeübergreifende Reihungen unter gewissen Umständen als monoton zu begreifen scheint - wie die Zeilenbauten des FOCUS Teleports -, wird gebäudebezogene Monotonie kaum wahrgenommen, die sich wegen der funktionalen Anforderungen an Bürobauten mit gereihten gleichartigen Büros viel schwerer vermeiden läßt. Fachlich wird Monotonie also als städtebauliches Problem begriffen. Dagegen stellt sie aus Sicht der Fachfremden häufig ein bauliches Problem dar, das durch Reihung gleichartiger Elemente in ein und demselben Gebäude entsteht bzw. deren deutlichere Differenzierung eingefordert wird. Die sich hieran gebäudebezogen anschließenden Fragen werden im Abschnitt über die „Fassade“ vertieft. Erhärtet wird die hier aufgemachte These zusätzlich durch die - tendenziell - differenziertere Entwurfshaltung der Architekten zu Wohngebäuden (G046, G127).

Gestaltungsanspruch an ein Neubauvorhaben und formale Entwurfskriterien sind nicht immer vermittelbar. Ihr Konfliktpotential liegt darin, daß die oft sehr subtile Einfügung, die nur von den Entwurfsverfassern gesehen wird, für den außenstehenden Betrachter gar nicht wahrnehmbar ist (G116). Auch hier

⁹⁰⁶ Interessanterweise konnte innerhalb der Recherchen zu dieser Untersuchung kein Hinweis auf eine Proportionsregel für „schlanke Hochhäuser“ ausgemacht werden. Offenbar besteht hier ein Freiraum für Entscheidungen durch die „fachgebundene Anschauung“.

liegen wieder unterschiedliche Ansprüche an die gestalterische Einfügung zwischen Entwerfern und Benutzern von Stadt vor. Die Debatte unter den Entscheidungsträgern verläuft weitgehend innerhalb der Bandbreite bereits durch Entwurfsverfasser vorgefilterter fachlicher Alternativen. Zwar wird von ihnen dann bisweilen gegen „Minimalarchitektur“ optiert, doch kommt keine grundsätzliche Ablehnung zustande (G022, G032, G040, G062, G067, G070, G111,). Selten spielen für die Akteure Standortbedingungen bei der Bestimmung der städtebaulichen Konfiguration eine Rolle. Sie werden zumeist von den Investoren im Detail formuliert (I06, I09).

4.15 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen

Wesentliche Rahmenbedingungen der städtebaulichen Konfiguration ergeben sich aus der Attraktivität Berlins für auswärtige Investoren und damit dem Stellenwert alternativer Leitbilder, die den weitreichenden städtebaulichen Konsens, der sich innerhalb der Stadt in den 1980er Jahre herausbilden konnte, in Frage stellen. Hierzu wurden bereits oben unter Thematisierungsart und -grad ausführliche Anmerkungen gemacht. Weiterhin beeinflusst das ansatzweise herrschende professionelle Einverständnis zwischen einheimischen Entwurfsarchitekten sowie Architekten und Städtebauern in Verwaltung und Politik die Entscheidungsfindung maßgeblich, vor allem im Hinblick auf die Alternativenproduktion, die häufig von vorneherein keine Varianten einschließt, mit denen sich beispielsweise engagierte Bürger im Beteiligungsverfahren anfreunden könnten. Von Seiten der Nutzungsanforderungen sind im Bürohausbau Dichten möglich, die die im Wohnungsbau in Berlin weit überschreiten und von daher städtebauliche Konfigurationen denkbar machen, die für Fachfremde per se etwas massives und maßstäblich problematisches an sich haben. Von Bedeutung für den Entscheidungsprozeß im Hinblick auf die Konfiguration ist demnach naheliegenderweise der Grad der Einbindung von Fachfremden in der Legislative und der Öffentlichkeit. Dieser ist zwar grundsätzlich in der Innenstadt als vergleichsweise hoch einzuschätzen, doch wirkt sich der Vereinigungsboom dahingehend aus, daß eine Konzentration der Wahrnehmung auf die herausragenden Projekte und die von symbolischer Bedeutung stattfindet. Damit wird die Entscheidungsfindung über die Konfiguration ansonsten noch stärker in die Fachwelt verlagert, als dies ohnehin zu erwarten wäre. Die im Vergleich zur West-Berliner Zeit steigende Projektgröße und im Vergleich zur späten Ost-Berliner Zeit größere Rolle des Bauherrn und Entwurfsarchitekten machen die Bestimmung von städtebaulichen Strukturen durch Testentwürfe zunehmend unpraktikabel und bringen kurzzeitig die Vorherrschaft von städtebaulichen Ideenwettbewerben mit hervor, ohne in weitgehend bebauten Gebieten entsprechende Instrumente der projektübergreifenden Abstimmung zu produzieren, die, wenngleich bei erheblicher Kritik, erst mit dem Planwerk Innenstadt entstehen. Nicht nur hier entsteht ein großer Freiraum für die Weiterentwicklung der städtebaulichen Konfiguration bei Einzelprojekten.

In diesem Umfeld wird die Stadtentwicklungspolitik als Städtebaupolitik betrieben. Der gezielte frühzeitige und legitimierende Einsatz von Wettbewerben, informelle Vorfeldentscheidungen über Dichtewerte und deren Dethematisierung bei Vorherrschaft der Entscheidungsfindung über die städtebauliche Konfiguration und die Dethematisierung der Standortbedingungen prägen eine Gestaltungspolitik, die sich von außerhalb des Kommunikationszusammenhangs aus Exekutive und Investor/Entwurfsarchitekt kaum wirkungsvoll beeinflussen läßt. Das Instrument Wettbewerb trägt zusätzlich dazu bei, indem es die Jurymitglieder ausdrücklich der Verantwortung über die Durchsetzbarkeit enthebt und sie ausschließlich nach städtebaulichen Kriterien entscheiden läßt, so daß die grundsätzliche Frage nach der Interpretation von städtebaulicher Verträglichkeit nicht mehr gestellt werden muß und nach dem letzten verhaltenen Widerstand im Gutachterverfahren 1988 nach der Vereinigung insbesondere im Verfahren zum Zoofenster nicht mehr gestellt wird. Die Aushebelung von Begrenzungsmechanismen in städtebaulichen Wettbewerben wie am Alexanderplatz führt zwar zu massiver Kritik aus der Öffentlichkeit am Ergebnis, doch wird dieses dennoch zu weiten Teilen unter den Entscheidungspromotoren stabilisiert. Damit wirkt die Städtebaupolitik an den bedeutendsten Zentrenstandorten immer als Testgrund und Plattform für die Vorbereitung einer neuen städtebaulichen Umbauwelle, die wiederum als Referenzobjekt in anderen Entscheidungsverfahren herangezogen werden kann. Im Herunterbrechen auf das Einzelprojekt gelingt es den Investoren und dem Senat, Argumente für eine weitere städtebauliche Akzentuierungspolitik zu finden, die in einer Art selbstbezüglichen Ausdifferenzierung die ursprünglichen rahmenplanerischen Vereinbarungen aushebelt, die dann wiederum ihrerseits als zu abstrakt und zu wenig auf das Einzelvorhaben bezogen angesehen werden. In ähnlicher Weise gelingt es den Investoren, Grundflächen von Turmhäusern allmählich zu erhöhen und Fußbebauungen hinzuzufügen, wenn sie Schritt für Schritt auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit ihres Projekts hinweisen und sich dabei der Dethematisierung der Standortbe-

dingungen in früheren Prozeßphasen bedienen. Es gibt dafür einen Begriff: Salamtaktik. Doch obgleich dieser bis in den Volksmund bekannt ist, wird insbesondere bei den „schlanken Turmhäusern“ unter einigen Architekten die Illusion verbreitet, man könne städtebaulich-gestalterische Ziele bis zum Schluß weitgehend unbeeinträchtigt durchhalten. Die Motivation mag redlich sein, und daher kann die Durchsetzung von unbeliebten „dicken“ Hochhäusern mit Fußbebauung auch keinem Akteur allein vorgeworfen werden, sondern einer Konstellation des Zusammenwirkens von Architekten, Akteuren aus der Exekutive und Investoren, die keine hinreichenden Koordinationsinstrumente entwickelt haben, um essentielle Gestaltungsziele in einer Gestaltungspolitik durchzusetzen. Von daher ist ein grundsätzlicher Zweifel an der Sinnhaftigkeit von Stadtentwicklungspolitik als Städtebaupolitik erlaubt.

4.16 Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum

Es wurde deutlich gemacht, daß in der Berliner Situation von einer „Wiederentdeckung des Städtebaus“ durch die Stärkung der Exekutive infolge der Umstände der Vereinigung zu sprechen ist, bei der informelle fachliche Kriterien im Mittelpunkt stehen und zusammen mit dem Instrument des städtebaulichen Wettbewerbs die Entscheidungsfindung gegen alternative Visionen von außen weitgehend immunisieren. Es hängt also von der fachlichen Kompetenz und der ausgewogenen Berücksichtigung außerfachlicher Belange wie der städtebaulichen „Benutzbarkeit“ durch die Mitarbeiter der Exekutive ab, ob die dadurch erzielten Ergebnisse mehr sein werden als der Spiegel der investorenbezogenen Durchsetzung und Weiterbearbeitung städtebaulicher Leitbilder von Städtebauern, und von deren gesellschaftlichem Bewußtsein, inwiefern planerische und gesellschaftliche Anforderungen in ihren Entwurfsprozeß eingehen. Einige Indizien verschiedener Projekte dieser Untersuchung deuten darauf hin, daß dieser antizipierenden Wirkung im Entscheidungsprozeß durch die Entwurfsarchitekten und die Verwaltung eine bedeutendere Rolle im Hinblick auf die Berücksichtigung der Bevölkerung zukommt als deren eigener Kritik am erreichten Planungsstand, wenngleich diese Kritik Detailveränderungen nach sich ziehen und wiederum mittelfristig die Entscheidungskriterien der Verwaltung und der Politik in weiteren Entscheidungsprozessen vorprägen kann. Dennoch bleibt die Bestimmung der städtebaulichen Konfiguration ein weitgehend fachlich abgeschlossener Prozeß ohne harte Entscheidungskriterien und damit für persönliche Einflüsse, Moden und Irrationalitäten offen. Als grundsätzliche Faustregel der prozeßhaften Konfigurationsbestimmung kann festgehalten werden: Der Maßstab bestimmt das Ergebnis. Dies soll zum Ausdruck bringen, daß die Wahrnehmungsgewohnheiten und Kommunikationsmechanismen bei der Abstimmung und Konsensfindung bei großen Projekten auch im wesentlichen großmaßstäbige Diskussionsprozesse auslöst, während bei kleinen Projekten viel eher Details in Frage gestellt werden. Dies gibt einen wichtigen Erklärungshinweis für die Durchsetzung von Hochhäusern nach der Vereinigung, der jenseits der keineswegs hinreichenden These von der Dominanz der Ökonomie liegt, derzufolge mit großer Bürobautätigkeit auch die städtebaulichen Wünsche der Investoren durch deren Drohpotential in den Verhandlungen umgesetzt werden können. Mit dem Steigen der Projektgrößen nach der Vereinigung werden einzelne Hochhäuser in großen städtebaulichen Zusammenhängen als einzelne Akzente viel eher als opportun erkannt, als wenn sie, wie vor der Vereinigung in der City-West, konstitutiv für bestimmte Projekte sind und sich dann nur schwer durchsetzen lassen. Ähnliches gilt für standortübergreifende politische Ziele wie das Ringstadt-Konzept, die wiederum einen Beitrag zur Immunisierung der einzelnen Hochhäuser wie am Ring-Center gegen Hochhauskritik leisten. In der Konkretisierung der Einzelprojekte lassen sich in der Regel weitere Akzente durch die immer noch hinreichende Projektgröße rechtfertigen, so daß sogar allmählich weitere Hochhäuser durchgesetzt werden können wie am Ostbahnhof oder am Breitscheidplatz. Analog verläuft die Prägung des Ergebnisses durch den Maßstab auch auf anderen Feldern, während zu beachten ist, daß bei Themen, die nicht primär mit der städtebaulichen Konfiguration zu tun haben, auch andere Entscheidungsaspekte eine Rolle spielen können - von technischen Details bis hin zu politischen Zielbestimmungen, die sich auf das jeweilige Projekt anders auswirken, als die angegebene Faustregel es erwarten läßt, und deshalb unerwartete Konflikttypen hervorbringt.

Betrachtet man die Natur der Konflikte über die städtebauliche Konfiguration, so ist darauf hinzuweisen, daß der fachpolitischen Debatte darüber, ob Bürokomplexe gegenüber ihrer Nachbarschaft deutlicher „abgefedert“ werden sollten oder zu ihnen eher Kontraste bilden sollten, viel mehr projektübergreifende Aufmerksamkeit verdienen. Dabei ist grundsätzlich zu thematisieren, was „City“ jenseits der Konzentration von Büro- und Einzelhandelsnutzungen bedeuten soll und wie der großen Konzentration von Benutzern dort auch im Hinblick auf Aufenthaltsqualität Rechnung getragen werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob schließlich sowohl die Selbstdarstellung der Investoren als auch die Benutz-

barkeit von Innenstadt ihren Platz bekommen oder sogar miteinander in Einklang gebracht werden können. Hohe Risiken sind dabei zu vermeiden, die Projekten wie dem Umbau des Alexanderplatzes anhaften, von dem heute noch kaum jemand sagen kann, ob er beliebter Platz für eine urbane Metropolengesellschaft sein oder von der bodenständigen Bevölkerung des östlichen Berlins als steriles Kunstprodukt abgelehnt werden wird. Einen Beitrag zu dieser Art der stadtentwicklungspolitischen Debatte könnte die frühzeitige öffentliche Diskussion über Nutzungen und ihre städtebaulichen Anforderungen bieten, die bisher in Veranstaltungen mit quotiert anwesenden Investorenvertretern kaum über knappe Statements hinauskommt. Auf diese Weise ließe sich möglicherweise mittelfristig ein Kanon städtebaulicher Elemente entwickeln, der das Dilemma des Auseinanderfallens leitbildhafter Träume und wirtschaftlicher Realitäten, wie sie am Beispiel der Verdickung und Fußausbildung von Hochhäusern - so man überhaupt zu dem Ergebnis kommt, sie städtebaulich zu befürworten - immer wieder zu beobachten sind, überwinden helfen könnte. Sollte Stadtentwicklungspolitik überdies daran interessiert sein, die Interpretationsdifferenzen produktiv zu bearbeiten, die oben im Hinblick auf die Erklärung der Frustration von Bürgern über den Umbau und die Modernisierung der Innenstadt angeführt wurden, dann könnte sie sich klarmachen, welchen Stellenwert die Benutzeroberfläche von Stadt für die Bürger hat, und daß die fachfremde Bewertung vermeintlich städtebaulich erfolgreicher Projektentscheidungen stark von dieser überlagert wird. Damit rücken Fassaden und projektimmanente Differenzierungen - um nicht gar voreilig verengend von schmückenden Differenzierungen und Details zu sprechen - in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Mit ihnen ließen sich evtl. einige Konflikte entschärfen, die derzeit die Durchsetzung von Bürobauprojekten prägen und zur Entfremdung zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern beitragen.

Die bisher angeführten Gedanken zum Veränderungsspielraum betreffen eine politikfreie Situation, in den die Beteiligten gemeinsam an einer Überwindung von Defiziten des Entscheidungsprozesses interessiert sind. Davon ist in einer politischen Welt nicht auszugehen - und in den folgenden Abschnitten wird deshalb von ähnlichen Vorschlägen nur am Rande die Rede sein, wohingegen Ansätze zur Veränderung aus der Sicht von einzelnen Akteuren eher im Mittelpunkt stehen werden. Beim Versuch, auch für die städtebauliche Konfiguration Anregungen für die einzelnen Akteure zu formulieren, könnte für die Investoren festgehalten werden, daß diese über die Berücksichtigung der Benutzeroberfläche unnötige und möglicherweise verzögerungsrelevante Konflikte mit Bürgern aus der Nachbarschaft entschärfen können - Stichwort „helle Fassaden“ und Höhenstaffelung im Projekt Bolle-Block. Die Profilierung von Politikern der Exekutive wird stark davon abhängen, inwieweit sie in der Lage sind, für sich die Besetzung von Themen zu reklamieren und dort Handlungsfähigkeit zu beweisen. Geht dies konform mit der investorengesteuerten Modernisierung durch Bautätigkeit, können die Politiker einfach „aufspringen“. Sind sie dagegen an Standortsteuerung und Beeinflussung der Investorenkonzepte interessiert, kommt es für sie wesentlich darauf an, maßgebliche Verbündete im Kreis der Fachöffentlichkeit zu finden, die ihrem Handeln von außen derart argumentativ stützen, daß eine einfache Diffamierung als „Verhinderungs“- oder „Behinderungs“-Politik nicht verfängt. Für Politiker der Legislative bietet die städtebauliche Konfiguration aufgrund der analysierten Konstellation nur begrenzte Einflußmöglichkeiten. Sie können allerdings frühzeitig darauf beharren, weitergehende fachliche Kriterien und Mindestanforderungen an Alternativenproduktionsverfahren zu stellen und Entscheidungen für eine Lösung argumentativ transparent zu machen, um einfache Legitimationsstrategien zu entlarven. Gegen die normative Kraft der Bildproduktion in einem Entscheidungsverfahren werden sie durch verbale Argumente nichts entgegensetzen können. Kritik an städtebaulicher Unverträglichkeit eines Konzepts perlt ohne eigene Machtressourcen an den Entscheidungsträgern ab oder wird durch andere Interpretationen des gleichen Sachverhalts entkräftet. Nur die Entgegensetzung eigener städtebaulicher Visionen wird den Nachweis liefern können, daß eine Alternative verträglich und machbar zugleich ist. Die Lieferung dieser Visionen ist von einer Fraktion der Legislative nicht zu erwarten. Wohl könnte sie alternative Wege der Bildproduktion moderieren und prämiieren und sich dadurch sogar politisch profilieren, wie dies in Berlin fast alleine Manfred Sack mit dem ZEIT-Magazin gelungen ist, als er sich für einen modernen Neubau auf dem Grundstück der Schinkelschen Bauakademie eingesetzt hat⁹⁰⁷. Ähnliches gilt auch für Bürger. Haben sie die Mobilisierungskraft, öffentlich nach-

⁹⁰⁷ Der Abriß des baulich intakten, aber von vielen Akteurinnen als äußerst häßlich erachteten DDR-Außenministeriumsneubaus am Marx-Engels-Platz / Schloßplatz im Zentrum Berlins wurde in der Berliner Fachdebatte und durch die Verwaltung u. a. dadurch begründet, daß Platz für den Wiederaufbau der Schinkelschen Bauakademie geschaffen werden sollte, einem Gebäude, das zu seiner Entstehungszeit als radikal modern galt und bis heute anerkanntes Zeugnis der Berliner Architekturgeschichte ist. Überlegungen zu einer his-

drücklich deutlich zu machen, wo sie Grenzen der Verträglichkeit von Entwürfen erkennen, dann können sie noch zusätzliche Wirkung dadurch erlangen, daß sie versuchen, Gegenentwürfe frühzeitig bildhaft werden zu lassen, was eine permanente Verfolgung des Planungsgeschehens und entweder Kontakte zu eigenen Architekten oder zu Universitäten o. ä. erfordert, von denen die Alternativen evtl. geliefert werden können⁹⁰⁸.

4.2 Art der Nutzung

4.21 Vorbemerkung

Die Art der Nutzung, insbesondere der baulichen Nutzung, stellt den Kernbestand der Festsetzungen von Bebauungsplänen dar⁹⁰⁹. Dies müßte zur Folge haben, daß über die Art der Nutzung die entscheidende Auseinandersetzung im Entscheidungsvorlauf geführt wird. Das ist aber nicht der Fall, nicht zuletzt wegen der Mehrschichtigkeit der Nutzungszuschreibung im Stadtentwicklungsprozeß über die zweistufige Bauleitplanung sowie stadtentwicklungsplanerische und rahmenplanerische Selbstbindungen des Planungsträgers. Darüber hinaus spielt die Kontinuität des Grundeigentums und die Stabilität von Nutzungsrechten eine bedeutende Rolle.

4.22 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung

Die Verwertungslogik des Grundeigentums bringt es mit sich, daß ein Privateigentümer einer innerstädtischen Fläche im Privateigentum zwar in Zeiten geringer Investitionsneigung über Jahre oder gar Jahrzehnte eine Nutzungsintensivierung, die mit einer Änderung der Art der Nutzung verbunden sein kann, scheut, aber nichtsdestoweniger nur über rechtlich bisweilen schwierige Enteignungsverfahren, Verkaufs- oder Tauschverfahren zur Aufgabe seines Nutzungsanspruchs gebracht werden kann. Damit kommen für die Realisierung von Freiflächen oder sozialer Infrastruktur in Zeiten angespannter Haushaltslage vorwiegend Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand in Frage. Hieraus folgt ein völlig unterschiedlicher Umgang in der Nutzungszuschreibung zwischen privaten und öffentlichen Grundstücken. Das Konfliktpotential in der Auseinandersetzung ist maßgeblich abhängig hiervon und dann am größten, wenn durch die öffentliche Hand eine gemeinwesenorientierte Nachnutzung auf einem privaten Grundstück angestrebt wird, auch wenn die Vornutzung bereits aufgegeben wurde und deshalb ferner nicht damit nicht damit zu rechnen ist, daß der Privateigentümer auf seinem ursprünglichen Nutzungsrecht explizit besteht. Die Tatsache, daß ein Nutzungsrecht bestanden hatte, stellt für die öffentliche Hand in der Regel eine gravierende Einschränkung ihres planerischen Spielraums dar.⁹¹⁰

Die Stabilität von Nutzungsrechten ist beispielsweise durch die Systematik des Baugesetzbuchs sowohl für Grundstücke im unbeplanten Innenbereich als auch für solche, die in Geltungsbereichen von Bebauungsplänen liegen, angelegt⁹¹¹. In der Praxis entfalten allerdings überkommene Nutzungsrechte eine weiterreichende Stabilität. Unter Berufung auf alte, möglicherweise obsoletere Nutzungsrechte verzichtet die planende Verwaltung häufig auf den Versuch, die Art der Grundstücksnutzung durch Bauleitplanung deutlicher zu verändern. Die Konkretisierung informeller Planungsverfahren durch nachfolgende verbindliche Bauleitplanung erfolgt in diesem Fall erst gar nicht, oder es unterbleibt eine strategische

torisierenden Wiederherstellung des erst nach dem Krieg abgerissenen Gebäudes dominierten dabei bislang die Fachdebatte, doch scheiterte das Projekt bislang an der geringen Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Nutzungs- und Finanzierungsmodelle. Der renommierte Hamburger Architekturkritiker rief zu einem Wettbewerb unter jungen Architekten auf, in dem alternative Ideen für die bauliche Gestaltung des würfelförmigen Bauvolumens entwickelt werden sollten und dessen Ergebnisse im ZEIT-Magazin veröffentlicht wurden.

⁹⁰⁸ Ein Beispiel liefert die Bürgerinitiative Stuttgarter Platz, die im Winter 1999/2000 u. a. eine Studentengruppe der TU Berlin mit der Erarbeitung von Gegenentwürfen zum Projekt der Bebauung von weiten Teilen des Platzes durch die Trigon mit einem Entwurf des Architekten Bernd Albers betraute und schließlich hierdurch und zahlreiche andere Aktivitäten die Bezirkspolitik zu deutlichen Veränderungen an dem Konzept veranlaßte. Vgl. auch Flecken/Martinius 2001.

⁹⁰⁹ Vgl. dazu einschlägige BauGB-Kommentare wie Ernst/Zinkahn/Bielenberg oder Battis/Krautzbeger/Löhr (verschiedene Auflagen und Erscheinungsjahre).

⁹¹⁰ Die Wirkung auf die Thematisierung der Art der Nutzung in Abhängigkeit vom Eigentum soll in Abschnitt 4.23 näher behandelt werden.

⁹¹¹ Vgl. dazu Teil E, Rechtsgrundlagen.

Kopplung mit Instrumenten, die für eine Durchsetzung der Planungsziele erforderlich ist (Grunderwerb, Schaffung von Enteignungsvoraussetzungen usw.).

Die Mehrstufigkeit des Planungsprozesses bringt es mit sich, daß von Investoren Grundstücke für Büroflächenprojekte in Aussicht genommen werden, wenn sie bereits in stadtentwicklungsplanerischen Konzeptionen als Zentrumsstandorte vorgesehen sind oder in der Flächennutzungsplanung als Bauflächen anvisiert sind. Eine Standortsteuerung findet über den Flächennutzungsplan nur ansatzweise statt, da auf gewerblichen, Misch- und Wohnbauflächen Büroflächenprojekte im Sinne einer „Entwickelbarkeit“ rechtlich möglich sind⁹¹². Lediglich in Industriegebieten nach dem Industrieflächensicherungskonzept⁹¹³ des Senats ist vorübergehend ein deutlicherer Widerstand gegen die Verwertungslogik der privaten Investoren zu beobachten gewesen, wenn dieser auch durch die Bezirksverwaltungen teilweise konterkariert wurde. Gerade in der Zeit nach der Vereinigung Berlins läuft die Intensität des planerischen Geschehens auf Projektebene dem Flächennutzungsplan voraus, so daß im Ostteil der Stadt über informelle Einigungen im Vorfeld⁹¹⁴ bzw. über die Anpassung des Planungsrechts an Einzelprojekte erfolgt⁹¹⁵.

4.23 Thematisierungsgrad und -art

Die Art der Nutzung wird in der Regel in der Frühphase eines Projekts thematisiert, da dann noch eine hinreichende Offenheit über die grundlegenden Nutzungsvorstellungen besteht. Im Rahmen der Interviews dieser Untersuchung liegt die Nutzungsart mit etwas über 80 Erwähnungen im oberen Mittelfeld, dominiert aber keineswegs. Dies kann neben der überschätzten Rolle des Themas und seinem geringen Thematisierungsgrad auf eine Begrenzung der an der Entscheidung über die Art der Nutzung beteiligten Personen, eine geringe Komplexität der Auseinandersetzung oder ein geringes Maß an Konfliktrichtigkeit deuten. Die Nutzungsart wird in der Verfahren typischerweise in den folgenden Zusammenhängen konfliktiv diskutiert:

- Bestimmung der Nachnutzung eines brachgefallenen oder untergenutzten Grundstücks auf der Ebene der vorbereitenden Planung (Konflikt „gemeinwesenorientierte“ Umnutzung - intensivierende Innenentwicklung),
- intensivierende Weiternutzung eines untergenutzten Grundstücks (Konflikt gemeinwesenorientierte Umnutzung - intensivierende Innenentwicklung),
- Nutzungsdifferenzierung eines Projekts (Konflikt marktgerechtes Verwertungskonzept - differenziertes „stadtverträgliches“ Nutzungskonzept) und
- Nutzungsausdifferenzierung im Entscheidungsverlauf (Detailkonflikte über Einzelnutzungen und deren Anordnung).

4.231 NACHNUTZUNGSBESTIMMUNG IN DER VORBEREITENDEN PLANUNG

Die Nachnutzung eines brachgefallenen oder untergenutzten Grundstücks wird nicht selten von der öffentlichen Hand initiiert, die die stabile Weiterentwicklung von Stadtteilen und -zentren sowie die Verbesserung der Lebensqualität für die Bewohner der Innenstadt oder eine sparsame Flächeninanspruchnahme zum Ziel hat. In allen drei Fällen steht eine Attraktivitätssteigerung im Mittelpunkt, jedoch bei der Zentrumsentwicklung orientiert an der Sicherung der Wirtschaftskraft, der Steigerung oder Stabilisierung des Preisniveaus auf dem Immobilienmarkt und der Vermeidung von Verödung (Ziel „Vitalität“), im zweiten Fall orientiert an der Nachbesserung des Wohnumfelds und im dritten Fall an der Vermeidung von Wohnsuburbanisierung (Ziel „Lebensqualität“). Diese beiden grundsätzlichen Richtungen stehen von ihrer Herangehensweise insofern im Widerspruch zueinander, daß die erste Richtung auf Innenentwicklung abzielt und damit Verdichtung anstrebt, während die zweite eher einer Vermehrung der unbebauten Flächen in der Stadt dient. Während an den Nahtstellen der verschiedenen Funktionsbereiche der Stadt diese beiden Strategien miteinander über einzelne Flächen und Standorte in Konflikt geraten, werden sie in der Regel dadurch versöhnt, daß die erste Strategie in den Zentren und in Gewerbe- und Industriegebieten

⁹¹² Vgl. dazu Teil E, Rechtsgrundlagen.

⁹¹³ Vgl. Teil A, Rahmenbedingungen.

⁹¹⁴ Vgl. z. B. das Wirken des KOAL in Teil A, Rahmenbedingungen.

⁹¹⁵ Die Vernachlässigung der bauplanungsrechtlichen Vorschriften für den flächennutzungsplanfreien Ostteil Berlins in der Boomphase nach der Vereinigung (G067, G071) wurde bereits mehrfach erwähnt.

zur Anwendung kommt, die zweite dagegen in den wohngepprägten Quartieren der Stadt. Ein großer Teil der öffentlichkeitswirksamen stadtentwicklungspolitischen Konflikte läßt sich über die Notwendigkeit erklären, die Nahtstelle zwischen den Herrschaftsgebieten der beiden Strategien zu definieren, und über die Absicht der Vertreter, die Wirkungsregion ihrer jeweiligen Strategie zu erweitern⁹¹⁶. Die beschriebene Dualität wird zunehmend überlagert von einer scheinbaren Synthese der beiden Ansätze in einer Strategie der Schaffung von „Urbanität“. Die Vertreter bedienen sich dabei der Rhetorik ökologischer Stadtplanung, die Zersiedlung vermeiden will und dafür eine innerstädtische Verdichtung anstrebt. Tatsächlich legt die Verehrung des „Städtischen“ und der hohen Dichte einen anderen Attraktivitätsbegriff zugrunde, der sich an der Beliebtheit von Städten wie New York, Hong Kong und Paris orientiert. Er paart sich mit den Verwertungsinteressen der Vereinigungszeit.

Die Thematisierung von Nachnutzungstypen steht damit im Einklang, wenn man zusätzlich Umbrüche in den exogenen Rahmenbedingungen als Ausgangspunkt einer Neusortierung der Strategien begreift, die von großer Offenheit ausgeht und erst allmählich *policies* herausbildet und implementiert. Es lassen sich zwei wesentliche Thematisierungswellen „gemeinwesenorientierter“ Nachnutzungsalternativen im Untersuchungszeitraum ab etwa 1980 ablesen.

Die erste geht auf den ökologischen Stadtumbau im West-Berlin der 1980er Jahre zurück, der zusammenfällt mit der Blütezeit der Bereichsentwicklungsplanung und einen späten Höhepunkt in der Vorbereitung der Bundesgartenschau 1995 hat. Sowohl zur Schaffung attraktiver innerstädtischer Grün- und Freiflächen als auch zur Reparatur von Folgen nicht realisierter Planungsträume der 1960er Jahre definiert er Flächenansprüche, die im Detail zwar zu potentiellen Verwertungsinteressen von Grundstückseigentümern im Widerspruch stehen, aber aufgrund der geringen ökonomischen Dynamik der westlichen Teilstadt auf keinen nennenswerten Widerstand stoßen. Die wirtschaftliche Situation ist so problematisch, daß die Gewinnung von Grünflächen sogar im Rahmen von Ansätzen festivalisierter Stadtpolitik als ökonomisch positiv für die gesamte westliche Teilstadt gesehen werden (IBA 1987, BUGA 1985, BUGA 1995 im „Zentralen Bereich“ als Motoren der Bauwirtschaft und Kapitalimportstrategie). Im Ergebnis werden Ansprüche auf die Freihaltung von Flächen formuliert, die den Bereich der Stadtbahn mit dem Kantdreieck, das Umfeld des Potsdamer Platzes und sogar ansatzweise das niedergehende Bolle-Gelände in Moabit betreffen⁹¹⁷.

Der zweite ist auf die Vereinigungszeit zu datieren, fällt aber kurioserweise im Hinblick auf den „Bedarf“ an sozialer Infrastruktur zusammen mit der Umsetzung der teilweise unerwarteten Ergebnisse der Volkszählung von 1987. Während die Schulplanung Standorte für Neubauten sucht, dann zunehmend mit den aufkeimenden Verdichtungsinteressen kollidiert und vielerorts in innerer Verdichtung über Klassenräume in Containern abgearbeitet wird, erzwingt der gesamtstädtische Maßstab der Planung für das vereinigte Berlin und die zunächst einsetzende Verunsicherung über die Entwicklungsleitlinien für die Stadt eine vorübergehende „Vergrößerung“ der städtischen Planungsdebatte⁹¹⁸. In ihr gedeihen stadtentwicklungspolitische Alternativen, die lediglich dann in Rudimenten ihren Niederschlag finden, wenn die Größe des betroffenen Standorts ihre Verwirklichung in abgewandelter Form zuläßt und dabei dessen Attraktivität steigert oder zumindest nicht schmälert. Zu ihnen zählen der Erhalt der innerstädtischen Leerräume als

⁹¹⁶ Das augenscheinlichste Beispiel ist der Bereich um den Breitscheidplatz.

⁹¹⁷ Die BUGA 1995 sollte zwar in Moabit im wesentlichen die Entsiegelung von Höfen thematisieren, doch sind weitergehende Vorstellungen beispielsweise für eine Umnutzung des Bolle-Blocks informell in der Vorbereitung diskutiert worden (G016, G017, G018). Folgen der Vorgeschichte wirken noch in der „Fragmentierung“ des Entscheidungsprozesses nach, als die strategischen Voraussetzungen für einen Grundstückskauf durch die öffentliche Hand nicht geschaffen worden sind und das Grundstückseigentum weitergehende Ziele des Bezirks zunichte macht.

⁹¹⁸ Resultat sind leitbildhafte Konzepte für die Gesamtstadt oder große Teile von ihr wie das „Sternmodell“, das „Ringstadtkonzept“ oder die „Kritische Rekonstruktion der Innenstadt“, die erst später auf dem Niveau des Standorts oder des Grundstücks überprüft werden und dann teilweise große Enttäuschungen bei verschiedenen Akteuren hervorrufen - es sei an das - vorläufige - Scheitern des Nord- und des Südkreuzes erinnert, an die schlechte Anbindung der „Neuen Vorstadt“ Karow-Nord trotz ihrer Lage im Schnellbahnkorridor u. v. m.

markantes Zeichen der West-Berliner Nachkriegszeit⁹¹⁹, Ideen für einen Freiflächengürtel am Mauerstreifen⁹²⁰ und der Erhalt der Mauer selbst als Baudenkmal⁹²¹.

Die Verdichtungslogik bricht sich dagegen in der Vorwendezeit lediglich grundstücksweise Bahn, während sich nach der Vereinigung ausgelöst durch die notorischen Prognosen aus dem Jahre 1991⁹²² im Gegensatz zu frühen Potentialanalysen⁹²³ die Thematisierung von baulichen Nutzungsintensivierungen von drei Seiten zu einem beinahe hegemonialen Vorgehen bündelt. Der Zugriff auf vermeintlich leicht verfügbare Innenstadtgrundstücke durch Investoren stellt dabei nur eine Facette dar. Die zweite wird geliefert durch die Entlastungsstandorte für die Innenstadt, die von der öffentlichen Hand geliefert werden, aber nicht in Konkurrenz zu den Betätigungsfeldern der Investoren tritt, sondern sich an deren Seite stellt. Auch nach der Vereinigung versucht die Stadtpolitik, dieses Mal mit der Olympia-Bewerbung, einen Ansatz der Festivalisierung, der auf ein erhebliches Maß von Flächen zugreift, allerdings nach 1993 ohne bemerkenswerte Wirkungen auf die Büroflächenentwicklung und -thematisierung bleibt.

Diese dreifache Thematisierung von Nutzungsintensivierungen bietet in einer Zeit hoher Flächennachfrage - die über ein dramatisch gestiegenes Bodenpreisniveau an die Stadtpolitik als Handlungsdruck weitergegeben wird - Legitimation für eine Verdichtung auf den verschiedensten Standorttypen der Stadt. Erst das Industrieflächensicherungsprogramm⁹²⁴ bremst die Legitimationsbeschaffung zumindest auf Industrieflächen, während die Komplexität der Stadtumbauprozesse auf den beiden Olympia-Standorten Alter Schlachthof und Rummelsburger Bucht durch die Etablierung von Entwicklungsgebieten kanalisiert wird und sich die Entwicklungsdynamik leichter verfügbaren Standorten zuwendet⁹²⁵.

Für den Innenstadtbereich erklärt sich hieraus die Konkurrenz verschiedenster stadtentwicklungspolitischer Ansätze der Zentrenbildung, wenn man das Nebeneinander der beiden Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umweltschutz bzw. für Bau- und Wohnungswesen in die Analyse einbezieht. Während sich die Bauverwaltung im wesentlichen auf die barocke Innenstadt konzentriert, versucht die gesamtstädtischer strukturell arbeitende Stadtentwicklungsverwaltung, mit den Zentren am S-Bahn-Ring Entlastungsstandorte vorzubereiten, doch eine hinreichende Nachfrage nach den weniger attraktiven Flächen stellt sich zunächst beinahe nur im Hinblick auf die Einzelhandelsfläche ein, die vor allem im Ostteil der Stadt, aber auch an anderen Kreuzungspunkten der S-Bahn erheblich vergrößert werden soll und dabei Raum für die in Berlin in beiden Teilstädten im deutschen Vergleich unterrepräsentierten *Mall-* und *Center*-Konzepte gibt⁹²⁶. Neben den beiden Senatsverwaltungen versuchen aktive Bezirksämter vor allem im Ostteil der Stadt Investitionen an den jeweiligen Bezirk zu binden und fördern dabei mangels schneller Alternativen die Produktion von Büroflächen entlang von bedeutenden Ausfallstraßen und an Knotenpunkten. Die Schaffung von Arbeitsplätzen dient als legitimatorischer Hintergrund, während die konkrete Ausgestaltung der Nutzungskonzepte sich aufgrund der gesamtstädtischen Bedeutung der Standorte und der strategischen Bedeutung der Treuhandanstalt auf dem Grundstücksmarkt dem Zugriff

⁹¹⁹ So z. B. Wim Wenders im Stadtforum, am dafür paradigmatischen Potsdamer Platz lediglich in einen schmalen Park überführt.

⁹²⁰ Das Thema ist gewissermaßen volkstümlich und inzwischen in den Parks an der Bernauer Straße und am Schlesischen Busch in Ansätzen realisiert.

⁹²¹ So wohl als einer der ersten durch Willi Brandt formuliert, nur in minimalen Teilen umgesetzt, aber immerhin bis heute Teil der Planungsziele für das Umfeld des Ostbahnhofs.

⁹²² Vgl. Teil A, Rahmenbedingungen.

⁹²³ Insbesondere sind hierunter die Ringstadtkonzepte und die Untersuchungen des Provisorischen Regionalaussschusses zu fassen.

⁹²⁴ Vgl. Teil A, Rahmenbedingungen.

⁹²⁵ Dies findet seinen Niederschlag in der Friedrichstraße, aber ebenso an peripheren Standorten wie der „Marzahner Pyramide“, einem Standort vergleichsweise geringer Lagegunst, an dem sich gleichwohl eine erhebliche Verdichtung durchsetzen läßt oder an der Stadtautobahn in Berlin-Reinickendorf.

⁹²⁶ Die Ansätze zu einem Ringstadtkonzept in West-Berlin vor der Wende stellen einen Ausdruck einer vergleichbaren Thematisierungswelle dar und zeigen überdies, wie langfristig Vorläufe von projektübergreifenden Konzepten sind. Auch hier hatte es sich vor der Vereinigung um Überlegungen zu Nutzungsintensivierung gehandelt, doch die geringe unmittelbare Flächennachfrage hatte das Konzept kaum über theoretische und vorbereitende Überlegungen hinaus reifen lassen, dessen konkreteste Folge die Wittwerschen Überlegungen zu einer Überbauung des Halenseegrabens wurden.

der Bezirke zunächst weitgehend entzieht. Von Investoren kurz nach der Wende ins Spiel gebrachte Versuche, gemeinwesenorientiert genutzte Flächen wie Parks für eine Bebauung vorzuschlagen, scheitern zunächst schnell. Erst über stadtentwicklungspolitische Verdichtungsansätze der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wie das Planwerk Innenstadt wird eine Umnutzung von kleineren Freiflächen und über die Grundstücksverwertungsansätze der Bahn eine Infragestellung nicht mehr bahnotwendiger Bahnflächen vorgenommen, die bereits als Freiflächen vorgesehen sind.

Nur selten wird ernsthaft versucht, brachgefallene Grundstücke zu gemeinwesenorientierten baulichen Nutzungen umzuwidmen. Der von der Volkszählung 1987 ausgelöste Handlungsdruck spielt eine nicht zu unterschätzende Rolle sowohl bei der Suche nach Flächen für die soziale Infrastruktur als auch bei der nach Sportanlagen, die aber von der Planung für den Ostteil der Stadt nach der Vereinigung überlagert wird. In Einzelfällen versucht die öffentliche Hand, brachgefallene Flächen im Privateigentum für soziale Infrastruktur umzuplanen, während im Regelfall auf Flächen im öffentlichen Eigentum zurückgegriffen wird. Insbesondere bei den privaten Flächen geraten die Pläne der öffentlichen Hand in Konflikt mit privatwirtschaftlichen Verwertungszielen, die nach der Vereinigung massiv geäußert werden.

4.232 INTENSIVIERENDE WEITERNUTZUNG

Die intensivierende Weiternutzung eines untergenutzten Grundstücks wird in mehreren Wellen thematisiert, die mit einer Überarbeitung von Bedarfsschätzungen korrelieren. Dies bedeutet vor der Vereinigung vor allem die Suche nach zu intensivierenden Wohn- und Gewerbegrundstücken. Die Ergebnisse werden in einer letzten Welle ab der Volkszählung 1987 direkt bis in die Nachwendesituation der frühen 1990er Jahre überführt. Die Auseinandersetzung auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung um den Flächenbedarf für Arbeitsstätten wird selbst Mitte der 1980er Jahre anlässlich des FNP 1984/88 fast ausschließlich um die Flächenkulisse von gewerblichen Bauflächen und damit von der Seite der Wirtschaftsverwaltung für innerstädtische Produktionsstätten geführt.

Erst mit der Vorbereitung der Stadtpolitik auf den Europäischen Binnenmarkt 1993 geraten Büronutzungen angesichts des Ziels, europäische Dienstleistungsmetropole mit Ausrichtung auf Osteuropa zu werden, Ende der 1980er Jahre stärker ins Blickfeld. Die Versuche in der Ära von Bausenator Wittwer bringen angesichts der dennoch geringen realen Nachfrage nur wenige bauliche Resultate, die kaum überregionale Ausstrahlung haben und deshalb im Rahmen von baulichen Ergänzungen und Lückenschließungen bewältigt werden können⁹²⁷.

Versuche einer Attraktivierung des Zentrums auf untergenutzten Flächen sind eher Resultat einer Hinwendung zur Stadtreparatur als Ausdruck von Flächennachfrage. So hat der Wettbewerb Fasanenstraße Anfang der 1980er Jahre eine Aufwertung des Straßenraums zum Ziel, der in den vorausgegangenen Jahren durch eine innerstädtische Hauptverkehrsstraße planbefangen gewesen ist. Erst im Laufe der 1980er Jahre stellt sich die Absicht ein, Büroflächen auf dem Grundstück zu realisieren, als dieses für eine Wohnnutzung als ungeeignet erachtet wird und Hotelplanungen ebenfalls verworfen werden. Im Sinne dieser Aufwertungsstrategie erscheint es folgerichtig, wenn das Abgeordnetenhaus für landeseigene Grundstücke die Durchführung von Investorenwettbewerben verlangt, und auf dem Kant-Dreieck ein ehrgeiziges Konzept mit einer hohen geschoßweisen Nutzungsdifferenzierung verlangt wird, das auf eine Verwertung durch relativ feste Nutzergruppen orientiert und der nach der Vereinigung durch Developer verfolgten Strategie der Realisierung von Vorratsbauten widerspricht. Ob ohne die Vereinigung der Stadt und die Einordnung in den internationalen Büroflächenmarkt eine solche differenzierte Verwertung realistisch gewesen wäre, muß an dieser Stelle bezweifelt werden. Der Traum vom schlanken Hochhaus mit lebendigem Nutzungsmix bis ins oberste Geschoß läßt sich jedoch nur in der Thematisierungsgeschichte erklären, die ein Zusammentreffen von Stadtreparatur und dem Wunsch nach starker Nutzungsausdifferenzierung mit sich bringt.

Die an einigen Standorten zu beobachtende Tertiärisierung von Gewerbeflächen, die maßgeblich beispielsweise für die erste Phase des Stadtumbaus im Bolle-Block ist (NCR / FOCUS Teleport), vollzieht

⁹²⁷ Das vielleicht bekannteste Beispiel dürfte der Neubau der Grundkreditbank am Olof-Palme-Platz am südlichen Ausgang des Zoologischen Gartens sein.

sich im Rahmen einer intensivierenden Weiternutzung von Industriestandorten⁹²⁸ und werden zunächst nicht als durchgreifende Tertiärisierung wahrgenommen. Die Grenzlinie zwischen Produktion und Dienstleistung schwimmt angesichts der Orientierung auf „Forschung und Entwicklung“ und der Förderung von Gründerzentren, die im historischen AEG-Standort in Wedding entstehen. Der Umbauprozess erlaubt mithin dort auch keine Spielräume für eine „Rückgewinnung“ von gewerblich genutzten Flächen für gemeinwesenorientierte Nutzungen. Stadtentwicklungspolitik und Wirtschaftsförderung treten als initiiierend auf. Überkommene Gewerbebauten aus der Kaiserzeit, in denen Produktion nicht mehr in großem Rahmen stattfindet (Gewerbehöfe, Gewerbebeschoßbauten), werden der Umnutzung zu Wohnen, Erholung und kleineren Büroeinheiten preisgegeben.

Vor diesem Hintergrund sind Konflikte um die intensivierende Weiternutzung vor der Vereinigung angesichts des eher großen Flächenangebots selten. Zwischen den Verwaltungen wird die Auseinandersetzung auf FNP-Ebene häufig zugunsten der Stabilisierung von bestehenden Kleingartenflächen und auf Kosten der gewerblichen Bauflächen entschieden, so daß eine effektive Nutzungsintensivierung dort gar nicht stattfindet.

Nach der Vereinigung konzentriert sich das Interesse der Büroflächeninvestitionen auf schnell verwertbare Grundstücke. Konflikte mit gemeinwesenorientierten Nutzungen wie am Bolle-Block mit der Schulplanung sind insofern selten, als über die Grundstückskaufverhandlungen für die Investoren deutlich wird, ob eine Chance auf Nutzungsveränderung besteht. Betrachtet man die Umnutzung von niedergehenden Produktionsstandorten wie NARVA oder EAW als Beispiel für den hier zu behandelnden Fall, in dem die öffentliche Hand vor allem auf Bezirksebene - „gemeinwesenorientiert“ - die Rettung der Produktion und der damit in Zusammenhang stehenden Arbeitsplätze versucht und damit in Konflikt mit den Tertiärisierungsüberlegungen der Investoren gerät, so lassen sich einige heftige Auseinandersetzungen benennen. In ihnen muß die öffentliche Hand aufgrund des Niedergangs der DDR-Kombinate und der Konstruktion der Kaufverträge der Treuhandanstalt in den grundstücksbezogenen Nachnutzungsüberlegungen im innerstädtischen Kontext praktisch immer nachgeben und sich darauf beschränken, städtebauliche Ziele im Umbauprozess zu formulieren. Aufgrund der demographischen Struktur der Berliner Bezirke mit relativ geringen Kinderzahlen in der Innenstadt ist dort der Flächenbedarf für Schulen und Kindertagesstätten vergleichsweise gering, was Konflikte zwischen sozialer Infrastruktur und Büroflächen wiederum entschärft. Auch vor diesem Hintergrund stellt der Bolle-Block einen Sonderfall des Bezirks Tiergarten dar, in dem nach der Vereinigung wie in den anderen West-Bezirken sogar vorübergehend Zuwanderungen und steigende Schülerzahlen zu verzeichnen sind. Es fällt allerdings auf, daß bekannte innerstädtische Flächendefizite beispielsweise bei Sportflächen im wesentlichen politisch durch einige Leitprojekte aufgefangen werden, während eine Beseitigung dieser Defizite kaum Einfluß auf die projektbezogene Planung von größeren Büroflächenstandorten nimmt⁹²⁹. Dies hängt wohl u. a. damit zusammen, daß zahlreiche in Frage kommende Standorte traditionell als gewerblich oder Zentrumsstandort betrachtet werden und sich mangels natürlichen Einzugsgebiets nicht für eine wohnungsbezogene Infrastruktur zu eignen scheinen sowie die eigentumsrechtliche Situation Planungsalternativen erheblich erschwert.⁹³⁰

4.233 NUTZUNGSDIFFERENZIERUNG EINES PROJEKTS

Die erfolgreiche Formulierung der Forderung nach einer internen Nutzungsdifferenzierung setzt voraus, daß entweder eine kleinräumige Verträglichkeit verschiedener Nutzungen besteht⁹³¹ bzw. mit dem Inves-

⁹²⁸ Vgl. dazu den programmatischen Titel „Orte der Produktion in der Stadt wieder sichtbar machen“, mit dem die Stadtbauwelt das Projekt vorstellt (Bauwelt 36/1988, i. e. Stadtbauwelt 99).

⁹²⁹ Vgl. dazu beispielsweise die Geschichte des ehemaligen Stadions der Weltjugend. Nach dem Scheitern des Leitprojekts Olympiahalle gehen die nachfolgenden Planungsansätze von einer erheblichen Verringerung des Sportflächenangebots bei Abgehen von einer begleitenden Büroflächenkonzentration am Standort aus - bisher allerdings ohne konkrete Realisierungsperspektive.

⁹³⁰ Als weitere Beispiele der hier beschriebenen Tendenzen lassen sich die Treptowers oder die Verdichtung der ehemaligen AEG-Zentrale an der Brunnenstraße in Berlin-Wedding nennen.

⁹³¹ Dies gilt ab den 1980er Jahren immer mehr für eine Verzahnung von Wohnen und Büroflächen, die ihren Ausdruck z. B. in der Novellierung der BauNVO in bezug auf die Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten findet. Nicht nur die Fallstudien Kant-Dreieck, Zoofenster und Kranzler-Eck machen deutlich, daß projektbezogen und in Abhängigkeit von den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen nur begrenzt vorhersehbare Interpretationen

tor realisierbar ist, oder ein Projekt eine hinreichende Fläche beansprucht, so daß eine solche Verträglichkeit organisiert werden kann. Im Rahmen von Büroinvestitionen ist grundsätzlich eine städtebauliche Verträglichkeit mit Einzelhandel, Wohnen und anderen tertiären Nutzungen (sowie eingeschränkt mit produzierenden Nutzungen) gegeben⁹³². Eine projektimmanente Nutzungsdifferenzierung weist allerdings für den Betreiber eines Bürogebäudes bekanntermaßen Probleme auf⁹³³.

Da Erdgeschosse in der Regel in City-Lagen eine große Attraktivität für Einzelhandel aufweisen, ist von Seiten des Investors mit einer Nutzungsaufteilung zu rechnen, die dies berücksichtigt. Darüber hinaus hängt das Eigeninteresse eines Investors offensichtlich von der Vermarktungsfähigkeit gewisser Nutzungen in Relation zum Bodenpreis und der realisierbaren Dichte ab. Auf diese Weise entstehen „Wellen“ von Investitionsinteresse, die sich in den 1980er Jahren weitgehend auf Wohnen und Hotelbauten (im Zusammenhang u. a. mit der 750-Jahr-Feier 1987) beschränkten, während der Vorratsbau im Bürobereich selten nachgefragt wurde. Die starke Nachfrage nach Büroflächen nach der Vereinigung brachte eine immense Bautätigkeit in diesem Bereich Anfang der 1990er Jahre mit sich, während nach Abebben der Büroflächennachfrage Wohnen und freizeitorientierte Nutzungen einen kurzen Aufschwung erlebten, der mit der Einschränkung des geförderten Wohnungsbaus und einer Sättigung beispielsweise im Bereich Kinobauten wieder zurückging und einem verstärkten Interesse für Hotelbauten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und spezialisierteren Nutzungskonzepten wich.

Vor dem Hintergrund dieser massiv vorgetragenen Nutzungsabsichten der Investoren ist für die öffentliche Hand die Durchsetzung anderer, wirtschaftlich weniger attraktiver Nutzungen schwierig. Unmittelbar nach seinem Amtsantritt wurde Senatsbaudirektor Stimmann mit der Forderung nach einem Wohnanteil von 20 % in Kerngebieten bekannt⁹³⁴. Diese Forderung wird teilweise implizit von Bezirksämtern übernommen oder in abgewandelter Form selbst entwickelt. Standortbezogen erhöht sich der geforderte Wohnanteil in weniger prominenten Lagen und nach unzufriedenstellenden Erfahrungen mit dem Wert von 20 % bisweilen auf bis zu 30 %⁹³⁵. Der Konflikt mit den Verwertungsabsichten der Investoren wird

einer solchen Verträglichkeit bzw. Unverträglichkeit in den Entscheidungsprozessen argumentativ genutzt werden.

⁹³² Eine Einschränkung ist hinsichtlich Vergnügungsstätten zu machen, da Spielhallen und der Erotikbereich nicht nur potentielle Nutzungskonflikte zum Wohnen aufweist, sondern u. U. auch mit Büronutzungen. In der Regel sind die Büroinvestoren und -developer nicht an einer Vermietung an solche Nutzer interessiert, da sie die Vermarktungsfähigkeit ihrer Büroflächen einschränken. Da zwischen den verschiedenen Akteuren hier zumindest im Neubau demnach kaum Konflikte zu erwarten sind, können diese Nutzungen in der Betrachtung weitgehend außen vor bleiben.

⁹³³ Hier soll die Mischung von Wohnen und Büroflächen im Mittelpunkt stehen. Bei deren Verkopplung innerhalb eines Gebäudes im Sinne einer vertikalen Mischung treten Sicherheits- und Attraktivitätsprobleme auf, die bei Schichtung des Wohnens über Büroflächen durch die Nutzung eines gemeinsamen Aufgangs zu erwarten sind, während bei Trennung der Aufgänge für Wohnen und für Büros eine hinreichende Bruttogeschoßfläche für beide Nutzungen erreicht werden muß, um das Gebäude wirtschaftlich betreiben zu können. Die Grundrißzuschnitte können im Falle größerer Büroeinheiten den Wohnungserschließungstyp mitbestimmen (Laubenganghaus o. ä.). Handelt es sich um geförderten Wohnungsbau, so stehen Förderrichtlinien u. U. einer Mischung im Wege. Bei einer horizontalen Mischung innerhalb eines Gebäudes resultieren de facto unabhängige Einzelgebäude auf einem Grundstück, die sich problemlos betreiben lassen, aber bei etwaiger gemeinsamer Nutzung von Hofflächen die Attraktivität des Wohnens mindern können. Konflikte bei Büronutzungen mit erheblichem Publikumsverkehr oder Andienungsverkehr sind selbst für unabhängige, aber in unmittelbarer Nähe liegende Wohnungen zu befürchten. Neben den Attraktivitätsproblemen stehen die Vermarktungsprobleme für Investoren im Mittelpunkt, da unterschiedliche Mieten für Wohnen und für Büroflächen zu erwarten sind.

⁹³⁴ Die Forderung hat ihren Hintergrund nicht zuletzt in den Erfahrungen der vorangegangenen Jahrzehnte, die auf der städtebaulichen Zielebene eine Überwindung der Doktrin der Nutzungstrennung gebracht hat und „verödete“ monofunktionale Citybereiche zu vermeiden sucht. In der Auseinandersetzung um Bauplanungsrechtsnovellen in den 1980er Jahren hat sich die Möglichkeit einer Nutzungsmischung beispielsweise im Kerngebiet in Rechtsvorschriften über die Gliederung von Baugebieten niedergeschlagen, die mit städtebaulicher Begründung vorher kaum rechtlich haltbare Wohnanteile in Kerngebieten ermöglichen. Die Ausgangsbedingungen im Ostteil der Stadt sind durch die Grundstücksvergabepolitik noch zusätzlich komplizierter gewesen, da die Treuhand als Akteur die Nutzungsvorstellungen auf einem Grundstück mitbestimmt hat.

⁹³⁵ In Einzelfällen bringen die Umstände vor Ort auch Lösungen mit weit höheren Wohnanteilen (bis zu etwa 50 %), in denen die Kerngebietsfestsetzung lediglich der Genehmigungsfähigkeit einer ansonsten nicht durchsetzbaren

über die Einzelprojekte hinaus prominent für ganze Standorte oder Stadtteile thematisiert und ausgetragen. Mit dem Wert von 20 % soll die Tragfähigkeit der Wohnnutzungen in Obergeschossen sichergestellt werden, doch Investoren reagieren bisweilen mit der Entwicklung von Mischformen zwischen Hotel-, Büro- und Wohnnutzung, die das Ziel einer „urbanen“ Durchmischung und Belebung von Citybereichen durch Dauerbewohner nur eingeschränkt zu erreichen scheinen. Erst die Nachnutzung größerer Areale läßt die Anordnung von Wohnquartieren relativ zwanglos zu, die beispielsweise im Umfeld des Lehrter Bahnhofs und auf dem EAW-Gelände als Ausgangsgröße in den Entscheidungsprozeß eingespeist wird und nach dem Scheitern der Olympia-Bewerbung und mithin der vergeblichen Suche nach einem Investor für den Standort ehemaliges „Stadion der Weltjugend“ als neue Nachnutzungsperspektive erscheint.

Veränderungen von Nutzungskonzepten mit einer Reduzierung des Büroflächenanteils nach der ersten Boomphase in den 1990er Jahren werden weniger konfliktiv thematisiert und eher im Zusammenhang mit dem Standortgefüge der angestrebten weiteren Nutzungen verhandelt. Dabei können Fehlentwicklungen beispielsweise im Einzelhandelsflächenangebot nicht vollständig verhindert werden, die trotz relativ genauer Kenntnis über Kaufkraftströme von der öffentlichen Hand unter dem Gesichtspunkt der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Standorts zugelassen werden, sofern dieser nicht schwerwiegende städtebauliche Probleme hinsichtlich Integration in die Stadtstruktur oder Erreichbarkeit aufweist. Die Herausbildung von Zentrumslagen wird nicht zuletzt angesichts des großen Nachholbedarfs an Einzelhandelsflächen im Ostteil der Stadt und aufgrund der veränderten Zentralität von Standorten in der ehemaligen innerstädtischen Peripherie an ausgewählten Standorten im relativ weitreichenden Konsens zwischen öffentlicher Hand und Investoren als echter Mischstandort von Büros und Einzelhandel betrieben (z. B. am Gesundbrunnen-Center, Ring-Center, Storkower Bogen, Potsdamer Platz). Die Komplexität der Entwicklung an diesen Standorten läßt diese zumindest vorübergehend nach dem Einbruch der Bürokonjunktur vorwiegend zu Einzelhandelskonzentrationen werden.

Einen Sonderfall in der Nutzungsdifferenzierung von Projekten stellen die branchenbezogenen Konzepte dar, die in Investorenauswahlverfahren gefordert werden. Hierbei wird der potentielle Betreiber gefordert, innerhalb des Büronutzerspektrums eine Spezialisierung vorzulegen, die ihrerseits die Attraktivität des Standorts und seine „Urbanität“ sicherstellen soll. Die öffentliche Hand hat zwar eine gute Verhandlungsposition im Hinblick auf die Auswahl der Konzepte, da der Verfahrenstyp beispielsweise auf öffentlichen Grundstücken angewendet wird und die Vergabeentscheidung vom Konzept abhängig gemacht werden kann, doch bei sich wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Implementation des Konzepts sicherzustellen. Das Projekt Kantdreieck stellt hier ein aussagekräftiges Beispiel dar.

4.234 NUTZUNGS-AUSDIFFERENZIERUNG IM ENTSCHEIDUNGSPROZEß

Im Rahmen der Ausdifferenzierung eines Nutzungskonzepts zeigt sich im Detail, inwiefern die vorher eingeforderten Nutzungsanteile realisierbar sind. Dabei hängt die Durchsetzbarkeit von Wohnen davon ab, ob das städtebauliche Konzept für Wohnnutzungen attraktive Gebäude oder Gebäudeteile aufweist bzw. ob es im Hinblick auf diese Attraktivität verändert wird. Die Absicherung von Entwurfslösungen durch hochrangige Entscheidungen oder konsensbildende Verfahren wie Wettbewerbe o. ä. erschwert die nachträgliche Veränderungen der städtebaulichen Konfiguration ab einer gewissen Verfestigung des Entwurfsstands. Vorher thematisierte, aber nicht hinreichend auf ihre Realisierbarkeit geprüfte Forderungen nach Wohnnutzung werden dann nur unter Schwierigkeiten in das Konzept integriert. Insbesondere absehbare Nutzungskonflikte mit benachbarten Nutzungen (z. B. Verkehrseinrichtungen) führen in der Ausdifferenzierung noch zur Umwidmung von Randbereichen des Entwurfs für Puffernutzungen. Dies kann den Wohnanteil reduzieren, wenn keine geeigneten Ersatzflächen vorhanden sind. Zu einer diesbezüglichen Umplanung kommt es dann nicht, wenn diese den Büroflächenumfang reduzieren würde⁹³⁶.

Neben der Wohnnutzung werden soziale Infrastruktur, Einzelhandel, Stellplatzlösungen und Freiflächenkonzepte zum Gegenstand der Ausdifferenzierung. Die Konflikträchtigkeit wird für die letzteren beiden

Dichte dient, aber durch die Gliederung der Baugebiete Wohnnutzung gesichert wird, so am Zusammenfluß von Landwehrkanal und Spree in Charlottenburg (G022).

⁹³⁶ Die Entwicklung des Projekts Zoofenster stellt hier nur scheinbar eine Ausnahme dar. Die Verfestigung des Projekts, die hier unterstellt ist, wird im Zuge der Umplanung aufgegeben, es entsteht ein völlig neues Konzept.

Aspekte unten in entsprechenden Abschnitten behandelt. Die Veränderungen im Bereich der sozialen Infrastruktur sind der Anzahl der zu realisierenden Wohnungen nachgeordnet und nur an größeren Standorten relevant. Die Anordnung und der Anteil der Einzelhandelsflächen wird thematisiert, wenn die öffentliche Hand auch in weniger prominenten Lagen eines Standorts eine Belegung der Erdgeschoßzone beabsichtigt oder eine innere Umorganisation des Einzelhandelskonzepts für einen Standort in Konkretisierung des Projekts stattfindet. Hierbei ist die gewählte städtebauliche Lösung stark determinierend, so daß besondere Forderungen der öffentlichen Hand gar nicht erst aufgebracht werden (Begrenzung der Einzelhandelsfläche im Detail) oder vom Investor unter Berufung auf Tragfähigkeitsüberlegungen weitgehend abgewehrt werden können.

Ein wichtiger Motor für die Ausdifferenzierung ist die Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen im Laufe der Projektrealisierung, wenn sie auf ein gefestigtes städtebauliches Konzept trifft. Es finden dann zwar Anpassungen statt, wenn der Investor sich dadurch verbesserte Vermarktungschancen verspricht und die Grundstücksverwertung nicht gefährdet ist (Hotelnutzung eines Teils des geplanten Büroturms am Ring-Center, Reduzierung der baulichen Dichte im Wohnbereich nur im Zuge einer Verringerung des Kaufpreises im Falle des Treptowers-Projekts). Steht die Vermarktbarkeit planungsrechtlich gesicherter Baumassen in Frage, so wird deren Realisierung zurückgestellt, was bei Großstandorten de facto einer Nutzungsausdifferenzierung gleichkommen kann (z. B. vorläufiger Verzicht auf einen Teil der Twin Towers im Treptowers-Projekt). Der Rechtsanspruch auf die Realisierung wird vom Investor nicht aufgegeben.

Ein weiterer Motor liegt in der Konkretisierung der tatsächlichen Nutzer eines Standorts. Anpassungen in kleinerem Maße werden kaum konfliktiv verhandelt, da sie den Normalfall der Weiterentwicklung eines Projekts darstellen. Im Resultat ergeben sich kleinere Änderungen der Nutzungszuordnung auf dem Grundstück und der städtebaulichen Ausformung im Detail.

4.24 Akteure und Ziele

Bei der Art der Nutzung ist zunächst eine deutliche Zielfdivergenz zwischen öffentlicher Hand und Bürgern auf der einen Seite und den Investoren auf der anderen Seite zu erkennen. Die Architekten äußern sich kaum zur Frage einer angemessenen Nutzungsmischung, was mit ihrer Auftragsgebundenheit und ihrem geringen Einfluß auf die Bestimmung des Nutzungsspektrums zu tun haben dürfte. Sie stellen auf diese Weise allerdings für die Investoren geeignete Partner bei der Entwicklung ihrer Konzepte dar, die die Entwurfsaufgabe nicht in Frage stellen, sondern interpretierend umsetzen⁹³⁷. Dagegen fällt auf, daß von Seiten der Politik sowohl in der Legislative als auch in der Exekutive zahlreiche Stellungnahmen zu Zielen in bezug auf die Art der Nutzung abgegeben werden. Dies mag damit zusammenhängen, daß sie sich wesentlich mit der abstrakten und übergreifenden Frage auseinandersetzen müssen, während sie auf Detailentscheidungen weniger Einfluß nehmen. Es ist dennoch insofern bemerkenswert, als sich zunächst ein breiter Konsens über Parteien und Positionen hinweg abzeichnet. Dieser Konsens betrifft die Anerkennung des Leitbilds der Nutzungsmischung und daran anknüpfend für die Büroflächenpolitik die Forderung nach einer Durchmischung von Bürokomplexen mit Wohnen - und stellt zunächst aus der Sicht der Planung einen beachtlichen Pluspunkt der Berliner Planungskultur dar. So bekunden die Politiker der Exekutive vom damaligen Stadtentwicklungssenator Hassemer bis hin zu den Baustadträtinnen Albinus oder Profé und damit in einem breiten parteiübergreifenden Konsens, Wohnen schaffe „Urbanität“ und sei auch in der City zu begrüßen (E03, E07, E08, E09, E11). Unter den Politikern der Legislative ergibt sich ein ähnliches Bild (L01, L16). In der Verwaltung zeigt sich ohnehin eine stille oder explizite Befürwortung dieses Kurses, wenngleich deutlich wird, daß eine Überführung in projektübergreifende

⁹³⁷ Sogar das wohl wichtigste Beispiel für eine Veränderung des Nutzungsspektrums durch einen Architektenentwurf, die Konzeption eines - später vom Investor übernommenen - Musical-Theaters im Realisierungswettbewerb für debis am Potsdamer Platz, kann begriffen werden als eine Attraktivierung des Standorts, die dem Investor insofern entgegenkommt, als sie dem innerstädtisch nicht als „Ort“ etablierten Quartier eine wichtige Ankernutzung verleiht und damit einen zentralen Baustein zur Profilierung des Potsdamer Platzes als kommerzielles Kulturzentrum leistet. Der Daimler-Konzern zieht in der Büroflächenflaute mit der Umplanung und Integration mehrerer Tausend Kinobesucherplätze in eine ähnliche Richtung nach. Die von Renzo Piano vorgenommene Antizipation der Weiterentwicklung des Investorenkonzepts war sicherlich eine konstitutive Voraussetzung für die Durchsetzung seiner Veränderung des ursprünglichen Nutzungskonzepts.

politische Strategien, wie sie von Senatsbaudirektor Stimmann durch seine Forderung nach 20 % Wohnanteil in der Friedrichstadt zum Ausdruck kam, in der West-Berliner Zeit und zu Beginn des Vereinigungsbooms selten sind. Dies ist wohl noch den Nachwirkungen der Novellierungsüberlegungen zur BauNVO geschuldet, die die Zulässigkeit von Wohnen im Kerngebiet in den 1980er Jahren erst etablieren konnte und dabei bedeutende Schritte zur Überwindung des Erbes der städtebaulichen Moderne und der Funktionstrennung leistete, die die Entstehungsgeschichte der BauNVO prägen. Mithin wird teilweise der Versuch unternommen, grundstücks- bzw. projektbezogen die vage formulierte Durchmischungsidee in verbindliche Vereinbarungen mit den Investoren umzusetzen und dabei kein verbindliches Ziel für den Wohnanteil ins Spiel gebracht, sondern aus den unmittelbar vor Ort vorfindlichen Bedingungen heraus agiert (G007, G014, G029, G030, G047, G075, G087, G098, G101) - die Wohnungszielzahl ist dabei „einfach mal so angedacht gewesen“ (G030). Auffällig ist, daß die prägnante Formulierung eines prozentualen Anteils von Wohnen durch Stimmann eine erhebliche Thematisierungswirkung hatte. Die Pauschalität des Ansatzes mag auf Kritik gestoßen sein - in der Verwaltung und der Politik hat sie legitimierende Wirkung gehabt und Nachahmer gefunden. Der zumindest für Standorte außerhalb des Central Business Districts als gar nicht so hoch erscheinende Wert von 20 % für die Friedrichstadt hat dabei allerdings die Chancen auf wesentliche höhere Anteile in späteren Projekten verringert, da sich der Wert von 20 % gewissermaßen „festgezurr“ hat (G102, G108). Vertreter der öffentlichen Hand - sogar investorenahe - stellen im Nachhinein Forderungen von bis zu 40 oder gar 50 % auf, die aufgrund ihrer Abstraktheit nicht überinterpretiert werden dürfen, aber deutlich auf die prägende Kraft einer einzelnen informellen Entscheidung von Stimmann hinweisen, die ohne öffentliche Debatte in den Raum geworfen wurde (G053, G110). Die Akteure der öffentlichen Hand nehmen sich in der konkreten Entscheidungsvorbereitung immerhin heraus, bis zu 30 % Wohnanteil als einen etwas höheren Wert für weniger zentrale Standorte zu fordern (G106, G108). Bisweilen erlangt der Wohnanteil legitimatorischen Charakter für die Durchsetzung von hohen Dichtewerten wie am Zoofenster, wo in einer ungewöhnlichen Verkehrung der zu erwartenden parteipolitischen Positionen die CDU Wohnen - insbesondere für Reiche - befürwortet, die Grünen dagegen den Standort für weniger geeignet erachten (G112, G118)

Damit ist bereits ein Hinweis gegeben darauf, wie der zunächst bestehende leitbildhafte Konsens durch die differenzierte Standorteinschätzung aufgebrochen wird, die in den Vorüberlegungen der Akteure geeignete von ungeeigneten Nutzungen trennt und unterschiedliche Interpretationen über den angemessenen Wohnanteil in einem Quartier zuläßt. So stützt sich die Ablehnung von Wohnen durch die Investoren zunächst ebenfalls auf die Argumentation, der jeweilige Standort eigne sich nicht für einen hohen Wohnanteil - wenn nicht in den direkten Verhandlungen, wiederum aus einer Standortlogik heraus vermittelt über den Bodenpreis, die Wirtschaftlichkeit von Wohnen in Frage gestellt wird. Die die Strategie der öffentlichen Hand infragestellenden Argumente, ein hoher Wohnanteil sei nicht allein tragfähig, Wohnen in der Umgebung nicht vorhanden oder aufgrund der Standortvoraussetzungen nicht vermarktbar (I08, I09, P15), werden teilweise von der öffentlichen Hand aufgegriffen und schwächen die projektbezogene Durchsetzung des abstrakt formulierten Ziels - projektbezogen aufgrund besserer Einsicht in die Bedingungen vor Ort, doch standortbezogen u. U. kurzichtig (G107). Die relativ klaren Nutzungsvorstellungen der Investoren, die sie in Verhandlungen einbringen, wirken in der Projektrealisierung im Zweifelsfall gegen eine Durchsetzung differenzierter städtebaulicher Vorstellungen der öffentlichen Hand (G007, G046, G064, G013, G109). Als positive Standortvoraussetzungen für die sinnvolle Integrationsfähigkeit von Wohnen werden Wasserlagen und in Südorientierung genannt (G075, G107, G108). Dagegen führt die Betrachtung als gewerblich geprägter Standort dazu, daß selbst stark wohnungsbauorientierte Parteien wie die Grünen Wohnen gar nicht als sinnvolle und zwingende Nutzung in Betracht ziehen (G019, G029), während auf als zentral erachteten sowie von Lärm und Barrieren beeinträchtigten Standorten Wohnen tendenziell von CDU-Politikern eher als ungeeignet angesehen wird (G033, G040, G053, G102), sich aber hier seit der Vereinigung einige Veränderungen ergeben haben. Die Standortüberlegungen werden stark überlagert von den projektbezogenen Einzelbetrachtungen, die direkt im engsten Kreis der Entscheider angestellt werden und nur teilweise aufklärbar sind. Dessen ungeachtet prägt das Handeln sämtlicher Akteure der öffentlichen Hand ein gewisses städtisches Strukturbild, das an Standorten höchster Zentralität ein „Unortsverständnis“ bei Politikern auslöse und infolgedessen diese von Betrachtungen über Wohnen ausgenommen werden (G041, G087). Auf der anderen Seite existiert in den Bezirken aufgrund deren lokaler Perspektive ein vom Senat abweichendes Zentralitätsverständnis, das jedem Bezirk eine gewisse Ausstattung mit Kerngebieten sicherstellen, aber auf der anderen Seite eine Überforderung der Quartiere durch zu starken überörtlichen Besatz an zentralen Einrichtungen vermeiden will. Demnach

kämpfen die Bezirke im Flächennutzungsplanaufstellungsverfahren in der Innenstadt gegen M1-Flächen, während Randbezirke mehr solche Darstellungen fordern (G003). Die bezirkliche Position äußert sich überdies im Hinblick auf die Nutzungsart vielfältig. So wird insbesondere auf eine Kleinteiligkeit der Nutzungen und die Vermeidung der Verdrängung bestehender Nutzer über das Wohnen hinaus geachtet (G042, G105, G114, G124), während detaillierte proaktive Nutzungsvorstellungen selten sind (G007, G029, G084, G016).

Auffallend häufig wird die Eignung von Standorten für den Einzelhandels gerade in den östlichen Bezirken thematisiert, wobei sich wiederum die Sorge der Bezirke vor einer Gefährdung ihrer etablierten Standorte zeigt und relativ häufig über Gutachten die Verträglichkeit der neuen, in der Regel großen Einzelhandelskonzentrationen nachgewiesen wird (G077, G090, G091, G103, G105, G108, G111). Weitergehende einzelhandelsbezogene Ansätze wie die Einbindung der Standorte in ein Gesamtkonzept werden vorwiegend als dem bündnisgrünen Spektrum geäußert (G042, G057). Bei der Belegung von Standorten über kulturelle und gastronomische Nutzungen scheint zumeist ein weitgehender Konsens zwischen den Akteuren zu bestehen, wenngleich tendenziell Investoren wegen des geringen Thematisierungsgrads bei der Durchsetzung im Vorteil sind, Bürger mit dem Ziel einer das auf die Bedürfnisse vor Ort abgestimmten Angebot dagegen im Nachteil (G014, G042, G054, G074, G103, G105, G108).

4.25 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen

Das Eigentumsrecht der Investoren und der geringe Spielraum der öffentlichen Hand für eigene Investitionen ist eine wesentliche Rahmenbedingung für die Stadtentwicklungspolitik der vereinigten Stadt. Die hinsichtlich des Nutzungskonzepts ehrgeizigen Ansätze der 1980er Jahre nicht nur im Büroflächenbereich weichen der ernüchternden Realität der Marktgesetze. Es fällt dabei auf, daß erst viele Jahre nach Ende des Vereinigungsbooms der Einfluß des öffentlichen Planungsrechts auf den Bodenpreis und damit indirekt die Möglichkeiten, andere Nutzungsarten und Dichten in innerstädtischen Lagen durchzusetzen, im Rahmen der Durchsetzungsüberlegungen zum Planwerk Innenstadt wieder öffentlich thematisiert wird (Tagesspiegel vom 29.09.2000). Die auch von der Senatspolitik angestrebten hohen Dichten schließen eine Reihe von Wohnnutzungstypen frühzeitig aus, während der Verzicht auf eine differenzierte grundstücksbezogene Nutzungszuschreibung in der Innenstadt die Möglichkeiten reduziert, quartiersbezogene Mischnutzungskonzepte durchzusetzen. Die rapiden Umwälzungen durch die Vereinigung lassen eine rechtzeitige Reaktion der öffentlichen Hand mit abgestimmter Bodenpolitik und Stadtentwicklungsplanung offenbar nicht zu, so daß die Durchsetzung von Mischnutzungsansätzen häufig allein mit einer projektbezogenen Verhandlungsstrategie versucht werden. Durch die Krise auf dem Büroflächenmarkt und das abflauende Interesse der Investoren an Berlin verringern sich die Chancen, Standortpolitik durch Städtebaupolitik zu betreiben, beträchtlich, und die Wiedergewinnung „städtischer Orte“ steht vor dem Dilemma, daß Zugeständnisse an Investoren gemacht werden müssen, um die betreffenden Standorte überhaupt noch attraktiv für Investitionen zu machen. Auf diese Weise erodieren projektbezogene standortbezogene Mischnutzungsziele, und die angestrebten Wohnanteile sinken außer durch harte Verhandlungen der Investoren in der Entscheidungsvorbereitung durch die prioritäre Realisierung von Büro- und Einzelhandelsnutzungen⁹³⁸. Die Qualifizierung von Standorten für eine Wohnnutzung durch ehrgeizige Stadtumbaumaßnahmen ist von der Beharrungswirkung der verkehrspolitischen Blockade in der Großen Koalition und den kostenmäßigen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Schwierigkeiten städtischer Flächenkonversion betroffen, so daß alle Konzepte in Frage gestellt sind, deren Attraktivität für Wohnen auf eine Überwindung der isolierten Lage, der Beeinträchtigung durch Hauptverkehrsstraßen und der Nach-

⁹³⁸ Vergleicht man Ende der 1990er Jahre die tatsächlich realisierten Gebäude auf den Fallstudien-Standorten mit den ursprünglichen Überlegungen, so ist erkennbar, daß lediglich im Bolle-Block der - quantitativ bescheidene - Wohnbereich entstanden ist, aber seit langer Zeit leersteht. Am Pariser Platz wurden bereits in den projektbezogenen Verhandlungen die Wohnanteile verringert, aber immerhin inzwischen weitgehend realisiert, am Kranzler-Eck ist aufgrund der Abstandsprobleme der Jahn-Gebäude auf Wohnen verzichtet, der Bau des inzwischen teilweise als Wohngebäude ausgelegten Zoofenster-Nachfolgers steht weiter wegen fehlender Nachbarzustimmung und wohl auch fehlender Investitionsneigung aus, am Ring-Center waren nie Wohnungen vorgesehen, doch andere Ziele der öffentlichen Hand konnten nicht durchgesetzt werden, am Ostbahnhof sinken die Wohnanteile projektbezogen und die Investitionsneigung ist gering und an den Treptowers hat sich der Wohnanteil nicht nur durch die Überarbeitung des Konzepts, sondern auch durch selektive Realisierung der Gebäude und wegen grundstücksrechtlicher Probleme reduziert.

barschaft zu Nutzungen mit gewerblichem Charakter angewiesen ist, für die nur im städtebaulichen Boom hinreichende Verfügungsmasse und Investitionssummen bereitstehen.

Die Durchsetzung der Nutzungsvorstellungen auf Seiten der Investoren und Eigentümer spielt sich aufgrund der lediglich informellen Festlegungen von Wohnungsmindestanteilen im engsten Kreis der Investoren und der Spitze der Exekutive ab. Schlüsselinvestoren, die von der Politik aufgrund ihrer traditionellen Bindung an Berlin, ihrer Größe und damit den von ihnen potentiell zu schaffenden Arbeitsplätzen oder ihrer Verfügung über Grundstücke an stadtentwicklungspolitisch bedeutenden Orten als wichtig erachtet werden, können angestrebte Wohnanteile in Projekten herunterhandeln. Die Infragestellung von nicht grundstücksscharfen Konzepten durch rein auf Büroflächen orientierte, vermeintlich standortadäquatere Entwürfe führt zu Kompromissen, in denen insbesondere die Bezirke auf Teile ihrer Forderungen verzichten müssen, wenn die angestrebten Voraussetzungen für die Entwicklung des betreffenden Großstandorts nicht vorliegen und daher eine Erfüllung weitergehender Forderungen als nicht zumutbar dargestellt werden kann. Für die öffentliche Hand bestehen je nach Größe des Projekts unterschiedliche Durchsetzungsstrategien. Während die verhandlungsbezogene Politik in der Friedrichstadt, die von einer Genehmigungsfähigkeit nach § 34 BauGB ausgeht und diese nicht durch Bebauungsplanverfahren in Frage stellt (G126), allein auf die Drohwirkung der öffentlichen Hand hinsichtlich einer Verzögerung des Baugenehmigungsverfahrens setzen kann, werden für die anderen hier untersuchten Standorte - mit Ausnahme des Zoofensters - Bebauungsplanverfahren eingeleitet. Auf diese Weise besteht zumindest theoretisch die Möglichkeit für die öffentliche Hand, die Art der Nutzung über das formelle Verfahren zu steuern, wenn auch in den Grenzen des Instrumentariums, das insbesondere in Kerngebieten nur über Umwege die Sicherung eines bestimmten Wohnanteils zuläßt. Die vorgelagerten Entscheidungsschritte, in denen die Ziele der öffentlichen Hand formuliert und gegebenenfalls in ein Wettbewerbs- oder Gutachterverfahren eingespeist werden, sind in der Praxis aufgrund der stabilisierenden Wirkung der legitimationsstiftenden Zwischenschritte entscheidend. Der Exekutive kommt somit die Möglichkeit zu, wesentlich die Forderungen der öffentlichen Hand zu bestimmen, auch unter Berufung darauf, daß die Exekutive weitgehend im Alleingang über die Genehmigungsfähigkeit eines Projekts ohne Planverfahren entscheiden und überdies die Legislative in den Vorverhandlungen mit Investoren ausgegrenzt werden kann. Die Senatsverwaltungen „regieren“ auf ähnliche Weise „in die Bezirkspolitik hinein“, da sie über die Ressourcen verfügen, Wettbewerbsverfahren auszurichten und wiederum durch die Federführung in ihnen maßgeblich darüber bestimmen, inwieweit die bezirklichen Nutzungsziele in die Auslobung Eingang finden. Für die Bürger bleiben nur marginale Einwirkungsmöglichkeiten auf das Nutzungsspektrum, da ihre Beteiligung zu einem Zeitpunkt stattfindet, da dieses weitgehend festliegt. In den Bezirken besteht für die Investoren die Möglichkeit, durch Dethematisierung oder Verweigerung zu versuchen, Wohnanteile in Vorverhandlungen zu akzeptieren. Es hängt aber neben dem Bewußtsein der bezirklichen Verwaltung über ihre Durchsetzungsinstrumente und ihrer Bereitschaft, in bezug auf die Art der Nutzung abstrakte und entwurfsunabhängige Forderungen zu stellen, ganz entscheidend von der Einschätzung der materiellen Verhandlungspositionen ab, inwieweit sie bereits in diesen Vorverhandlungen auf eine Festlegung von Nutzungsanteilen dringt. Für die Konkretisierung der Nutzungsanteile im weiteren Entscheidungsprozeß insbesondere von großen Standorten ist wiederum die Verhandlungsposition der jeweiligen Verwaltung im Verfahren entscheidend. In der Regel gelingt es gegen die Senatsbauverwaltung der Stadtentwicklungsverwaltung oder der Bezirksverwaltung nicht, weitergehende Forderungen durchzusetzen.

4.26 Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum

Die Art der Nutzung gehört zu den Themen, die in den frühesten Phasen des Entscheidungsprozesses zumindest ansatzweise definiert werden. Eine Ausnahme davon sind Investorenauswahlverfahren, bei denen sich aufgrund mangelnden Interesses das Nutzungskonzept auch noch in einer späteren Phase etwas stärker ändern kann, wenn auch selten grundsätzlich. Die frühe Vorentscheidung macht diese zum Gegenstand von Verhandlungen zwischen Investoren und der Exekutive, bei denen ein Ausschluß der Legislative und der Öffentlichkeit leicht möglich ist und häufig stattfindet. Transparenz über die Entscheidungsgründe und die tatsächliche Verhandlungsposition der öffentlichen Hand bzw. des Investors wird dabei kaum erreicht, so daß eine Bewertung des erzielten Verhandlungsergebnisses für Außenstehende schwierig ist. Obwohl die Art der Nutzung als Grundsatzentscheidung über die weitere Entwicklung eines Quartiers dessen Charakter maßgeblich prägt, ist eine offene politische Debatte über sie insbesondere bei sich schnell verändernden Rahmenbedingungen nicht selbstverständlich, und der Einfluß der Bürger auf die Art der Nutzung ist deshalb als relativ gering einzuschätzen. An dieser Stelle zeigt sich der Kern

des Übergangs von einer integrativen, vorausschauenden Planungstradition zu einer projektbezogenen, reaktiven Vorgehensweise, der in Berlin durch die Rahmenbedingungen der Vereinigung, den ohnehin geringen Stellenwert der als schwerfällig empfundenen Bereichsentwicklungsplanung, die aus Praktikabilitätsgründen immer weiter abgebaute Regelungsdichte des Flächennutzungsplans und das plötzliche Aufkommen der Büroflächenpolitik als einem zuvor kaum systematisch betriebenen Planungsthema zusätzlich an Relevanz gewinnt. Nun bringt diese Veränderung keine komplette Umwälzung der planerischen Inhalte und Leitbilder mit sich, doch stärkt sie die Durchsetzungsfähigkeit des Grundstückseigentümers und die städtebaulich orientierte Vorgehensweise der Verwaltung. Der Thematisierung grundsätzlicher gemeinwesenorientierter Planungsziele durch die Verwaltung unabhängig von der Konstellation des Einzelfalls kommt mithin eine verstärkte Bedeutung zu. Tatsächlich ist es die Erfahrung der Verwaltung mit den Beteiligungsansätzen der bestandsorientierten Planung der 1980er Jahre, die in deren Herangehensweise an die Aufgaben der frühen 1990er Jahre zumindest in den Bezirken weiterwirkt und - ohnehin durch die begrenzten Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung frustriert - teilweise die Ziele der Bürger antizipiert, diese aber mit dem professionellen Hintergrund der einzelnen Verwaltungsmitarbeiter und der sich entwickelnden Fachdebatte rekombiniert. Dabei zeigt sich schnell, daß die Beharrungskräfte der Stadtentwicklung stärker sind als angenommen, und eine Ableitung von Nutzungsanteilen aus der Einschätzung von bestehenden Standortqualitäten und -problemen legitim erscheint. Diese Einschätzungen und der beharrliche Widerstand der Investoren gegen die Beschneidung ihrer projektbezogenen Büroflächenmaximierungsziele mit Unterstützung veränderungsbereiter Kräfte in der Politik und teilweise in der Verwaltung modulieren den bestehenden Urbanitätskonsens innerhalb der öffentlichen Hand beträchtlich. Der geringe Stellenwert grundstücksübergreifender Planungsüberlegungen, die Steuerungswirkungen auf die Bestimmung des Nutzungsspektrums haben, ziehen eine allmähliche Stabilisierung des auf Senatsseite propagierten Wohnanteils von 20 % in Büroflächenagglomerationen mit kleineren Abweichungen nach oben in weniger zentralen Lagen nach sich, sind aber von einer projektbezogenen Erosion weiterhin bedroht. Dagegen wird die „Urbanisierung“ durch Einzelhandel, Gastronomie und Kultur vergleichsweise schnell zum konsensuellen Planungsprinzip, wenngleich der über die Erdgeschoßzone eines Projekts hinausgehende Einzelhandelsbesatz stets Gegenstand gutachterlicher Prüfung bleibt. Die Prioritätensetzung der Investoren bei der Projektrealisierung bringt eine weitere Reduzierung der Wohnanteile mit sich, der die öffentliche Hand kaum etwas entgegenzusetzen kann.

Die zentrale Bedeutung, die die Art der Nutzung in der Stadtentwicklung spielt, wird offenbar nur teilweise und unsystematisch im Planungsalltag berücksichtigt. Da die Bereichsentwicklungsplanung nur begrenzt in der Lage ist, diese Defizite auszugleichen, liegt die Forderung nach forumsartigen Institutionen nahe, in denen informelle Verständigungen über grundsätzliche Entwicklungsrichtungen erreicht werden. Die Größe Berlins, so die Erfahrung aus dem Stadtforum, begrenzt zusammen mit der Konstruktion sowohl den Einfluß von Foren auf die Entscheidungsfindung als auch die Einbeziehung der Legislative oder gar der Öffentlichkeit in die Debatte. Es ist daher zu erwägen, ob die Einrichtung von Foren auf der Ebene der künftig vergrößerten Bezirke nicht angemessener ist⁹³⁹. Darüber hinaus ist eine grundsätzliche Verständigung über die lokalen Entwicklungsziele zwischen Legislative, Bürger und Exekutive angesichts der geringen Kontrollwirkung, die die Legislative und die Bürger derzeit in der lokalen Stadtentwicklungspolitik erzielen können, sinnvoll, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen und absehbare Investitionsvorhaben vorbereitet zu sein. Diese Verständigung könnte insbesondere die Mindestanforderungen an Wohnanteile in bestimmten Quartieren einschließen, ebenso wie die zu verfolgende Strategie hinsichtlich ihrer Durchführung, die über den Einsatz einfacher Bebauungspläne ansatzweise steuerbar wäre. Dies erfordert, um mit einem Appell von Senatsbaudirektor Stimmann zu sprechen „Planungskultur“ (Gespräch Stimmann), und ist von der Bezirkspolitik nicht durchgehend zu erwarten, insbesondere vor dem Hintergrund der Angst vor Restriktionen gegenüber möglichen Investoren. Obgleich in einigen Bezirken die Personalausstattung ein proaktives planerisches Vorgehen nicht zu erlauben scheint, die Gutachtermittel äußerst gering sind und der Senat mit Entzug der Planungshoheit zu drohen scheint, zeigen die Erkenntnisse dieser Untersuchung, daß eine Selbstverständigung des Bezirks auf planerische Grundaussagen dessen Position in Verhandlungen stärken, allein schon dadurch, daß er „mit einer Stimme sprechen“ kann. Die bezirklichen Stadtplanungsämter sind angesichts ihrer strategischen Rolle die geeignete Instanz dafür, den hier beschriebenen Verständigungsprozeß einzuleiten. Sie sind dabei nicht darauf an-

⁹³⁹ Ansätze dazu bestehen bereits. Vgl. beispielsweise die „Plattform Marzahn“, die bereits Anfang der 1990er Jahre eingerichtet wurde.

gewiesen, externe Gutachter in Anspruch zu nehmen, sondern sollten unter Heranziehung ihres eigenen Sachverstands und ihrer Erfahrungen Vorschläge erarbeiten und schließlich eine Abstimmung in der Öffentlichkeit und der Legislative vornehmen, im Rahmen derer die Beteiligten wegen der Unabhängigkeit von bereits begonnenen projektbezogenen Entscheidungsprozessen eine echte Chance auf Gehör haben. Dies würde die Gelegenheit bieten, frühzeitig auszuleuchten, inwiefern bei laufenden Veränderungsprozessen mit einer Überforderung des Bestands zu rechnen ist und ob diese Veränderungen tatsächlich zu unerwünschten Verdrängungsprozessen führen, wie vielfach intuitiv und aufbauend auf Analogieschlüssen - sicher häufig zu Recht - behauptet wird, ohne das Aufwertungsstempo, das ein Quartier oder seine Umgebung trägt, selbst näher zu bestimmen⁹⁴⁰.

Dieser Mechanismus wird plötzliche Veränderungen, wie sie mit der Vereinigung stattfanden, nicht antizipieren können, aber zu einer besseren Vorbereitung der öffentlichen Hand hinsichtlich einer aktiven Moderation eines solchen Veränderungsprozesses führen. Dabei sind weitere Ziele erreichbar, wie die strategische und realisierbare Verteilung von Nutzungsanteilen innerhalb eines Quartiers, um der Gefahr einer späteren Erosion von zu allgemein formulierten quartiersbezogenen Zielen zu entgehen. Insbesondere sollte dabei berücksichtigt werden, unter welchen Voraussetzungen welche Nutzungsanteile auf welchen Grundstücken im Hinblick auf die Eigentumsituation realistisch sind, und ob nicht möglicherweise andere Mischungsformen standortbezogen sinnvoller sind als ein durchgehender pauschal festgelegter Wohnanteil, der aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsanforderungen insbesondere für Wohnen und Büros bei der Kombination beider Nutzungen in ein und demselben Gebäude immer wieder zu Widerstand bei den Investoren führt. Um hier also eine grundstücksscharfe Detailplanung durchführen zu können, bei der beispielsweise an Hauptverkehrsstraßen reine Büro- und Geschäftshäuser, dafür aber in Nebenstraßen reine Wohnhäuser stehen usw., ist der Einsatz von Planverfahren und eventuellen Ausgleichsmechanismen zwischen den verschiedenen Eigentümern unerlässlich. Die bisherig häufig angewandte Praxis, über städtebauliche Ideenwettbewerbe zunächst die räumliche Ordnung eines Gebiets festzulegen, ist hier insbesondere dann problematisch, wenn die Entwicklung des betreffenden Gebiets nicht durch einen Developer, sondern durch mehrere verschiedene erfolgt.

Die Durchsetzung der mit Investoren vereinbarten Ziele trotz widriger Marktbedingungen erscheint insbesondere angesichts der ungewissen Zukunft innerstädtischen Wohnens im geschloßbezogenen Neubau schwierig. Wenn die Nachfrage nach konventionellen Wohnungen hier allerdings nicht anzieht, sollten die innerstädtischen Dichtevorstellungen und Angebotsformen hinterfragt werden. Vor allem die geringen Erfolgchancen autoverkehrsreduzierter Konzepte in Berlin verwundern, während sich seit den Abgeordnetenhauswahlen 1999 eine Renaissance der Förderung innerstädtischer Genossenschaften und Eigentumsformen abzeichnet, die vielversprechend scheint.

Für die Bürger verbleiben in bezug auf die benannten Vorentscheidungsprozesse, in denen die Art der Nutzung weitgehend festgezurrt wird, vermutlich nur beschränkte Perspektiven der Beteiligung. In einer frühen Phase wird sie nur dann möglich sein, wenn entweder Elemente des angelsächsischen Planungssystems mit Beteiligung im Genehmigungsverfahren angewendet werden (G036), allerdings wiederum mit der Gefahr stark projektorientierter Planung, oder wenn aufgrund der Planungskultur im betreffenden Bezirk - auf Landesebene wiederum wegen der Größe der Stadt eher unwahrscheinlich - eine freiwillige frühe Einbeziehung der Bürger durch die Politik stattfindet. Ansatzweise haben solche informellen Verfahren mit Erörterungsveranstaltungen usw. Verbreitung gefunden, leiden aber regelmäßig darunter, daß eine Beteiligung an der tatsächlichen Erstformulierung von Planungszielen nicht stattfindet. Damit bietet wohl ein Rückgriff auf den oben geschilderten lokalen Verständigungsprozeß im Vorfeld eher Chancen auf echte Beteiligung, den sich die Bürger allerdings erst von der Politik erstreiten müssen. Ob sie hierzu in der Lage sind bzw. ein derart strategisches Interesse entwickeln, muß hier unbeantwortet bleiben.

⁹⁴⁰ Zu näheren Ausführungen über die Frage, ob der vorgestellte Ansatz realistisch und durchsetzbar ist, vgl. einerseits Altrock 1998 und andererseits das Kapitel über Folgerungen für den Entscheidungsprozeß in Teil D, insbesondere die Diskussion des „Strategieplanungsmodells“.

4.3 Maß der baulichen Nutzung

4.31 Dichte

4.311 VORBEMERKUNG

Die Dichte eines städtebaulichen Projekts, die sich im wesentlichen in der Geschoßflächenzahl ausdrückt⁹⁴¹, stellt insofern eine Schlüsselgröße der Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren dar, als sich in ihr das Verhältnis der öffentlichen Hand als Plangeber und dem Investor als privatwirtschaftlichem Verwerter widerspiegelt. Dabei ist insbesondere der Zusammenhang von Bodenpreis und zulässiger Ausnutzung von Interesse. Es ist zu klären, ob Überlegungen zum Bodenpreisgefüge eine Rolle in der Entscheidungsfindung spielen, nicht zuletzt, da über den Bodenpreismechanismus hohe Ausnutzungen Folgewirkungen auslösen können, die mittel- bis langfristig das Erscheinungsbild und die Nutzung städtischer Zentren nachhaltig verändern. Im Gegensatz zur Bestimmung der Art der Nutzung erfolgt die der Dichtewerte häufig zu einem Zeitpunkt, zu dem der Investor bereits feststeht, während dies bei der Art der Nutzung zumindest in bezug auf grundsätzliche Festlegungen vorher geschieht und erst das Investoreninteresse mitauslöst. Im Detail gehorcht die Bestimmung der Ausnutzung allerdings einer Reihe weiterer Faktoren, die im folgenden näher auf ihre Wirkungen beleuchtet werden sollen.

4.312 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND IHRE WIRKUNG

Das Maß der Nutzung hat zwar planungsrechtlich durch den Begriff des „qualifizierten Bebauungsplans“ und die Vorschriften des § 17 ff BauNVO eine zentrale Stellung in der Entscheidungsfindung. Gerade die Öffnungsklauseln des § 17 BauNVO reduzieren sein Gewicht jedoch im Falle von Kerngebieten, in denen innerstädtische Büroflächen zumeist liegen, erheblich.⁹⁴²

Auch das Maß der Nutzung unterliegt Vorentscheidungsprozessen, die rechtlich verankert sind. Als wichtigstes Instrument ist in diesem Zusammenhang der Flächennutzungsplan zu nennen. Er wird in dreierlei Weise auf verschiedenem Intensitätsniveau relevant. Erstens bringt die Darstellungssystematik des Berliner Flächennutzungsplans 1984/88 und 1991/94 sowohl eine Vorsortierung der Standorte (M 1, M 2) auch nach deren angepeilter Dichte. Während im Plan von 1991/94 für M 1 -Standorte, also gemischte Bauflächen hoher Zentralität, für die eine spätere Kerngebietsfestsetzung angepeilt ist, eine „hohe Nutzungsdichte“ vorgesehen ist, sieht er für M 2 - Flächen, also im wesentlichen künftige Mischgebiete, eine „mittlere Nutzungsdichte“ vor (SenStadtUm 1994, S. 62). Zweitens bringt der Voruntersuchungsprozeß zum Flächennutzungsplan (Stadtentwicklungsplanuntersuchungen, Gutachten zur Tragfähigkeit von Standorten bereits eine wirksame Vorsortierung von Standorten mit Nachverdichtungspotentialen (vgl. SenStadtUm 1992b). Drittens folgt aus der Nichtüberleitung sämtlicher Pläne aus der Vorwendezeit im Ostteil der Stadt die sofortige Geltung der Einfügungssystematik des § 34 BauGB auch für die Dichte, mithin die Orientierung an Bestandsdichten mit der Alternative der Aufstellung von Bebauungsplänen (und gleichermaßen die des § 35 BauGB für den Außenbereich)⁹⁴³.

Über den Flächennutzungsplan hinausgehende Vorentscheidungsprozesse, die rechtlich determinierend wirken, sind die Bereichsentwicklungspläne⁹⁴⁴, die zumindest in den Westbezirken der Stadt durch BVV-Beschlüsse eine gewisse Bindungskraft erlangt haben, aber wegen ihres zeitaufwendigen Erarbeitungsprozesses kaum in die Steuerung des Nachwendebooms eingreifen konnten, was nicht zuletzt auf die geringe Wertschätzung sowohl von Politikern wie auch einflußreichen Verwaltungsmitarbeitern zurückzuführen ist. Auch in Zeiten geringer wirtschaftlicher Dynamik macht allerdings die Bereichsentwicklungsplanung kaum bedeutsame Aussagen über Dichtewerte.

⁹⁴¹ Die Grundflächenzahl soll an dieser Stelle nicht näher beleuchtet werden, da sie zum einen kaum thematisiert wird und zum anderen - ohne explizites Eingehen auf den planungsrechtlichen Begriff - Gegenstand des Abschnitts „Öffentliche und private Freiflächen“ ist.

⁹⁴² Vgl. Teil E, Rechtsgrundlagen.

⁹⁴³ Bebauungsplanverfahren werden zwar auch ohne Flächennutzungsplan eingeleitet, doch längst nicht für alle Projekte. Überdies können von der öffentlichen Hand im Gegensatz zum Westteil keine „alten“ rechtsgültigen Pläne in die Verhandlungen eingebracht werden.

⁹⁴⁴ Vgl. Teil E, Rechtsgrundlagen.

Im Resultat ergeben sich gerade für die Zentrenbereiche nur geringe rechtliche Restriktionen. Lediglich die Verfahrensregeln und das an sie geknüpfte gesprochene Recht der Verwaltungsgerichte zu den erwähnten Vorschriften aus BauGB und BauNVO setzt einen Rahmen, der vor allem dann bedeutsam wird, wenn ein Abweichen von geltendem Recht oder der Einfügungssystematik konfliktrichtig oder zeitraubend erscheint. Die Mobilisierungsfähigkeit der Akteure zur Überwindung bzw. Änderung von geltenden ortsbezogenen Maßvorschriften ist also ausschlaggebend für die Steuerungsfähigkeit dieser Maßvorschriften.

4.313 THEMATISIERUNGSGRAD UND -ART

Die Dichte eines Projekts wird in der Regel in der Frühphase eines Projekts thematisiert und ist teilweise mit ausschlaggebend für Grundstücksverkaufsverhandlungen, da der Grundstückspreis von der später realisierbaren Dichte abhängt. Eine Thematisierung wird allerdings entgegen möglicher anderslautender Erwartungen unter gewissen Voraussetzungen durch andere Mechanismen einer indirekten Dichtebestimmung ersetzt. Dies spiegelt sich in den Interviews dieser Untersuchung wider, in denen die Dichte mit etwa 80 Erwähnungen nur im unteren Mittelfeld liegt. Sie ist häufig einer Bestimmung der städtebaulichen Konfiguration explizit nachgeordnet. Die Thematisierung tritt konfliktiv bzw. mit dem Ziel einer vom geltenden standortbezogenen Recht abweichenden Dichtefestlegung in den folgenden Zusammenhängen auf, wobei Mischformen möglich sind:

- indirekte Bestimmung der Dichte ohne explizite Thematisierung über die Definition des städtebaulichen Erscheinungsbildes im öffentlichen Raum durch Orientierungspunkte oder -werte in der Umgebung,
- indirekte Bestimmung der Dichte ohne explizite Thematisierung über die Festlegung der städtebaulichen Gesamtkonfiguration,
- direkte Bestimmung der Dichte durch Festlegung eines Grundstücksverwertungsmaßstabs und
- prozeßhafte Festlegung der Dichte.

Orientierungspunkte in der Umgebung (Kritische Rekonstruktion, Traufhöhenfestlegung, Gestaltungsorientierte Gutachten): Vor allem im Rahmen der Kritischen Rekonstruktion, aber auch bei der Festlegung von städtebaulichen Dominanten spielt die Dichte keine echte Rolle bei der Festlegung von städtebaulichen Rahmenvorgaben. Der gesamte Bereich der Friedrichstadt einschließlich des Pariser Platzes wird in der Stimmann-Ära von einer Beibehaltung oder Wiederherstellung der kaiserzeitlichen Berliner Traufhöhe mit einer dichterelevanten Vorfestlegung überzogen, die u. a. der Vermeidung von Hochhausbauten und einer Vereinheitlichung des städtebaulichen Erscheinungsbildes im Straßenraum im Gebiet der barocken Stadterweiterung dient. Dabei wird nicht nur der Schwerpunkt der Betrachtung von der Dichte auf das städtebauliche Erscheinungsbild und die Höhe verlegt, sondern vielmehr bewußt ein Verzicht auf eine Dichtefestlegung formuliert, da sie als untaugliches Mittel zur Regulierung erachtet wird⁹⁴⁵. Die Dichte ist mithin grundstücksbezogenes Resultat der baulichen Verwertung eines Grundstücks mit den zur Verfügung stehenden technischen, finanziellen und konzeptionellen Mitteln, die bestimmen, wie hoch die Anzahl der Tiefgeschosse, die Geschoßhöhen der oberirdischen Geschosse und damit die Anzahl der Vollgeschosse-

⁹⁴⁵ Hans Stimmann als wesentlicher Akteur der öffentlichen Hand beruft sich dabei stets auf die Dichte, die sich indirekt aus den städtebaulichen Festlegungen ergibt. Die Begrenzung der Zahl der Staffelgeschosse kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß durch die Senkung der Geschoßhöhen und durch eine Steigerung der Anzahl von Tiefgeschossen die Ausnutzung der Grundstücke erheblich gesteigert wird. Die Grundstückspreise als Motor oder Resultat der Entwicklung scheinen keine wesentliche Rolle für das Handeln Berlins zu spielen, wenn gleich das Bodenpreisgefälle durchaus aufmerksam beobachtet wird. Für die Treuhandanstalt ergibt sich allerdings bekanntlich ein anderes Bild. Interessant an der Zulassung von Staffelgeschossen, gewissermaßen als „Ventil“ für die Verdichtungsbestrebungen der Investoren und in der doppelten Tradition sowohl der städtebaulichen Moderne als auch der West-Berliner Befreiungsmodalitäten, ist die Tatsache, daß sie wegen ihrer begrenzten Wirtschaftlichkeit und der Reduzierung der Geschoßgrundfläche in möglicherweise folgenden Verdichtungswellen evtl. geeignet ist, das städtebauliche Erscheinungsbild der Friedrichstadt zu konservieren, und damit im Sinne der Städtebaupolitik Stimmanns ein konsequentes Instrument darstellt. Auf der anderen Seite muß ihr stadtgestalterischer Beitrag durch die bisweilen überdimensioniert wirkenden Proportionen und zur Monotonie der Gebäudefassade trotz der Rücksprünge in der Regel stärker als beispielsweise ein Schrägdach beitragenden Fensteraufteilungen skeptisch betrachtet werden.

se sowie die Grundflächenzahl bzw. der Überbauungsgrad des Grundstücks ist. Auch bei späteren Bestrebungen, diese Werte zu verändern, beispielsweise durch eine Vergrößerung der Freiflächen bzw. von Hofbereichen, bleibt die Dichte mittelbares Resultat anderer Entscheidungen.

Bemerkenswert an den Festlegungen ist zweierlei. Erstens sind sie fast durchweg städtebaulicher Natur im engsten Sinne. Sie dienen der Definition der Abmessungen des öffentlichen Raumes durch die angrenzenden Baulichkeiten auf Privatgrundstücken. Dies ist nur sinnvoll und machbar, wenn der öffentliche Raum sich so definieren lässt; mithin ist die Herangehensweise klar gekoppelt an die städtebauliche Strömung der „Nachmoderne“⁹⁴⁶. Für den Innenbereich des Grundstücks treffen sie keine Aussage. Sie sind damit für größere Standorte ungeeignet und gehen somit mit dem – ebenfalls nachmodernen - Ziel einer parzellenhaften Entwicklung einher. Die privatwirtschaftliche Verwertung nicht darüber hinaus zu reglementieren, stellt ein Zugeständnis an die Boomphase der Nachwendezeit dar, in der bereits die Festlegung der Traufhöhe als Zumutung erachtet wurde. Es wird auf diese Weise auf eine öffentliche Zugänglichkeit von Blockinnenbereichen verzichtet bzw. diese der privatwirtschaftlichen Konzeption anheimgestellt. Dem entspricht ein Verzicht auf die Festlegung von öffentlichen Freiflächen, der im Zusammenhang mit der Art der Nutzung bereits konstatiert wurde. In den Vorgaben spiegelt sich damit eine Strategie für einen Zentrumsbereich wider, der von einer klaren Trennung von privatem und öffentlichem Raum geprägt ist. Zweitens stellen die Festlegungen eine selektive Weiterentwicklung des § 34 BauGB bzw. eine eigenständige Interpretation des Prinzips der Einfügung in die Umgebung dar. Während die Art der Nutzung durch die Grundstücksvergabeprinzipien in der Friedrichstadt im wesentlichen ein sich in die Umgebung einfügendes Muster produziert und die Höhe aufgrund der Traufhöhenfestlegung ebenso im Einklang mit der Umgebung ist, gilt dies nur eingeschränkt für die überbauten Grundstücksflächen und die Grundflächenzahl, wobei jedoch in der Vorkriegszeit bereits eine nahezu vollständige Überbauung der Grundstücke die Regel war, und kaum mehr für die Geschoßflächenzahl und die Geschoßzahl.

Neben den erwähnten Festlegungen im Rahmen der „Kritischen Rekonstruktion“ ist das Prinzip auch im Westteil der Stadt handlungsleitend. Hier dient es im wesentlichen der Stabilisierung der kaiserzeitlichen Struktur in Charlottenburg und im Umfeld des Kurfürstendamms. Wie in der Friedrichstadt sollen beispielsweise Hochhausbauten vermieden werden, doch geht die Orientierung an der Einfügungslogik erheblich weiter. Die als erhaltenswerte „Charlottenburger Mischung“ angesehene vielfältige Nutzungsstruktur, die in der westlichen City über die gesamte Mauer-Zeit einen hohen Wohnanteil konservieren konnte, wird gegenüber einer Invasion von Bürobauten im Rahmen einer Orientierung an Einfügungsprinzipien im Konsens unter den Planern, allerdings mit unterschiedlichem Nachdruck, verteidigt. Die Dichte ist auch hier ohne wesentliche Bedeutung, ergibt sich aber wieder mittelbar aus der Kombination von städtebaulichen Vorgaben (Traufhöhe), ökonomischen (Attraktivität von Bruttogeschoßflächen) und bautechnischen (Tiefgeschosse, Hofgröße usw.) Rahmenbedingungen.

Sowohl in der West- als auch in der Ost-City verliert das beschriebene Prinzip erheblich an Mobilisierungskraft, wenn in der Nachkriegszeit bebaute Standorte und weniger „intakte“ städtebauliche Zusammenhänge im Sinne der kaiserzeitlichen Merkmale betroffen sind. Eine „Verteidigung“ des Städtebaus der 1950er Jahre in der West-City mit ihren - teilweise - geringen Dichtewerten oder des Bereiches um den Alexanderplatz mit seinen wesentlich größer dimensionierten Straßenräumen findet nur durch wenige marginalisierte Akteure statt (z. B. durch die Denkmalpflege oder die Fachöffentlichkeit aus dem Ostteil der Stadt). Dabei berufen sich die Fürsprecher von Veränderungen nicht zuletzt für die West-City auf deren geringe Dichte, die es im Rahmen einer Vermeidung von Zersiedlung und von Citybildung zu erhöhen gelte.

Festlegung der Gesamtkonfiguration (Wettbewerbe, Gutachten): Die indirekte Bestimmung der Dichte über eine Neufestlegung der städtebaulichen Gesamtkonfiguration, also in Abweichung von möglichen Bestandsstrukturen, ist typischerweise Gegenstand von Gutachten, die die „Verträglichkeit“ von Veränderungen erst durch Planungsalternativen aufzeigen sollen. Während aus ihnen bisweilen Dichtewerte resultieren, die sich als Festlegungen in späteren Verfahrensschritten wiederfinden, finden sich daneben

⁹⁴⁶ Für den Begriff vgl. die Ausführungen in Teil A, Kapitel 1.

eine Reihe von Wettbewerbsverfahren, die über die Auswahl einer städtebaulichen Gesamtlösung indirekt die Dichte bestimmen, dabei aber bewusst auf Vorstudien zu verträglichen Dichten verzichten⁹⁴⁷.

Der Einsatz von Gutachten über die Bebaubarkeit von Standorten ist weit verbreitet. Während in weniger konfliktträchtigen Bereichen häufig die anvisierte Dichte lediglich revidierbare Residualgröße eines Bauungsvorschlags ist, die in späteren Verfahrensschritten beim Auftreten neuer Bauungsideen oder gewandelter ökonomischer Rahmenbedingungen Veränderungen unterliegt, versuchen Gutachten für Schlüsselbereiche eine Darstellung von alternativen Verdichtungsmodellen als Entscheidungsvorbereitung für die politische Ebene. Sie bleiben jedoch in der Regel ohne größere Wirkung, da Vorfestlegungen auf ein Verdichtungsmodell für größere Bereiche ohne nähere Kenntnis möglicher Investoren politisch nicht getroffen werden (G051, G068). Dies gilt insbesondere für das Umfeld des Breitscheidplatzes, wo eine alternative Prüfung von mittelfristigen Verdichtungsmodellen öffentlich kaum thematisiert wurde und Veränderungen fast ausschließlich anhand der Verträglichkeit anstehender Einzelprojekte diskutiert wurden.

Die Bestimmung von Dichten über Wettbewerbe⁹⁴⁸ findet in der Regel dann statt, wenn die Größe und Unübersichtlichkeit eines Standorts eine verbindliche Festlegung über Gutachten nicht als sinnvoll erscheinen lässt, wenn die Vorfestlegung einer Dichte angesichts der stadtentwicklungspolitischen Ziele nicht beabsichtigt ist oder wenn große Unsicherheit über die sinnvolle städtebauliche Konfiguration für die Nachnutzung eines Grundstücks herrscht und deshalb der Wettbewerb diese zunächst grundsätzlich bestimmen soll. Die Nichtthematisierung der Dichte im Vorfeld lässt damit Spielraum für die entwurfliche Umsetzung von Investoreninteressen, falls diese bereits ansatzweise feststehen. Ist die Entwicklungsperspektive des Standorts noch unklar, schlägt sich im Wettbewerb antizipierend die Einschätzung der Standortqualität durch die Verwaltungen, die sich mit Stadtentwicklungspolitik beschäftigen, und der im Fachpreisrichtergremium vertretenen städtebaulichen Leitvorstellungen nieder, die von einer Grobeinschätzung der Standortqualität mitbestimmt sind. Angesichts von deren Vorläufigkeit wie von der geringen Bindungswirkung entwickelter städtebaulicher Leitvorstellungen für Großstandorte geraten die Dichtewerte im Rahmen nachfolgender Realisierungsschritte häufig erneut auf den Prüfstand⁹⁴⁹. Bestimmt der Wettbewerb lediglich die grundsätzliche Entwicklungsperspektive für ein Einzelgrundstück neu, dann ist in der Regel die Dichtefestlegung noch durch nachfolgende Weiterbearbeitungen oder durch die Infragestellung dieser Entwicklungsperspektive selbst offen.

Festlegung eines Verwertungsmaßstabs (Wettbewerbe, Gutachten und KOAI): Eine direkte Festlegung eines Verwertungsmaßstabs findet vorwiegend in Gutachten, Wettbewerben und in Vorverhandlungen mit direktem Bezug zu Verkaufsverhandlungen öffentlicher Grundstücke statt. Wettbewerbsvorbereitende Gutachten legen allerdings selten Dichten für die Auslobung fest⁹⁵⁰. Im Gegensatz zu den indirekten Festlegungen von Dichten in Wettbewerben über die Fixierung der städtebaulichen Konfiguration kommt es in Einzelfällen aufgrund von politischen Drucks oder aufgrund der übereinstimmenden Einschätzung der Jurymitglieder über die Unverträglichkeit von Elementen des jeweiligen Entwurfs⁹⁵¹ zu einem relativ präzisen Bekenntnis zu einer dann gegenüber dem Wettbewerbsentwurf reduzierten Dichte im gesamten Gebiet oder in Teilen. Hier dient die Dichte tatsächlich als schnell faßbarer städtebaulicher Kennwert, der als Orientierung für Wettbewerbsüberarbeitungen transportiert wird.

Die Festlegung in Vorverhandlungen stellt allerdings ein bedeutenderes Instrument insbesondere für den Ostteil der Stadt dar, das über die Bestimmung eines Dichtemaßes in Zusammenhang mit der Art der Nutzung den Kaufpreis im Rahmen beispielsweise von Treuhandverkäufen beeinflusst. Rechtlich bindend

⁹⁴⁷ Der Alexanderplatz und die Entwicklung am Breitscheidplatz sind hier die auffälligsten Beispiele.

⁹⁴⁸ Zu den Wettbewerben sollen hier auch verwandte konkurrierende Gutachterverfahren gezählt werden, nicht jedoch kooperierende Verfahren, die im Lauf des Verfahrens eine Revidierung oder Diskussion der städtebaulichen Rahmenbedingungen erlauben.

⁹⁴⁹ Anders stellt sich die Situation natürlich dar, wenn der Wettbewerb die Bebaubarkeit für einen bekannten Investor vorbereiten soll und das Ergebnis des dann als Realisierungswettbewerbs anzusehenden Verfahrens darauf umgesetzt wird.

⁹⁵⁰ Vgl. die Wettbewerbe der Fallstudien, insbesondere am Ostbahnhof und an den Treptowers.

⁹⁵¹ Beispiele sind das Umfeld des Lehrter Bahnhofs, der Alexanderplatz oder die Treptowers.

können diese Vorfestlegungen nicht sein, doch erfolgt über die Auswahl des Investors bereits eine Vorentscheidung über mögliche Nutzungskonzepte und damit zumindest auch eine Vorentscheidung über einen groben Dichterahmen⁹⁵².

Festlegung im Entscheidungsprozeß (Schleppende Prozesse mit wechselnden planerischen Zielen, Dichteerhöhung durch den Investor im Entwurfsprozeß, Interessenausgleich in konfliktiven Situationen): Während einige der bisher beschriebenen Mechanismen im Nachgang von einer Modifikation der Dichte überlagert werden, muß bei stärker konfliktiven Entscheidungsprozessen sowie bei der Konkretisierung von Dichtevorstellungen auf Grundstücken ohne kurzfristigen Verwertungsdruck und an Großstandorten mit dem Eintreten von Investoren ins Geschehen geradezu von einer prozeßhaften Herausbildung der städtebaulichen Dichte gesprochen werden. Konfliktive Entscheidungsprozesse in bezug auf die Verdichtung lassen sich insbesondere im Westteil der Stadt in den 1980er Jahren, in der West-City und an herausgehobenen Orten der Stadtentwicklungspolitik beobachten (Potsdamer Platz, Pariser Platz, Alexanderplatz), wenn eine Neubestimmung der Dichte aufgrund nur ansatzweise vorhandener oder für die Entwicklung akzeptierter Orientierungspunkte aus dem Bestand erforderlich scheint. Dagegen treten an weniger beachteten Orten der Stadtentwicklung solche Konflikte höchstens lokal auf und werden im Ostteil der Stadt praktisch gar nicht ausgetragen⁹⁵³. Die Art der Konfliktbewältigung hängt ihrerseits stark von der Entscheidungsfähigkeit der politischen Akteure und dem Verwertungsdruck durch Investoren ab. Eine prozeßhafte Bestimmung der Dichte in Konfliktkonstellationen wird in der Regel durch ein Wechselspiel von Initiative durch den Investor oder die Stadt als Initiator von Entwicklung einerseits und Scheitern durch abflauendes Investoreninteresse oder Verwerfen eines Prozeßstandes durch die Stadt andererseits thematisiert, wobei zwischen den einzelnen Initiativen bisweilen Jahre liegen können. Politische Konstellationen und Akteure ändern sich erheblich, und gleichermaßen unterliegt die Marktsituation großen Veränderungen in bezug auf Flächennutzungstypen, so daß ein Aufbauen auf zuvor erzielten Teilergebnissen keineswegs die Regel ist. Dichtesteigerungen und, wenngleich selten, Dichtereduzierungen kommen vor⁹⁵⁴. Sie spiegeln sowohl Verwertungsdruck als auch die stadtentwicklungspolitische Konstellation wider, wenngleich Dichtereduzierungen nur eine geringe Bedeutung zukommt.

4.314 AKTEURE UND ZIELE

Hinsichtlich der Dichte und ihrer Thematisierung sind sämtliche Akteursgruppen gespalten, doch lassen sich einige aufschlußreiche Tendenzen feststellen. Die dominierenden Ansätze der Dichtebestimmung, der Primat des Städtebaus vor der abstrakten Dichtefestlegung einerseits und der Konsens über eine innere Verdichtung des Stadtzentrums zumindest in moderater Hinsicht andererseits macht die Dichtebestimmung im Einzelfall zum Interpretationsgegenstand, bei dem die Obergrenze des § 17 BauNVO für Kerngebiete (GFZ 3,0) als grob normierend wirkt. Insbesondere die Architekten und die Spitzen der Exekutive sanktionieren den Primat von Städtebau und Gestaltung positiv, der ihnen einen Freiraum und Legitimationsmechanismen in einem neoolitistischen Entscheidungsparadigma einräumt (G089, G103, G106, G108, G111). Für die Mitarbeiter der planenden Verwaltung erlaubt er eine Mitwirkung und die Absicherung des Stellenwerts ihrer fachlichen Kompetenz (G075, G087, G017, G108). Dabei ist für die Verwaltung die Kopplung eines Zugeständnisses höherer Dichte an die Erreichung anderer Ziele (Bsp. moderate Dichte im Wohnbereich) attraktiv. Die Kommunikationszugänge „künstlerisch-konzeptioneller Ansätze“ (G010) von Entwurfsarchitekten und Gutachtern sowie die gestalterischen Ziele von Wettbewerbsreferaten wirken dabei entscheidend mit. Kommt es schließlich in der fachlichen Einschätzung zu durch die hohe Dichte das jeweilige Gebiet „infragestellenden Strukturen“ (G089), die diese „überfrachten“, kann die Verwaltung auf keine echten Bündnispartner in der verwaltungsinternen Abstimmung mit der Spitze zählen. Insbesondere in der Fachwelt der Planer und Architekten wird anerkannt, daß das Zentrum weitere Verdichtung verträgt, insbesondere vor dem Hintergrund der Vermeidung von Zersiedlung (G019, G030, G033, G038, G045, G050, G053, G056). Die Professionen sind allerdings hinsichtlich

⁹⁵² Wie determinierend eine solche Vorentscheidung sein kann, demonstriert die Verlegung der an der Puschkinallee städtebaulich unverträglichen Baumassen des Spangenberg-Entwurfs auf die nördliche Seite der Hoffmannstraße, vgl. Fallstudie Treptowers.

⁹⁵³ Die Gegner eines bestimmten Entwicklungspfades bleiben marginalisiert und sind nicht zu einer Mobilisierung für ihre Alternativen in der Lage. Dafür sind auch einige Rahmenbedingungen ausschlaggebend, die an anderer Stelle behandelt werden und die Mobilisierungsfähigkeit der Befürworter betreffen.

⁹⁵⁴ Vgl. den Prozeß am Kranzler-Eck für die im Prozeß steigenden und sinkenden Dichten.

des Wegs der Verdichtung gespalten zwischen „Manhattanisierung“ (A03, P13) und der Ablehnung einer Stadtkronen-Argumentation, die - so die Aussage verschiedener Beobachter ohne Benennung von genaueren Quellen - in den Köpfen von Architekten und Investoren herumgeistert (Ö09, P07, S10). Die Verdichtungsfraktion führt dabei Bezüge zu Vergleichsbeispielen an, die ihre Argumentation aufgrund der generellen Tendenz, städtebauliche Strukturen aus der Umgebung zu entwickeln, erleichtern (A03, P13):

„Wenn man sich als extremes Beispiel Manhattan anguckt, mit einer ganz anderen Dichte, welche Verkehrssysteme, welche Straßenprofile da sind, welche Bürgersteigsbreiten, das kann eigentlich nach diesen Vorstellungen nicht funktionieren. Und es funktioniert sehr wohl. ... Die Abläufe der Menschen reagieren ja auch auf eine bestimmte Stadtsituation. Wenn dann hier eben ... die Frage der Bürgersteigsbreiten, geben die das überhaupt noch her, wenn da so eine hohe Verdichtung stattfindet: Klar geben sie das her. Weil, es wird nie dazu kommen, daß die Leute dann so dicht aufeinander laufen, daß sie dann auf der Straße laufen müssen. Das regelt sich eben einfach dann durch die Abläufe, wie man an Manhattan sieht.“ (P13)

Während eine günstige Verkehrsanbindung eine „stadtwirtschaftlich-argumentative Einbindung“ (P06) der Planerprofession herbeiführt, gelingt es parallel dazu, sie an Standorten hoher Zentralität „stadtstrukturell-argumentativ einzubinden“ (G034, G087). Auf diese Weise wird eine aus politischer Sicht befürwortete hohe Verdichtung (G060, G091) zumindest erleichtert.

Parallel zur fachlichen Debatte, die auch in der Verwaltung geführt wird, stehen sich die politischen Fraktionen gegenüber, bei denen die Bündnisgrünen mit einer Ablehnung von Überdimensionierung bei Anerkennung der Notwendigkeit eines „neuen Dichteprofiles“ beispielsweise in der City-West (G035, G121) und die CDU mit einer eher indifferenten Haltung gegenüber Dichteüberschreitungen (G112) die Extreme bilden. Dabei wird von ersteren das Problem eines möglichen „Dominoeffekts“ thematisiert, das für letztere offenbar kein Problem darstellt. Auch mögliche Überlastungserscheinungen werden in der Regel nur von politisch „linken“ oder von lokalbezogenen Akteuren ohne hinreichenden Zugang zum Kern der Verfahrenspromotoren geäußert (G032, G042, G113). Die im Hintergrund der fachlichen Dichtedebatte stehende Abhängigkeit der Wirtschaftlichkeit einer Investition von der jeweiligen Dichte wird nur ansatzweise expliziert (G007, G111). Die von den Investoren insbesondere auf die Büroflächen (G016, G094, G103, G115, G127) bezogenen Mindestforderungen können trotz der Gegnerschaft in Teilen der Verwaltung über die politische Spitze durchgesetzt werden. Dabei werden direkte politische Zugeständnisse als Teil einer Wirtschaftsförderpolitik bzw. der jeweiligen Verhandlungsstrategie nicht verhohlen (G087, G106). Sie lassen sich produktiv koppeln mit einer tendenziellen Großzügigkeit der Interpretation von Dichtebegrenzungen und werden in der Vereinigungszeit von den Vertretern einer Wachstumspolitik bewußt eingesetzt, so daß sich die „Planungskultur“ spürbar verändert (G067, G087). Während offenbar die GFZ von 3,0 durch ihren Rechtsstatus als „magische Zahl“ (G101) angesehen wird, lassen sich Exekutivspitze und planende Verwaltung auf eine aus der verdichteten kaiserzeitlichen Bebauung abgeleitete Ausnutzung von Überschreitungsspielräumen bewußt ein (G007, G019, G090, G103, G105, G107, G108, G110, G124).

4.315 RAHMENBEDINGUNGEN UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Die Verdichtungspolitik der Vereinigungszeit wurde bereits mehrfach als Rahmenbedingung angeführt, zu der die Verkaufspolitik der Treuhandanstalt tritt. Mit der Tatsache, daß überhaupt in erheblichem Umfang Grundstücksgeschäfte stattfinden, erhöht sich der Verwertungsdruck erheblich gegenüber den Orten und Zeiten, bei denen langjährige Eigentümer das Geschehen dominieren. Für die Aushebelung der BauNVO-Obergrenzen ist eine Weiterentwicklung der Gebäudetechnologie mit Voraussetzung, die über eine Überdachung von Höfen sowie weiterentwickelte Klima- und Beleuchtungstechnik dazu beiträgt, derart hohe Dichten opportun und vermarktungsfähig werden lassen, wenngleich hier offenbar Grenzen existieren⁹⁵⁵. Die Abstraktheit der Dichtewerte macht sie in der öffentlichen Debatte schwer thematisierbar, ja, die Untersuchung zeigt, daß sie sogar in der Verwaltungsabstimmung von den Investoren relativ leicht zu dethematisieren ist⁹⁵⁶. Für den Innenstadtbereich ist, abgeleitet von der in einigen Bereichen noch vor-

⁹⁵⁵ So schildern verschiedene Gesprächspartner (unabhängig von dieser Untersuchung) beispielsweise die Atmosphäre im debis-Gebäude als unangenehm, während der Autor selbst bei innenhofbezogenen Neubaubüros der 1990er Jahre die Notwendigkeit einer permanenten künstlichen Beleuchtung registriert.

⁹⁵⁶ Vgl. dazu den Fall Bolle-Block.

handenen kaiserzeitlichen Struktur, die Ausbildung von enormen „Regeldichten“ auch als Instrument der bodenpolitischen Steuerung zu beobachten, die das Handeln der Senatsbauverwaltung leiten und zeigen, daß der verwaltungsinterne Konsens dort von den Begründungszusammenhängen der BauNVO längst abzuweichen droht, wo eine Prägung des Kerngebiets durch eine kaiserzeitliche Bebauung nicht vorhanden ist, die die Genehmigungsfähigkeit einer GFZ von bis zu 4,5 nach § 34 BauGB mit sich bringt (Tagesspiegel 29.09.2000).

Zusammenfassend läßt sich für den Entscheidungsprozeß als Tendenz angeben, daß häufig politische Spitzen direkte Verhandlungen mit den Investoren führen und dabei Verhandlungsmasse ins Spiel bringen müssen, die von den Architekten und den grundsätzlichen Bau-Förderern durch Gestaltungsinstrumente bereitgestellt wird, während die Planer versuchen, die gesetzlichen oder anderweitig begrenzten Dichtewerte in die Diskussion einzubringen und gegen deren zu leichtfertige Dehnung zu verteidigen, sich dabei aber nicht selten über vermeintliche Sachzwänge oder andere Zugeständnisse im Rahmen der Verhandlungen zu einer Zustimmung zu einer Heraufsetzung der Dichtewerte bewegen lassen. In Kenntnis dieser Verteidigungshaltung versucht die Politik der großen Koalition in der Vereinigungszeit, Dichtewerte teilweise bewußt zu dethematisieren und damit einer frühen Begrenzung des Diskussionspielraums entgegenzuwirken. In einem neoliberalen Umfeld arbeitet die Anerkennung der Freiheit von Juryentscheidungen der Durchsetzung von hohen Dichten in die Hände. Die Verunklarung und scheinbare Verfachlichung des Entscheidungsprozesses grenzt Gegner einer übermäßigen Verdichtung aus und legitimiert die in Vorentscheidungen festgelegten Dichtewerte, wenn diese nicht als völlig überzogen angesehen werden, sich aber dann durch Reduzierung in einer Überarbeitungsschleife unter Verweis auf die bessere Einsicht, die diese gebracht hat, noch weitaus höher als üblich stabilisieren lassen. Der Primat der Gestaltung flankiert Verdichtung durch städtebauliche Qualität und Innovativität ab und macht sie dadurch durchsetzbar. Der Rückgriff auf Wettbewerbsverfahren ohne Dichtebegrenzung produziert ein Dichtespektrum, das nach oben weiter offen ist und damit die Verhandlungsposition der Verdichter stärkt. Die Großzügigkeit der alltäglichen Weiterbearbeitung von Vorentscheidungsergebnissen ermöglicht den Investoren eine allmähliche Dichteerhöhung, der die öffentliche Hand keine einheitlich vertretene Gegenposition entgegensetzen kann, die sie überdies argumentativ häufig kaum stabilisieren könnte und die einige Verhandlungsführer ohnehin kaum in aller Härte vertreten wollen. Zugesicherte Rechtspositionen verschärfen tendenziell Verdichtungstrends, da das Risiko einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit Investoren fast immer gescheut wird, auch wenn die Ausgangsbedingungen unterschiedlich eingeschätzt werden bzw. Außenstehenden die präzise Rechtslage vorenthalten wird. Als Instrumente zur Begrenzung der Dichte dienen der öffentlichen Hand, falls eine solche beabsichtigt ist, planungsrechtliche Festlegungen und die Anwendung des § 34 BauGB. Diese lassen sich in Verhandlungsprozessen bis zu einem gewissen Grad nutzen, insbesondere, wenn sie aufgrund ihrer prägnanten GFZ-Zahl leicht zu kommunizieren sind und über den begrenzten Grad an Verbindlichkeit anderer Festlegungen hinweghelfen.

4.316 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG UND VERÄNDERUNGSSPIELRAUM

Die Anwendung von Versuchen, allmählich unter Berufung auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit Dichteerhöhungen zu erhandeln, die Delegation von Dichtebestimmungsverfahren auf die städtebauliche Konfigurationsbestimmung im Alternativenbewertungsprozeß (Wettbewerb, Gutachterverfahren) und die Berufung auf Regeldichten entweder aus der BauNVO, dem Umfeld in einer über die Anwendbarkeit des § 34 BauGB hinausgehenden Interpretation oder in zurückliegenden Verfahren unter Berücksichtigung eines von der herrschenden Befreiungspraxis abgeleiteten gewissen begrenzten zusätzlichen Verdichtungsspielraums bilden die drei augenfälligsten Phänomene in der Praxis der städtebaulichen Dichtebestimmung für Bürokomplexe. Während sich bis zu einem gewissen Grad metropolienorientierte Kräfte der Politik mit Investoren an hochzentralen Standorten in einem Bündnis zusammenschließen, wird dieses zumindest durch Wettbewerbsjurys und bedeutende Verwaltungsmitarbeiter im Hinblick auf nach fachlich-städtebaulichen Kriterien überzogene Dichtewerte kontrolliert. Auf diese Weise sorgt eine freiwillige Selbstbindung der politischen Spitzen der Exekutive an halbformalisierte Beratungsleistungen für eine Abwehr von augenscheinlichen Fehlentwicklungen, bremst aber keineswegs die Implementierung des städtebaulichen Verdichtungsleitbilds des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Dieses wird insbesondere nur eingeschränkt durch die abstrakten Dichtevorgaben in gutachterlichen Voruntersuchungen gebremst, die über die projektbezogenen Entscheidungsprozesse Zug um Zug ausgehebelt werden. Neben dieser leitbildhaften Verdichtungslogik läßt sich angesichts des überragenden Ziels der Investitionsförderung nur eine begrenzte Leidenschaftlichkeit der Verwaltung gegenüber schrittweisen Dichteerhöhungen im Pro-

zeß feststellen. Die langfristigen bodenpolitischen Wirkungen, die von Kritikern dieses Phänomens ins Feld geführt werden, lassen sich nicht angemessen in eine Warnung vor Verdichtungsfolgen im Einzelfall überführen. Die öffentliche Hand entscheidet zu einem gewissen Teil und im generellen Orientierungsrahmen der gängigen Dichtewerte fallbezogen-reaktiv, so daß der von Investoren eingebrachte Vorschlag von erhöhten Dichten an dem einen oder anderen Ende des jeweiligen Grundstücks kaum argumentativ zwingend abgewehrt werden kann und dann auch nicht werden will, wenn nicht von Anfang des Entscheidungsprozesses an bindende Werte zwischen den Verhandlungspartnern als „Geschäftsgrundlage“ ausgehandelt worden sind. Zwar kann der öffentlichen Hand an dieser Stelle nicht abgesprochen werden, sorgfältig und bewußt über Dichten zu entscheiden, doch können die städtebaulichen Besonderheiten des jeweiligen Projekts schließlich gegenüber älteren und unschärferen Einigungen an Gewicht gewinnen. Die Dichtebestimmung muß deshalb nicht durchweg pessimistisch als investorengetriebener schleicher Prozeß begriffen werden, doch sollte an dieser Stelle zusammenfassend dargestellt werden, wie sich der Verdichtungsdruck durch die Investoren und das städtebauliche Verdichtungsleitbild in Einzelentscheidungen übersetzen und welche Schlüsselphänomene dafür verantwortlich sind.

Die wohl viel wesentlichere Dichtebegrenzungsstrategie als der Versuch, an einer bestimmten Dichte auf noch unbebauten Grundstücken über Jahre festzuhalten, bildet die Vorsortierung von Standorten. Hier liegt offenbar eine wesentliche Chance auf Erhaltung von innerstädtischer Attraktivität für die Benutzer, so daß die dort ebenfalls zu verzeichnenden schleichenden Verdichtungsversuche auch auf Grundstücken im öffentlichen Eigentum - an dieser Stelle sei nur die im Jahr 2000 aktuelle Auseinandersetzung zwischen dem Bezirk Mitte und der Senatsverwaltung über die Bebauung des legendären Turmhausgrundstücks von Mies van der Rohe, des Dreiecks zwischen S-Bahnhof Friedrichstraße, Spree und Friedrichstraße, genannt. Dort ist zwar von der Idee einer Turmhausbebauung längst Abstand genommen worden, aber die Chance auf die Herstellung einer innerstädtischen Freifläche wird vergeben. Dabei könnte dieser Raum den Übergang und Abschluß des Bereichs erheblicher Verdichtung in der Friedrichstadt - aus Gründen der Zentralität und Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr wohl trotz aller Kritik stadtplanerisch gut vertretbar - zum traditionell völlig anders strukturierten Bereich der Spandauer Vorstadt und der Friedrich-Wilhelm-Stadt nördlich der Spree deutlich markieren und dabei einen wesentlichen Beitrag zur Attraktivität des Stadtraums für Bewohner wie für Touristen leisten. Ähnliche Beispiele ließen sich ergänzen (Schloßplatz, Marx-Engels-Forum, ehemaliges Stadion der Weltjugend, Nordbahnhof-Umfeld usw.), stehen zum Teil noch zur Entscheidung an und erfordern die gesamte Aufmerksamkeit der Stadtöffentlichkeit, wobei dort die vermeintliche überörtliche Ordnungswirkung des Planwerks Innenstadt als problematisch zu erachten ist, wenn sie die weitere offene und überfachliche Diskussion der Verwertbarkeit von Einzelstandorten einzuschränken droht. Nichtsdestoweniger hat sich im ersten Jahrzehnt der wiedervereinigten Stadt gezeigt, daß die erhebliche Unterschätzung der Verdichtungspotentiale in der Innenstadt, die inzwischen die Realisierung von Entlastungs- bzw. Ergänzungsstandorten am S-Bahn-Ring zumindest für einige Jahre oder gar Jahrzehnte nach hinten verschoben haben, eine kritische Hinterfragung der projektbezogenen Dichtewerte und des Zugriffs auf innerstädtische Freiflächen sinnvoll erscheinen läßt. Wie angesichts der Notwendigkeit, über Flächenvermarktung einen kleinen Teil zur Sanierung des Berliner Haushalts beizutragen, die Dichtefestlegung auf öffentlichen Flächen verlaufen wird, ist dabei noch nicht hinreichend abzusehen.

Für den projektbezogenen Entscheidungsprozeß bleibt lediglich an die Adresse der Stadtbenutzer zu formulieren, daß Druck auf die öffentliche Verwaltung und die Politik mittelfristig das einzige erfolgversprechende Mittel sein wird, um in dem schwer überschaubaren allmählichen weiteren Verdichtungsprozeß immer wieder deutlich zu machen, welche Bedürfnisse von der Bevölkerung an die Innenstadt formuliert werden, einen Bereich, der - Richtwerte hin oder her - ein erhebliches Defizit an öffentlich zugänglichen Freiflächen besitzt und Überlastungserscheinungen in einer verdichteten Innenstadt zu befürchten hat. Ob diese Bedürfnisse dann leichter über die Stabilisierung oder gar Ausdehnung des Freiflächenangebots oder über die Begrenzung von Dichten und damit die Beschränkung der Nutzungsintensität in bestimmten Innenstadtbereichen zu gewährleisten sind, muß sich je nach den Bedingungen vor Ort zeigen. Voraussetzung für eine transparentere Debatte über die innerstädtische Büroflächenpolitik ist jedenfalls die Neuthematisierung der abstrakt erscheinenden Dichtewerte, deren Folgen regelmäßig durch die allmähliche Belegung von Bürohausneubauten erst dann auftreten, wenn eine politische Rückbeziehung auf den zugrundeliegenden Entscheidungsprozeß aufgrund des Wechsels von Akteuren usw. nicht mehr

sinnvoll möglich ist und damit die Möglichkeit erschwert wird, künftig zu fällende Entscheidungen durch eine Evaluierung früherer Entscheidungen zu qualifizieren.

4.32 Höhe - Die Illusion von den neuen „Geschlechertürmen“

4.321 VORBEMERKUNG

Die „Höhe eines Projekts“, das aus mehreren Bauwerken bestehen soll, läßt sich nicht eindeutig zumesen. Ab einer gewissen Größe ist vielmehr von einer Höhenverteilung oder einer Silhouette zu sprechen, wobei allerdings festzuhalten ist, daß neben einer oder mehrerer Regelhöhen nach oben abweichende Dominanten häufig vorkommen. Die Höhe steht in einem engen Zusammenhang mit der Dichte eines Projekts und mit seiner städtebaulichen Konfiguration, doch soll sie hier gesondert berücksichtigt werden, weil für die Akzentuierung bedeutender Orte nach wie vor eine herausgehobene Höhe, unabhängig von den beiden anderen städtebaulichen Merkmalen, eine Rolle spielt. Für die indirekte Festlegung der Gebäudehöhe wird in der verbindlichen Bauleitplanung häufig die Geschößzahl herangezogen. Im folgenden werden jedoch Trauf- und Firsthöhe als Maße im Vordergrund stehen.

4.322 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND IHRE WIRKUNG

Zur Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung werden neben Grundflächenzahl und Geschößflächenzahl auch Höhenmaße herangezogen. Eine Obergrenze ist rechtlich für bestimmte Gebietstypen der Baunutzungsverordnung nicht vorgesehen. Auch in der vorbereitenden Bauleitplanung und in stadtentwicklungsplanerischen Verfahren werden keine rechtsverbindlichen Aussagen getroffen, wenn dort auch Vorfestlegungen ohne Bindungswirkung für die Grobverteilung z. B. von Hochhausbauten stattfinden. Für einige Standorte existieren allerdings rechtsverbindliche Bebauungspläne, die nur über Befreiungen oder Änderungsverfahren modifizierbar sind. Dies gilt vor allem für den Westteil der Stadt, der in seinem erweiterten Zentrum mit dem Baunutzungsplan in weiten Bereichen rechtsverbindliche Geschößzahlbergrenzen festgelegt hat⁹⁵⁷. Für die Kerngebiete des Baunutzungsplans existieren diese nicht. Dort ist wie im Ostteil der Stadt eine Entscheidung nach § 34 BauGB möglich⁹⁵⁸, wenn auf ein Planverfahren verzichtet werden soll.

Damit steht im Rahmen der einschränkenden Anmerkungen, die für die Dichte oben gemacht worden sind, die Höhe weitgehend einer projektbezogenen Festlegung im Vorentscheidungsprozeß offen, die durch die verbindliche Bauleitplanung oder eine Genehmigung nach § 34 BauGB abgesichert wird.

4.323 THEMATISIERUNGSGRAD UND -ART

Mit Art der Nutzung und Dichte bildet die Höhe einen zentralen Baustein der städtebaulichen Ausprägung eines jeden Projekts, wobei auffällt, daß die Höhe in den Interviews dieser Untersuchung mit über 160 Erwähnungen noch knapp vor der städtebaulichen Konfiguration und deutlich vor den anderen Charakteristika wie der Art der Nutzung liegt. Dafür ist u. a. der Untersuchungsansatz verantwortlich. Überdies mußte allerdings angesichts der Umstrittenheit von Hochhausbauten und der offensichtlichen Bedeutung von Hochhäusern für die Erkennbarkeit von Standorten im Stadtraum nach der Vereinigung Berlins die Konfliktbewältigung über Hochhausentwürfe als einer der Brennpunkte in der stadtentwicklungspolitischen Debatte angesehen werden. Die Thematisierung der widerstreitenden Auffassungen im Einzelfall trägt auch hier zu einer Weichenstellung bei, die auf den Ausgang der Konfliktbewältigung bedeutenden Einfluß hat. Dabei kommt es zu folgenden wesentlichen Konstellationen in bezug auf die Bestimmung der Höhe der städtebaulichen Dominanten:

⁹⁵⁷ Die Diskussion um eine mögliche Obsoleszenz des Baunutzungsplans wurde oben bereits erwähnt und soll hier nicht weiter vertieft werden.

⁹⁵⁸ In Einzelfällen kommt überdies auch innerhalb der Stadt § 35 BauGB zur Anwendung. Vgl. Teil E, Rechtsgrundlagen.

- Bestimmung der Höhe in Relation zu Orientierungswerten aus der Stadtsilhouette,
- Bestimmung der Höhe aus der städtebaulichen Konfiguration und
- Aushandlung einer Kompromißhöhe⁹⁵⁹.

Für die Festlegung der „Quartiershöhe“, die neben den Dominanten das Erscheinungsbild wesentlich prägt, gelten andere Bedingungen, die sich in folgenden Konstellationen niederschlagen:

- Bestimmung der Höhe in Relation zu Orientierungswerten aus der Umgebung,
- Bestimmung einer neuen Höhe anhand allgemeiner Verträglichkeitsüberlegungen und
- Erschließung eines durchsetzbaren Erhöhungsspielraums durch den Investor.

Stadtsilhouette: Orientierungshöhen aus der Stadtsilhouette werden bei fast allen Projekten, die städtebauliche Dominanten aufweisen und damit aus der „üblichen“ Höhenentwicklung ausbrechen, zu Hilfe genommen⁹⁶⁰. Es handelt sich hierbei um eine Teilübertragung der Einfügungssystematik auf eine größere Umgebung, in die sich die Dominante auf einem anderen Höhenniveau einfügen soll. Obwohl von einer systematisch ablesbaren Stadtsilhouette praktisch an keinem Ort der Stadt gesprochen werden kann, stellen die bereits existierenden Dominanten für die meisten Akteure ein implizites Kalibrierungsraster dar, das in realen oder drohenden Konflikten expliziert wird. Dabei bringt es die Heterogenität der Stadt sowohl in ihrer städtebaulichen als auch in ihrer funktionalen und ihrer Akteursstruktur mit sich, daß ein überragender Bezugspunkt wie die Frauenkirche in München oder der Dom in Köln nicht ausgebildet worden ist.

Der Bezug auf bestehende Gebäude in der weiteren Umgebung wird dabei nur selten zur Genehmigung nach § 34 BauGB herangezogen, zumal ein solches Vorgehen häufig rechtlich problematisch ist. Er dient dagegen sowohl im Vorentscheidungsprozeß zur erstmaligen Höhenfestlegung als auch zur Konfliktbewältigung bei stark divergierenden Zielen verschiedener Akteure, die beispielsweise im Nachgang einer Wettbewerbsentscheidung aufbrechen können. Auch wenn in der Regel diese Bezugnahme durch die öffentliche Hand vorgenommen wird, bedienen sich ihrer Gutachter und Projektarchitekten ebenfalls.

Konfiguration: Im Gegensatz zur obigen Vorgehensweise entwickeln insbesondere Architekten in Wettbewerbsverfahren die Höhe ihrer Dominanten aus der städtebaulichen Konfiguration⁹⁶¹. Finden sie Bündnispartner für ihre Ableitung, können sie auf diese Weise durch die Thematisierung ihrer Höhenvorstellung die Alternativendiskussion entscheidend mitprägen. Dabei ist festzuhalten, daß sich ihre Ableitungen fast ausschließlich aus einer gestalterischen Logik speisen, die sich gegen eine funktionale oder aufenthaltsqualitätsorientierte Betrachtungsweise zu immunisieren versucht. Die Argumentation beruft sich entweder auf ästhetische Maßstäbe (z. B. den Goldenen Schnitt) oder auch auf projektimmanente Bedeutungsvernetzungen, die Schlüssigkeit herstellen (z. B. modularer Aufbau). Die Tatsache, daß eine städtebauliche Konfiguration eine Dominante erfordert, leitet sich durchweg aus dem Ziel einer Akzentuierung eines bedeutenden Punktes im Stadtgefüge durch eine herausragende Höhenentwicklung ab. Dabei beziehen die Dominanten ihre Bedeutung aus dem jeweiligen Projektzusammenhang. Kleine Entwurfsgebiete werden damit - in grober Tendenzbetrachtung - ähnlich viele Dominanten produzieren wie große, da unabhängig von der Größe des Gebiets nach einigen wenigen bedeutenden Punkten gesucht wird, die es zu akzentuieren gelte.⁹⁶²

⁹⁵⁹ Dieser Punkt wird hier gesondert betrachtet, da er sich von den beiden vorausgehenden dahingehend unterscheidet, als dort die Einigung über die Höhe wesentlich unproblematischer und schneller erfolgt, also ein spürbar unterschiedlicher Verlauf des Entscheidungsprozesses festzustellen ist.

⁹⁶⁰ Als Beispiele können das Ring-Center und ansatzweise der Bolle-Block sowie das Kant-Dreieck gelten.

⁹⁶¹ Als Beispiele können die Treptowers, der Alexanderplatz und ansatzweise das Zoofenster-Projekt genannt werden.

⁹⁶² Genauer zu betrachten ist die Situation bei mehrstufigen Entscheidungsprozessen, die zunächst Dominanten in größeren städtebaulichen Zusammenhängen produzieren, und dann je nach Wirkungsmacht des zugrunde liegenden Wettbewerbsergebnisses oder Rahmenplans in der Konkretisierung einzelner Teilstandorte durch Realisierungswettbewerbe u. U. weitere Dominanten produzieren. Die hier beobachtete Tendenz ist analytisch überspitzt formuliert.

Kompromißhöhe: Die Aushandlung einer Kompromißhöhe stellt zunächst für keinen der Beteiligten eine zufriedenstellende Lösung dar⁹⁶³. Eine Kompromißhöhe wird damit, wenn sie auch von ihrer Wirkung hinter eine höhere Dominante weit zurückfällt, in der Öffentlichkeit sowie unter den Akteuren stark wahrgenommen und häufig als Indikator für die Qualität der in der Stadt produzierten Entscheidungen herangezogen. Voraussetzung für das Nachdenken über einen Kompromiß ist die Unsicherheit der Entscheidungsträger über die zu realisierende Lösung. Wegen der Stellung der Entscheidungsträger über bzw. zwischen den Vertretern verschiedenster Partikularinteressen kann diese Unsicherheit mißbilligend als Entscheidungsschwäche oder wohlwollend als Interessenausgleichsbereitschaft interpretiert werden, wenn nicht die Auflösung von Entscheidungsblockaden im Mittelpunkt steht und damit die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit politischer Akteure.

Kompromisse sind in der Regel Ergebnis langwieriger Prozesse und damit nicht mehr einer eindeutigen Entscheidungssituation zuzuordnen, oder sie werden geschlossen, wenn eine hohe Aufmerksamkeit der Akteure mit einer besonderen Sensibilität des Umfelds zusammentreffen. Die Thematisierung von Kompromissen ist also lediglich dann möglich, wenn das betreffende Projekt an einem herausgehobenen Ort für die beteiligten Akteure liegt und sich hinreichend Betroffenheit durch potentielle Nutzer dieses Orts findet. Ob ein Kompromiß thematisiert wird, hängt also nicht zuletzt davon ab, ob über das Projekt im Bezirk oder in der Zentralverwaltung entschieden wird und ob es in der Nähe von Wohngebieten oder positiv stigmatisierten Orten liegt. Die konkrete Ausgestaltung des Kompromisses hängt von weiteren Rahmenbedingungen ab, die ihn entweder zum symbolischen Handeln werden lassen oder aber die Möglichkeit einer Anknüpfung an eine externe Ressource bietet, die von den Konfliktparteien gemeinsam anerkannt wird⁹⁶⁴.

Umgebung: Während Dominanten stets die Plattform zu einer Grundsatzdebatte über Hochhausarchitektur bieten und ihre exakte Höhe sich nur schwer verabsolutieren läßt, genügen die „Quartiershöhen“ anderen Kriterien⁹⁶⁵. Da sie die Gestalt von Straßen- und Platzräumen erheblich beeinflussen und bei Verzicht auf Hochhäusern auch bis zum obersten Geschoß stärker als prägende Höhen wahrgenommen werden, gerät die Bemessung an Maßstäben der Aufenthaltsqualität stärker ins Blickfeld. Grenzen die baulichen Strukturen an den öffentlichen Raum oder bestimmen sie ihn in seiner Gestalt deutlich mit, fallen Höhensprünge als Kontraste ins Auge. Demnach liegt eine Orientierung an der Höhe der Umgebung nahe. Die Traufhöhendiskussion in Berlin verweist darauf, daß das Erleben städtischer Räume stark von der kaiserzeitlichen Substanz und ihrer wiederentdeckten Qualität geprägt ist. Nichtsdestoweniger orientiert sich die Quartiershöhe bei vorhandenem Bestand auch dann an diesem, wenn er aus einer Epoche mit ähnlicher städtebaulicher Qualitätszuschreibung stammt. Dies betrifft insbesondere die Bauten der Zwanziger Jahre, die teilweise größere Traufhöhen als die kaiserzeitlichen Gebäude aufweisen, wohingegen Gebäude aus der Nachkriegszeit weniger als Orientierungspunkte herangezogen werden. Damit zeigt sich, daß größere Quartiershöhen zur Durchsetzung größerer Dichten von Investoren nicht beliebig herangezogen werden können und diese auf andere Argumentationslinien zurückgreifen müssen, um Bündnispartner in der öffentlichen Hand zu finden⁹⁶⁶.

Verträglichkeitsüberlegungen: Eng verwandt mit der Berufung auf die Umgebung ist die Thematisierung von Verträglichkeitsüberlegungen⁹⁶⁷. Sie findet nicht zuletzt in Teilquartieren von Projekten Berücksichtigung, die stärker dem Wohnen dienen, wird aber teilweise von anderen Betrachtungsweisen überlagert

⁹⁶³ Beispiele sind der Bolle-Block, das Kant-Dreieck und das Kranzler-Eck.

⁹⁶⁴ Solche Ressourcen sollen an anderer Stelle näher beleuchtet werden. Es handelt sich bei ihnen im wesentlichen um zwei: die Eigenart der näheren Umgebung, die bereits häufig als handlungsleitend identifiziert wurde, und die „Geschichte“ (kulturelles Erbe, Traditionen usw.).

⁹⁶⁵ Beispiele sind der Alexanderplatz und das Ring-Center. Initiatoren können beispielsweise die öffentliche Hand oder Architekten sein.

⁹⁶⁶ Diese Argumentationslinien sollen an anderer Stelle näher beleuchtet werden. Es handelt sich u. a. um die Schaffung einer Stadtkrone (Alexanderplatz), die Berufung auf den Bodenpreis und den Metropolencharakter einer City, den Vergleich mit anderen Metropolen wie New York, Paris, Mailand und Hongkong, die Notwendigkeit eines Kontrastes zu baulichen Zeugnissen aus ungeliebten Epochen wie der des industrialisierten Städtebaus der DDR-Zeit.

⁹⁶⁷ Beispiele sind der Potsdamer Platz und die Treptowers.

wie der der städtebaulichen Konfiguration o. ä. Auch Verträglichkeitsüberlegungen finden vorwiegend dann Anwendung, wenn die Quartiershöhen den öffentlichen Raum mitbestimmen. Die Herausbildung einer neuen Traufhöhe bzw. eines neuen Straßenquerschnitts wird unter Berufung auf Situationen in anderen Städten gerechtfertigt⁹⁶⁸ und verbindet sich über Dichtewerte und Attraktivitätsüberlegungen mit der Einschätzung des Standorts durch die Akteure. Gerade in Wohnquartieren versucht die öffentliche Hand, Verdichtungstendenzen, die teilweise bauordnungsrechtliche Probleme aufwerfen, durch eine strenge Begrenzung der Quartiershöhe aufzuwiegen, wobei die mögliche Zielgruppe mit ausschlaggebend für die Qualitätsvorstellungen ist⁹⁶⁹.

Erhöhungsspielraum: Die Erschließung eines Erhöhungsspielraumes setzt auf drei Faktoren⁹⁷⁰. Erstens hat die Problematik im Umgang mit dem Baunutzungsplan im West-Berlin der Vorwendezeit Befreiungsregelungen mit geringfügigen Überschreitungen der Traufhöhen in der Umgebung ein erhebliches Ausmaß angenommen⁹⁷¹, das vorbildhaft für Investoren bei dem Versuch sein dürfte, die Geschoßflächen durch zusätzliche Vollgeschosse zu erhöhen. Zweitens wird bei der detaillierten Ausarbeitung eines Projekts in der Regel eine Intensität der Zusammenarbeit zwischen Investorensseite und öffentlicher Hand erreicht, die einen harten Umgang mit kleineren Bruttogeschoßflächenerhöhungen als unangemessen erscheinen lassen⁹⁷². Drittens ist es im Rahmen der Konkretisierung des Bauentwurfs zumeist möglich, technische Gegebenheiten anzuführen, die im städtebaulichen Entwurf noch keine Berücksichtigung finden konnten und als Anlagen und Baulichkeiten von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung auch nicht als städtebaulich prägend angesehen werden⁹⁷³. Typischerweise werden auf diese Weise Technikgeschosse über die vorher festgelegte Gebäudehöhe hinaus durchgesetzt.

Die Erhöhung findet nicht grundsätzlich in der Schlußphase eines Projekts statt. Bisweilen hebt sie den Verfahrensstand in der Verwaltung aus und ist dabei wie eine Verdichtung beim Auftreten eines Investors als ein Eingehen auf eine plötzliche Entwicklungschance unter Aufgabe eines Teils der eigenen Ziele anzusehen, die im Vorfeld nicht bei allen Akteuren der öffentlichen Verwaltung gleichermaßen festgezurrt sind. Konflikte treten lediglich auf, wenn die vorher bestimmte Höhe in einen Begründungskontext eingebunden ist, der durch die Erhöhung aufzubrechen droht. Im Normalfall werden die Änderungen jedoch konfliktfrei als neue Details in die Planung eingearbeitet.

4.324 AKTEURE UND ZIELE

Bei den geäußerten Motiven der Akteure dominieren ganz deutlich die städtebaulichen Begründungszusammenhänge für eine gewisse Höhe, in weitem Abstand gefolgt von betriebswirtschaftlichen, technischen und rechtlichen sowie anderen Begründungszusammenhängen. Dies deutet wiederum auf den hohen Stellenwert der städtebaulich-gestalterischen Debatte in Berlin hin, überdies aber auch auf die geringe Notwendigkeit, die anderen Aspekte stärker zu hinterfragen, die sich im Gegensatz zu städtebaulichen Argumenten viel stärker als Sachzwänge herausstellen, während die wenig objektivierbare Debatte um eine städtebaulich angemessene Höhe unter allen Beteiligten im Entscheidungsprozeß geführt wird. Dies drückt sich wiederum aus in Stellungnahmen zur Rolle des jeweiligen Diskussionsstandes in der Arena, die über das anstehende Projekt zu befinden hat, und die unterschiedliche Leidenschaftlichkeit bzw. den unterschiedlichen Thematisierungsdruck, der bei den Akteuren zu herrschen scheint.

Bei den städtebaulichen Argumenten für oder gegen Hochhäuser stehen sich im wesentlichen zwei Fraktionen gegenüber, die der dogmatischen Hochhausgegner und die der Hochhausbefürworter, zwischen denen sich eine schwer durchschaubare, relativ breite mittlere Gruppe ansiedeln läßt, die häufig in der Verwaltung zu finden ist und sich zwar nicht als genereller Hochhausgegner abstempeln lassen will, aber

⁹⁶⁸ Vgl. beispielsweise den Veweis auf Mailand bei der Bestimmung der Höhe um den Potsdamer Platz.

⁹⁶⁹ An dieser Stelle soll auf eine genauere Analyse der innerstädtischen Wohnbautätigkeit verzichtet werden. Vgl. dazu beispielsweise Altrock 1999.

⁹⁷⁰ Vgl. die Fallstudien Kranzler-Eck, Zoofenster-Block und Treptowers.

⁹⁷¹ Vgl. dazu Teil A, Rahmenbedingungen.

⁹⁷² Vgl. dazu beispielsweise die innere Umorganisation des Ring-Centers im Rahmen der Detaillierung, die auf die Orientierung der späteren Phasen des Entscheidungsprozesses an der äußeren Gestalt hindeutet.

⁹⁷³ In Einzelfällen kommt es dennoch zu einer Auseinandersetzung über deren Detailplanung, wie bei den Treppenhäusern der Treptowers, die dann aber gestalterisch motiviert ist.

durchaus kritische Positionen zu den untersuchten Fallstudienentwürfen äußert. Die Positionen zur Hochhaus-Traufhöhenkontroverse überstrahlen deutlich die ebenfalls höhenbezogenen Themen der Festlegung von Regelhöhen für größere zusammenhängende Gebiete, insbesondere im städtebaulichen Zusammenhang. Die städtebaulichen Begründungszusammenhänge zu Hochhäusern lassen sich wiederum gliedern in umfeldbezogene, die die Höhe eines Gebäudes oder des höchsten Gebäudes in einem größeren Projekt mit Höhen in der Umgebung in Beziehung setzen, und gebäudebezogene, die Begründungen aus der Erscheinung des Gebäudes selbst abzuleiten versuchen. Erstere dominieren zahlenmäßig ganz eindeutig über letztere.

Beim Bezug zum Umfeld finden sich die Gesichtspunkte „Orientierung an anderen Höhen“, „Standortbestimmung von Höhenakzenten“ sowie „Neudefinition Höhenprofil und Begrenzung von Höhen“. Zur Orientierung wird von Hochhausbefürwortern jedes gerade mögliche Hochhaus der näheren und weiteren Umgebung herangezogen, um einen Entwurf zu legitimieren. Ob die Hochhäuser im Bestand städtebauliche Bezüge zum Neubaustandort aufweisen oder selbst vorbildhaft sind, wird dagegen nicht thematisiert⁹⁷⁴. Die Heterogenität der Berliner Silhouette erlaubt bei unterschiedlichen Entfernungen eine ganze Reihe von vermeintlichen Bezügen, wie der Vergleich der Extremfälle Johanniskirche-Bolle-Block und Kempinski-Bettenturm-Kantdreieck auf der einen Seite und Hotelhochhaus-Alexanderplatz-Treptowers bzw. Ring-Center bei einem Blick auf den Stadtplan sofort belegen. Eine echte Orientierung ist nur äußerst vage möglich, und daher scheint es sinnvoll, auf den Einsatz dieser Bezüge durch die verschiedenen Akteure noch einmal im Zusammenhang einzugehen. Von Seiten der Investoren werden kaum inhaltliche Versuche gemacht, die Orientierung an Nachbarn zu erklären. Sie begnügen sich, wenn sie sich überhaupt äußern, mit der Nennung der jeweiligen Nachbargebäude (A05, I06). Die Hochhausgegner bilden eine informelle Koalition aus „konservativen“ Politikern, Bürgern, Gutachtern und teilweise Verwaltungsmitarbeitern. Steht ein Hochhausdiskurs an, so wird insbesondere durch den Bezug auf öffentliche historische Gebäude versucht, die Höhe nach dem Muster der Münchener Frauenkirche zu begrenzen - das anerkannte Bestandsgebäude soll durch zu hohe Neubauten nicht entwertet werden (G008, G016, G029, G090, G111, G112), oder bereits bestehende Hochhäuser werden als Negativbeispiele dargestellt (G050). Dabei gestehen die Gegner teilweise selbst ein, daß diese Orientierung teilweise emotional erfolgt (Ö02). Kritik an den Befürwortern wird insbesondere dadurch laut, daß deren Bezugnahme auf weiter entfernt gelegene Nachbarn als abwegig kritisiert wird, doch erscheint dies aus der Beobachterperspektive - wird dabei aber von der oben skizzierten mittleren Gruppe gestützt - und bringt offenbar keine hinreichende Argumentationsgrundlage, um gegen die Befürworter erfolgreich anzutreten, wenn diese sich auf übergreifende stadtstrukturelle Ideen des Senats und die Unterstützung der Investoren berufen können: Die Orientierung am Alexanderplatz-Hochhaus sei „an den Haaren herbeigezogen“ und „weit hergeholt“, „so nähert sich kein Mensch der Stadt“ (G041, G067), und die Architekten suchten nach Vergleichen, hätten aber oft nur Selbstdarstellung im Sinn (G041, G110). Mehr Erfolg verspricht offenbar die Beziehung zu übergreifenden Höhenprofilen, die insbesondere in Friedrichshain Anwendung findet, aber in Charlottenburg offenbar außerhalb der kaiserzeitlichen Gebiete schwerer herzustellen ist (G037): Ein Akzent sei möglich, weil in der Umgebung höhere Wohngebäude vorhanden seien und deshalb müsse nach einer vermittelnden Höhe gesucht werden (G105), wobei für Friedrichshain die Höhe von 65 m eine große Rolle als Obergrenze spiele (G103, G105, G108). Es wird deutlich, daß die aus der Stadtplanung heraus definierten Bezüge stärkere Verbindlichkeit aufweisen, sich dabei aber auf Hochhäuser bewußt einlassen und trotz ihrer scheinbaren übergreifenden Gültigkeit für den Standort nicht zwangsläufig hilfreich sein müssen. So wird der höhenbegrenzende Bezug bisweilen scharf von Architekten sowie investorennahen Akteuren angegriffen, wenngleich auch diese sich einer Legitimation für ihre Höhenvorstellung aus der Umgebung suchen und bei absehbaren Konflikten mit hochhauskritischen Politikern Sensibilität zu entwickeln in der Lage sind. Die Akzente finden sich dann „an den verträglichsten Stellen“, und bei einer gewissen Höhe ist eine Grenze, um nicht über die der Umgebung zu gehen (G024). Daß auf diese Weise eine Höhenbestimmung auf keine hinreichende Entscheidungsgrundlage gestellt wird, zeigt der

⁹⁷⁴ Die kuriose Vielfalt der dabei herangezogenen Nachbarn wurde bereits in den vorangegangenen Kapiteln in bezug auf die Fallstudien deutlich, doch es ist aufschlußreich, die wichtigsten von ihnen noch einmal zusammenzustellen: Hotelhochhaus am Alexanderplatz, Punkthochhäuser des komplexen Wohnungsbaus in Friedrichshain, Europa-Center, Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche, Zentrum am Zoo, Kempinski-Bettenhaus, Theater des Westens, Wohnhochhäuser Hansaviertel, Turm Gerichtsgebäude Turmstraße, Johanniskirche Alt-Moabit. Eine Betrachtung über die Fallstudien dieser Untersuchung hinaus würde deutlich machen, daß die obigen Beobachtungen als gültig erachtet werden können.

Fall Kantdreieck, bei dem verschiedene Höhen im Gespräch waren und frühe Studien in Anlehnung an den Breitscheidplatz nur eine Höhe von 48 m vorsahen, wobei der dafür verantwortliche Akteur die Orientierung am Kempinski-Bettenhaus als „ein Lacher“ und „längst überholt“ darstellt (G031). Für die Treptowers wird ein „optischer Kurzschluß“ zum Alexanderplatz wegen der freien Sicht über die Spree postuliert (G046), ein Festhalten an der Traufhöhe sei „kleinmütig“ und bei Verdichtungsprozessen keine sinnvolle Alternative, wegen der 1950er-Jahre-Bauten in der Innenstadt die Einheitlichkeit „schon längst durchstoßen“ und das Hochhaus ein „legitimer Bautypus in Großstädten“ (G055), die Orientierung an der Gedächtniskirche „töricht“ und die Diskussion darum „populistisch“ (G063).

Da offenbar die Orientierungs-Debatte wenig zur Konsensbildung beiträgt und von ihr kaum projektübergreifende Überlegungen zur Bestimmung des Höhenprofils inspiriert zu werden scheinen, die die Höhendiskussion auf eine städtebaulich nachvollziehbare Grundlage stellt - vgl. die Umstrittenheit und Einseitigkeit der Argumentation bei einem der wenigen Versuche hierzu, dem „Verträglichkeitsgutachten“ zum Breitscheidplatz -, ist ein Blick auf die Standortbestimmung sinnvoll. Hier läßt sich das gesammelte Arsenal der Legitimationsbeschaffung durch stadtstrukturelle Gründe für einen Hochhaus-Akzent aus den verschiedensten Akteursgruppen wiederfinden, aber aufzeigen, daß konsensual als besondere Orte begriffene Grundstücke mit der Unterstützung der öffentlichen Hand für Höhenakzente deutlich eher rechnen können (G030, G040, G067, G070, G090, G110, G119). Es wird ganz besonders deutlich, daß diese kaum nähere Hinweise für die eigentliche Höhenbestimmung geben, wenngleich Standorte durchaus dann leichter durchzusetzen sind, wenn ihre Auswirkungen wie Verschattung usw. aufgrund des Standorts weniger ins Gewicht fallen, doch kaum ein Hochhaus über dieses Kriterium wirklich stürzt (G046, G064, G123). Die stadträumlichen Interpretationen verschiedener Akteure hinsichtlich der Standortbestimmung widersprechen sich, insbesondere bei der mittleren Gruppe der verhalten eingestellten Akteuren, wie sich besonders augenscheinlich an zwei begrenzt einflußreichen Akteuren zeigen läßt: Der eine sei kein Freund von Hochhäusern, hätte sie sich aber am Moabiter Werder vorstellen können, dagegen nicht am Alexanderplatz, während der andere - selbst kein expliziter Hochhausbefürworter - sie beispielsweise am Alexanderplatz sinnvoll findet, dagegen nicht am Wittenbergplatz (G030, G068). Aus einem Vergleich dieser stadträumlichen Bewertung verschiedener Akteure läßt sich lediglich herausfiltern, daß die Interpretation des Standorts als städtebaulich strukturiert durch den jeweiligen Akteur ihn tendenziell hochhaus skeptisch werden läßt, dagegen vermeintliche städtische Leerräume und nicht durch geschlossene Blockrandbebauung geprägte Gebiete eher Großzügigkeit nach sich ziehen (G068, G101, G124). Weiterhin ist unter den Gestaltern umstritten, inwieweit Stadtreparatur sich auf die Wiederherstellung der Traufhöhe beziehen sollte. So äußert sich der Kritiker der „töricht“ Orientierung an der Gedächtniskirchenhöhe als Vertreter der Notwendigkeit, die „geschundene Ecke [am Kranzler] räumlich [mit Blockrandbebauung] zu fassen“ (G063), während das dreieckige Kantdreieck völlig widersprüchliche Reaktionen von der Kritik an der „Unbefangenheit“ der Hochhausplanung in einem Gebiet mit „gut erhaltenen Blockkanten“ in der Umgebung (G066) bis hin zu einer Befürwortung gerade wegen des „ausgefranten“ und zerschnitten Blocks ohne geschlossenen Bebauung auf dem Grundstück (G040).

Die mangelnde Alternativendiskussion und die geringe Verbindlichkeit struktureller Argumente für die Standortbestimmung von Hochhäusern sind augenfällig, so daß auch hier nur eingeschränkt von einer aktiven planerischen Zielfindung und vielfach von einer begleitenden argumentativen Untermauerung von Einzelideen gesprochen werden kann. Durch welche Kräfte in der Akteurslandschaft diese Ideen entstehen, zeigt ansatzweise ein Blick auf den Themenkreis der Neudefinition von Höhenprofilen. Es ist nur eine kleine Minderheit von Akteuren aus dem Spektrum der Architekten, ohne explizite Äußerung auch der Investoren und schließlich der hochhausbefürwortenden Mitglieder der öffentlichen Hand, vorzugsweise der Exekutive, die sich offen zu einer Neudefinition von Höhen ohne Bezug zu bereits vorfindbaren Höhen bekennen. Teilweise erarbeiten diese eigenständige Positionen, die im Ergebnis moderat sind, aber marginalisiert bleiben, wie der Vorschlag eines Akzents von bis zu 80 m Höhe am Ring-Center (G090), doch häufiger sind polarisierende Positionen. So wendet sich ein Architekt gegen die „erschreckend stadtfriendly“ bürgerliche West-Berliner Szene und plädiert für „Natur und Landschaftsschutz durch Stadt“ - ohne auf weitere Zusammenhänge von Attraktivität und Gegenargumente gegen Hochhäuser einzugehen, die bekanntlich auch deren Dichte als nicht übermäßig hoch zu entlarven versuchen -, argumentiert aber selbst rein formal-städtebaulich: „Man muß auch einmal neue Maßstäbe setzen“, und „wenn man nie etwas neues einführt, dann gäbe es hier immer noch Wald“ (Ö07). Nur durch eine „Expansion in die Vertikale“ sei Veränderungsdruck unter Bewahrung geschichtlicher Struktur zu bewältigen

(G055) oder bisweilen eine Attraktivitätssteigerung herbeizuführen: „Warum nicht auch einen Akzent akzeptieren, der nicht abgeleitet ist, wenn er für das Gebiet wichtig ist?“ (G103). Städtebauliche Strukturargumente sind hier selten mit Nachdruck entgegenzusetzen, wenn der betreffende Ort einer höchsten Zentralität oder Bedeutung ist, oder sprechen sogar gegen eine Höhenbegrenzung (G037, G063, G091, G106, G125).

Auf Seiten der gebäudebezogenen Höhendiskussion sind definierende und legitimierende Begründungszusammenhänge zu erkennen. Die definierenden verweisen darauf, daß Hochhäuser in der Berliner Tradition im Gegensatz beispielsweise zu den USA ein Gestaltungsmittel seien (G038) und ihre Höhe sich aus Maßen und Proportionen ableiten lassen, die diese wiederum nach oben begrenzen (G046). Der Einsatz für eine gewisse Höhe wird von gestalterisch orientierten Akteuren mit architektonischem Hintergrund aus den Proportionen abgeleitet, auch wenn sich der dominierende Terminus des „schlanken Hochhauses“ kaum als nachvollziehbare städtebauliche Position festmachen läßt und eher als Generalformel in den Verhandlungen für eine größere Höhe und eine geringere Grundrißfläche begreifen läßt, die den von den Rahmenbedingungen auf dem Grundstück beeinflussten Entwurfsprozeß noch etwas moduliert (G007, G035, G038, G053, G075, G079, G086, G112)⁹⁷⁵. Insbesondere die rein morphologisch gewählten und sich in ihrer bisweilen sarkastischen Wortwahl leidenschaftlich gegen andere Überlegungen stellenden Beurteilungen des Kantdreiecks weisen darauf hin, daß die Debatte stark städtebaulich geführt wird und dabei Behauptungen widerlegt, die präzise Höhe eines Gebäudes werde ohnehin kaum beachtet: Es sei „viel zu kurz“, „gekappt“, „von den Proportionen eine Katastrophe“, ein „abgehackter Propfen“, ein „abgebrochener Riese“, und „absägen ist mit die schlechteste Lösung“ (G035, G053, G079, G086). Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, wird die Gestaltung als Legitimation für die Durchsetzung von Hochhäusern herangezogen, wobei dort Architekten und Politiker eine gemeinsame Position entwickeln, wenn „grazile“, „gefällige“ Baukörper mit „Qualität“ und „Gestalt“ im Vergleich zu „wichtigen“ Alternativen und „viereckigen Klötzen“ befürwortet werden (G079, G090, G091, G110, G112, G124). Dabei fällt auf, daß diese Argumentationslinie durchaus auch in der vermeintlich hochhausfeindlichen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz auf Verwaltungsebene einige Fürsprecher findet (S10, S16, S17, S25, S29).

Noch stärker werden die Positionen polarisiert, wenn planerische Argumente hinzutreten. Zwar ist angesichts von deren allgemeiner Bekanntheit kaum mit einer Thematisierung in jedem Verfahren zu rechnen - so daß sie ohnehin nur von planerisch argumentierenden Akteuren aus dem Spektrum der Bündnisgrünen und der Opposition sowie der Bürger explizit genannt werden (G057) -, doch werden gerade von Architekten Legitimationsangebote gemacht, die die allgemeine Hochhauskritik projektbezogen oder generell antizipieren und dabei nachzuweisen versuchen, daß Hochhäuser energetisch günstige Werte aufweisen können (A02) oder gar sämtliche ökonomische und ökologische Argumente der Hochhausgegner zu revidieren seien (A03). Sie finden ihr Echo in weiteren Befürwortern, die darauf verweisen, der geringe Grundriß stelle ein Denkmal gerade frei (G103) oder die Attraktivität von Wohnen im Hochhaus sei an anderer Stelle bereits hinreichend nachgewiesen (G106). Alle diese Argumente deuten auf den Grad an Differenziertheit, den der Entscheidungsprozeß standort- und projektbezogen erreicht. Sie „begründen“ kein Hochhaus oder eine Höhe, zeigen aber auf, daß angesichts der Umstrittenheit von Hochhäusern zumindest gewisse Qualitätsanforderungen bei ihrer Realisierung Berücksichtigung finden. Ihr bisweilen rein legitimatorischer Charakter ist nicht von der Hand zu weisen, wie in der Analyse der Argumentationslinien in den Fallstudien deutlich geworden ist. Die technischen Rahmenbedingungen, die von den Akteuren angeführt werden, lassen sich ebenfalls durch erhöhte Qualitätsanforderungen auffangen, stehen einer Realisierung aber nicht grundsätzlich im Weg und bringen keine erkennbare Höhenreduzierung (G044, G064, G084, G091, G106). Die betriebswirtschaftlichen Gründe für Hochhäuser, die im wesentlichen von den Investoren ins Spiel gebracht werden, sind als Eingangsgröße für deren Überlegungen kaum expliziter Gegenstand des Entscheidungsverfahrens (G106, G109, G115), tragen aber wesentlich zur bereits angedeuteten Vergrößerung von Grundrißflächen von Hochhäusern bei (G031). Die Entscheidungsunsicherheit, in der sich die übrigen Akteure hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Rentabilität gewisser Höhen und Grundrisse befinden, wird geschürt durch die in der Architektenszene geführte Auseinandersetzung um nutzflächenbezogene Baukosten, die die Vermutung laut werden läßt, daß dort

⁹⁷⁵ Hierfür spricht, daß er bei so verschiedenen Entwurfsprozessen wie dem Kranzler-Eck, dem Kantdreieck, dem Ring-Center, den Treptowers und dem Bolle-Block auftaucht.

von Vertretern verschiedener städtebaulicher Auffassungen lobbyistisch agiert wird (G055, G056, G061). Sie schwächt jedenfalls die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand beträchtlich.

Doch auch nach der Betrachtung dieser ergänzenden Aspekte sind die Bestimmungsgründe für die Höhe von Gebäuden noch nicht vollständig ergründet. Dazu sind der jeweilige Diskussionsstand in der Hochhausdebatte und davon abgeleitet die Leidenschaftlichkeit der Akteure sowie die Höhenfestlegung im Prozeß nochmals aufzurufen. Dabei ist aus den Aussagen der Akteure zunächst zu entnehmen, daß Mitte der 1980er Jahre gewissermaßen ein „Probierprozeß“ eingeleitet wird, bei dem die Politik noch äußerst vorsichtig agiert und mögliche Widerstände, die auch von den Vertretern der damaligen Koalition, nämlich insbesondere aus der CDU, kommen, hoch gewichtet werden. In den Bezirken ist anfangs eine klare Linie gegen Hochhäuser zu erkennen, die nur von einigen wenigen gestaltungsorientierten Politikern und Verwaltungsmitarbeitern offensiv in Frage gestellt wird. Während, wie oben bereits deutlich gemacht, in den östlichen Bezirken die Herangehensweise an Hochhäuser weniger dogmatisch ist und zum Zeitpunkt der Vereinigung bereits erste Erfahrungen mit der Durchsetzbarkeit von Hochhäusern gemacht sind, werden weitere Probierprozesse eingeleitet, die vorsichtig-tastend an einzelnen Stellen die Traufhöhe überschreiten (G019). Aufbauend auf diesen Erfahrungen werden die Widerstände in späteren Entscheidungsverfahren tendenziell geringer, da sich politisch durchsetzungsfähige Konstellationen herausgebildet haben, die Erfahrungen mit Hochhäusern einschätzbarer werden - gewissermaßen läuft damit der Prozeß in den Bezirken parallel zum Senat mit dem Potsdamer Platz und dem Alexanderplatz - , vom Senat Vorgaben für eine Höhenentwicklung kommen und die beplanten Standorte tendenziell weniger durch umliegende Traufhöhenbebauung geprägt sind: Die Politik war gegen ein Hochhaus und hatte mit dem Europa-Center genug (G050), das Kantdreieck ist „der Sündenfall von Paul Josef [Kleihues]“ (G027), die Bürger waren nach dem Wettbewerb wütend über die erste Vertikale, und Spannung kam hoch (G039), das Hochhaus von JSK war wegen der damaligen Hochhausdiskussion noch nicht akzeptabel (G099), man war in Tiergarten - bis hin zur CDU, mit der ein Beschluß gegen Hochhäuser im Moabit-Werder gefaßt werden konnte (G029) - „gnadenlos auf Blocklinie“, doch am Ende wurde schnell gefeilscht, und ein Verwaltungsmitarbeiter wollte wegen den Proportionen mehr Geschosse (G007, G016, G101), „am wichtigsten ist die Traufhöhe“ (G068), und Hochhäuser werden im Bezirk (Treptow) als „bedrohlich“ gesehen (G119). Jedoch haben „alle ... aus dem Bauch argumentiert, denn entweder mag man vertikale Gebäude oder nicht“ (G039), der Streit durchzog alle Parteien, so daß auch der erneuerungswillige Hassemer in der CDU auf Traufhöhenbefürworter stieß (G053), wobei zunächst noch die Einigung auf ein „neues Höhenprofil“ am Kantdreieck möglich war (G035), die Durchsetzung von Hochhäusern aber beispielsweise in der CDU „kein Problem“ ist, auch wenn vor allem die Abgeordneten, die nicht aus dem Baufach sind, „etwas gezuckt haben“, sich die Baufachleute aber innerparteilich durchsetzen können (G112), schließlich zur Umstrittenheit der Einfügung eines Turms (Treptowers) konzidiert wird, „ich hätte es mir aber schlimmer vorgestellt“ (G060), während die „Leute, die für die Traufhöhe plädieren, ... immer weniger werden, [und] Berlin ... angeblich dann international werden [soll]“ (G050), und dabei die Parteien und Kräfte, die ein Hochhaus von Anfang an ablehnen oder einen Dominoeffekt befürchten, in die Minderheit geraten oder marginalisiert werden (G023, G077), interessanterweise die SPD „den Paradigmenwechsel zu Hochhäusern akzeptiert“ (G029), die Verwaltung „die Höhendiskussion als Scheindiskussion“ bezeichnet, die gemeinsam mit dem Investor festgelegte Höhe in der BVV vertritt und vor einem Eintritt des Senats ins Verfahren warnt (G029), die „immer wichtige“ Traufhöhe dadurch relativiert wird, daß die Stadt „immer zackig“ sei und eine Position zwischen Stimmann und Frankfurt am Main gesucht wird (G075), und schließlich lediglich „Dimensionssprünge“ noch als problematisch erachtet werden (G105).

4.325 RAHMENBEDINGUNGEN UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Es ist also nicht die bereits vor der Vereinigung vorhandene Initiativkraft der Hochhausbefürworter und Modernisierer (G038, G055), die eine Trendwende einleitet, sondern eine geringfügige Veränderung von politischen „Stellgrößen“ infolge größerer ökonomischer Nachfrage nach Büroflächen und der oben geschilderten Begleiterscheinungen nach der Vereinigung, die die anfängliche Metropoleneuphorie, die noch ohne ökonomisches Fundament aufkommt und sich erst an der Realität proben muß, zur Ausdifferenzierung der Traufhöhenpolitik und der Akzeptanz oder gar dem gezielten Einsatz von Hochhäusern führt. Den Befürwortern von Hochhäusern kommt die pragmatische Haltung zahlreicher Gutachter und Akteure der öffentlichen Hand entgegen, die eine Höhenfestlegung nicht in jedem Detail für wichtig erachten, Hauptsache die Höhe bleibt begrenzt (G058), und teilweise - insbesondere in den östlichen Bezirken, wo klare Entscheidungen aus Angst vor und Unverständnis gegenüber zähen Diskussionsprozessen

befürwortet zu werden scheinen (G105, G106, G108, G111, G124, informelle Gespräche), die Haltung vertreten wird, „wenn schon ein hohes Haus, dann auch richtig“ (G108, G111, G124). Trotz der festen Haltung von Senatsbaudirektor Stimmann ist es immer wieder die tendenziell für Veränderung und Metropolenbildung aktivierbare Position von Teilen der SPD und deren abwägende Haltung in der politischen Mitte, die in projektbezogenen Kompromissen allmählich die überschäumende Ideenvielfalt der ersten Tage nach der Vereinigung in ein zunehmendes Reservoir von planungs- und baurechtlich gesicherten Hochhausstandorten überführt, während die Bündnisgrünen sich wesentlich beharrlicher gegen Hochhäuser positionieren, die CDU ohnehin in Neubaustandorten zu wirtschaftsfördernder, restriktionsarmer Politik bereit ist und die PDS als unentschiedene und mithin tendenziell reaktive und Entscheidungen mittragende Kraft wirkt. Es ist auch für diese Untersuchung zu betonen, daß aus Sicht der Investoren Hochhäuser häufig nur als Akzentsetzer und damit einmal pro Projekt notwendig erachtet werden, wobei in der kleinteiligen Innenstadt hohe Dichten - Bsp. City-West - die durch das Zoofenster provozierten Dichten angesichts des vorhandenen Bestands teilweise nur durch Hochhäuser zu erreichen scheinen. Die Sensibilität des Themas nicht nur in Berlin ist auch den Investoren bewußt, und teilweise sind sie nicht in der Lage, ihre eigenen spekulativen Hoffnungen einzulösen, oder aufgrund der Bodenpreise gar nicht auf Hochhäuser angewiesen.

Daraus läßt sich ein größerer Spielraum der öffentlichen Hand für eine eigenständige Zielfindung ableiten, doch wurde bereits auf deren Verunsicherung und innere Zersplitterung hingewiesen, die von Seiten der Befürworter von Hochhäusern in der prozessualen Durchsetzung von Hochhäusern ausgenutzt werden können. So werden 200 m hohe Gebäude gefordert, „obwohl das Quatsch ist“, um wenigstens 100 m durchzusetzen u. ä. (G037, G108, G127), Investoren fordern Genehmigungen nach § 34 BauGB für 140 m hohe Gebäude unter Berufung auf die Umgebung (G041), die Generierung von Hochhausalternativen trägt überhaupt erst zur Öffnung der Debatte bei (G019, G041, G074, G099), die zunächst gar keine Hochhäuser vorgesehen hatte, während von Architekten und Investoren darauf abgehoben wird, daß über der Traufhöhe liegende Umgebungshöhen die Entscheidung über die Höhe „ein bißchen weich“ werden lassen (G082), die Offenheit des Senats für Hochhausakzente an gewissen Orten, ohne diese in Höhe oder Standort ganz präzise zu bestimmen (G041, G067, G068, G124), verfestigt eine Debatte auf die Höhe des Alexanderplatz-Hochhauses, als diese unvorsichtigerweise einmal genannt wird (G044, G058), und die Möglichkeit der feinsinnigen Einpassung eines Gebäudes in seine Umgebung durch eine längere Abstimmung begrenzt dessen Höhe, fällt aber im Vereinigungsboom bald aus (G019, G021, G028, G031, G039). Es wird deutlich, daß es eine städtebauliche „Verfachlichung“ ist, die die Höhenfestlegung oberhalb der Traufhöhe häufig erst ermöglicht und dabei Legislative und Bürger als nicht fachlich kompetente Akteure auszugrenzen imstande ist. Schließlich bringt aber die Einräumung von Akzenten in Vorentscheidungsprozessen, die dann von Investoren und Architekten thematisiert und konkretisiert werden, eine deutlichere Verschiebung in die Richtung von Hochhäusern, bei der die Vorentscheidungen im Nachhinein Zug um Zug durch Verfahrensschritte legitimiert werden, in denen die grundsätzliche Alternative zwischen Hochhaus und Traufhöhenbebauung gar nicht mehr zur Debatte steht. Der Einfluß des Maßstabs auf die Durchsetzung von Hochhäusern, der im Abschnitt zur städtebaulichen Konfiguration erläutert wurde, ist offensichtlich. Liegt eine kleinmaßstäbliche Situation vor, so gelingt aufgrund der vielfältigen Bezüge zur Umgebung die Durchsetzung eher durch bewußte Ausgrenzung der Hochhausgegner und kann sich nicht mehr ausreichend auf die dethematisierende Wirkung der vergleichsweise viel geringeren Bedeutung eines Hochhauses in einem flächenhaft ausgedehnten Areal stützen.

4.326 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG UND VERÄNDERUNGSSPIELRAUM

Nirgends in der Städtebaupolitik läßt sich eine gewisse Parallelität von allgemeinpolitischer Ausrichtung eines Akteurs bzw. einer Person und seiner / ihrer Einstellung zu städtebaulichen Positionen so deutlich feststellen wie bei der Gebäudehöhe und insbesondere der Einstellung zu Hochhäusern. Während „Bewahrer“, also grundsätzlich eher konservative, veränderungs-skeptische Personen einem erkennbaren städtebaulichen Bruch durch eine neue Gebäudehöhe kritisch gegenüberstehen, zeigen „Modernisierer“ eine viel größere Offenheit. Zwar gibt diese Zuordnung nur eine Tendenz wieder und läßt sich tatsächlich auch in den einzelnen politischen Parteien eine gewisse Vielschichtigkeit ausmachen⁹⁷⁶, doch ist der

⁹⁷⁶ Z. B. „Traditionalisten“ und „Wirtschaftsnahen“ in der CDU, wie bereits oben mehrfach deutlich wurde, „Metropolenorientierte“, „differenziert Veränderungs-bereite“ und „Rot-Grüne“ in der SPD, zahlreiche „Kiezbezogene“ und einige „Städtebauer“ bei den Bündnisgrünen sowie „Arbeitsplatzorientierte“, „Kiezbezogene“ und „Kapitalkriti-

Zusammenhang dennoch viel enger als bei abstrakteren städtebaulichen Themen. Unter den Akteuren läßt sich dementsprechend ein breites Spektrum von Positionen hinsichtlich der Höhe feststellen, das im Widerspruch zu der häufig kolportierten Traufhöhenorientierung der Berliner Politik steht. Dies hängt mit dem steigenden Stellenwert der Bürobauten und dem sinkenden des Wohnungsbaus in der stadtentwicklungspolitischen Debatte, der tendenziell veränderten Standorttypologie und der zunehmenden Bereitschaft zunächst skeptischer Akteure zusammen, von einer vergleichsweise strengen Durchsetzung der Traufhöhe abzugehen. Es ist nichtsdestoweniger darauf hinzuweisen, daß die Debatte um die Gebäudehöhe stark von professionellen Akteuren bestimmt wird und damit in der Bevölkerung breite hochhauskritische Kreise ausschließt, wenn man die enge Fixierung der Presse auf eine Berichterstattung über das bloße Stattfinden von Investitionsvorhaben und auf symbolische oder besonders herausgehobene Orte sowie die geringe Rolle der formalen Beteiligung im Bebauungsplanverfahren gegenüber städtebaulichen Vorentscheidungsverfahren berücksichtigt. Es war ein Ziel der voranstehenden Ausführungen, deutlich zu machen, wie stark eine breite „mittlere“ Gruppe von Akteuren, die sich nicht als Ideologen für oder gegen Hochhäuser abstempeln lassen will, bereit ist, differenzierte und standortbezogene Entscheidungen zu treffen, dabei aber erheblich Gefahr läuft, von der - in bezug auf diese Akteursgruppe, die sich beispielsweise in der Verwaltung findet - exogenen Thematisierung von Hochhäusern instrumentalisiert zu werden und auf die grundsätzlichen politischen Entscheidungen über die Vertretbarkeit von Hochhäusern an einem gewissen Standort gar keinen Einfluß mehr zu nehmen. Die „Verselbstverständlichung“ von Hochhauskonzepten durch die permanente Einspeisung hochhausbeladener städtebaulicher Vorschläge in die Stadtentwicklungspolitik ist positiv als ein Stück „Entdogmatisierung“ anzuerkennen, abstrahiert aber angesichts des u. U. bereits als bedenklich aufzufassenden Umfangs planungsrechtlich gesicherter, aber auf mittlere oder gar auf längere Sicht ökonomisch oder aufgrund standortbezogener Sonderbedingungen gar nicht absehbar realisierbarer Hochhausstandorte von einer Reihe weiterer stadträumlicher, verkehrlicher sowie nutzerbezogener und nicht zuletzt ökonomischer Rahmenbedingungen von Bürohochhäusern.

Der „Paradigmenwechsel“ von der Traufhöhe zu mehr Hochhäusern ist nur unter Berücksichtigung all dieser Faktoren erklärbar, insbesondere vor dem Hintergrund des angedeuteten Pragmatismus in der Spitze einiger Verwaltungen - der bisweilen auch taktisch bedingt sein mag - und des hochgradig zersplitterten Positionsspektrums innerhalb der öffentlichen Hand. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings der vorentscheidende Impuls, der von Seiten des Senats in die Entscheidungsfindung eingeht und sowohl projektübergreifend als auch projektbezogen Hochhäuser an zahlreichen Standorten fördert, aber noch nicht unbedingt durchsetzt. Der Stellenwert und die Funktionsweise vertikaler Abstimmungen wurde bereits in einem der vorangehenden Kapitel näher beleuchtet, so daß an dieser Stelle lediglich auf einen eng mit dem städtebaulichen Charakter der Entscheidung über die Gebäudehöhe hingewiesen werden soll. Die Durchsetzung eines veränderten Höhenprofils folgt dabei - überlagert von anderen Gesetzmäßigkeiten⁹⁷⁷ - einem Muster, das dem aus der Stadtsoziologie bekannten Phänomen der „Invasion und Sukzession“ ähnelt - ohne mit diesem mehr als nur indirekt zu tun zu haben. Offenbar werden nämlich Gebäudehöhen implizit in gewissen „Stufen“ gedacht und begriffen. Neben der Traufhöhe, deren Stufe einen Bereich von der klassischen Berliner Traufhöhe bis zu dem in der Friedrichstadt verfolgten Profil mit bis zu zwei Staffelgeschossen - formal ohnehin bei unveränderter Traufhöhe - reicht, existiert die eine erste Hochhausstufe, zu der Gebäude in einem Höhenbereich von etwa 40 - 65 m reichen und der seine Referenzpunkte in den Hochhäusern der 1950er Jahre und den Punkthochhäusern des komplexen Woh-

sche“ bei der PDS. Tendenziell setzen sich in der CDU die Wirtschaftsnahen durch, außer wenn symbolische Werte zu verteidigen sind, in der SPD auf Bezirksebene je nach Verortung des Baustadtrats die jeweilige Gruppe, auf Senatsebene in der Großen Koalition zwangsläufig die differenziert Veränderungsbereiten, nachdem von den Metropolenorientierte lange Zeit starker Druck ausging, bei den Bündnisgrünen die dominanten Kiezbezogenen und bei der PDS wegen ihrer Sondersituation im Ostteil der Stadt letztlich die Arbeitsplatzorientierten.

⁹⁷⁷ Diese erklären z. B. die Treptowers, die man im Sinne der folgenden Ausführungen einerseits als Teil des „Pseudo-Standorts“ S-Bahn-Ring (im Sinne eines standortübergreifenden Denkkontexts von Standorten und Quartieren, die ein Merkmal im Hinblick auf ihre Standortbedingungen teilen, nämlich gerade die Lage am S-Bahn-Ring, und daher bis zu einem gewissen Grad auch im Entscheidungsprozeß im Zusammenhang behandelt werden) mit dessen städtebaulicher Prägung, andererseits als ansatzweise traufhöhengeprägt begreifen muß, wobei die bei der städtebaulichen Konfiguration erläuterte Faustregel „Der Maßstab bestimmt das Ergebnis“ die herausgehobene Durchsetzbarkeit eines einzelnen Turmhochhauses mit erklärt.

nungsbaus hat. Über dieser Stufe folgt die „eigentliche Hochhausstufe der 1990er Jahre“⁹⁷⁸, der Bereich zwischen etwa 100 und 130 m Gebäudehöhe, und darüber gewissermaßen die „extreme Hochhausstufe“ ab etwa 150 m. Liegt in einem Gebiet eine Prägung⁹⁷⁹ durch eine bestimmte Stufe vor, so läßt sich aufgrund der Sensibilität der handelnden Akteure, der Überarbeitung von als hypertroph begriffenen Entwürfen usw. lediglich ein Sprung um eine Stufe durchsetzen, während in der Regel ein Überspringen einer Stufe als unangemessen begriffen wird, auf starke Konflikte stößt und bisweilen scheitert - wie 1988 am Kranzler-Eck. Lediglich in den Orten allerhöchster Zentralität, die vom Senat als solche aus der ansonsten üblichen Stadtentwicklungsdiskussion herausgehoben sind und gegen starke Widerstände abgeschottet werden, ist es überhaupt möglich, eine Höhe durchzusetzen, die noch gar nicht vorhanden ist, nämlich der Sprung in die extreme Hochhausstufe. Auf diese Weise erfolgt Invasion⁹⁸⁰. In den Nebenzentren findet gewissermaßen Sukzession statt, indem ein Höhengsprung um eine Stufe stattfindet. Auf diese Weise wird allmählich das Höhenprofil um eine Stufe heraufgesetzt, und Zentralitäten reproduzieren sich grob. In einer neuen Welle wäre dann das Erreichen einer weiteren Stufe denkbar. Die Realisierungsbedingungen der Hochhäuser und die Marktsituation bestimmen, wie lange eine solche Welle dauert und ob sich dabei Orte bestimmter städtebaulich zugemessener Zentralität durchsetzen oder nicht. Wengleich in einem zweistufigen Verwaltungsaufbau in einem Gemeinwesen, das stark durch die fachliche Diskussion innerhalb der Exekutive und ihres Beraterumfelds geprägt ist, politisch gesetzten städtebaulichen Veränderungen nur eine begrenzte Wirksamkeit zugemessen werden kann, stellt der beschriebene Mechanismus einen plausiblen Erklärungsrahmen dar, der der Politik - zunächst unabhängig von der fachlichen Debatte - einen realen, systematischen Einfluß zuschreibt, der in der Exekutive verankert ist, die selbstverständlich einer Fülle von Inputs aus Parteien, Legislative, Verwaltungsapparat, Fachöffentlichkeit und Bevölkerung ausgesetzt ist und daher nicht komplett autonom entscheidet.

Bilanziert man die oben konstatierte tendenzielle Verengung der Hochhausdebatte auf städtebauliche Gestaltungsüberlegungen, bleiben also einige stadtentwicklungspolitische Fragen bisher offen, die es sich lohnt, öffentlich breit zu thematisieren und dabei eine bewußte Rückkopplung zu den Benutzern von Stadt einzugehen. Zunächst ist auch und gerade in bezug auf die Höhe die bereits im Rahmen der städtebaulichen Konfiguration erwähnte Frage nach der Definition von City und ihren Nutzern wieder aufzugreifen, die einschließt, wie „schick“ oder vordergründig metropolenhaft mit allen Konsequenzen die City sein sollte, welche Rolle den nicht bebauten Frei- und Verkehrsräumen in ihr für Aufenthalt, Fußgängerverkehr und in bezug auf mögliche Pkw-Dauerbelastung zukommen, die in einer Verbindung von Hochhausverdichtung und nur begrenzt durchsetzbarem Rückbau von Flächen für den MIV zu erwarten ist, inwieweit die City über mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte als transitorischer Ort zu begreifen sein soll, der aus bestehenden Gebäuden, noch auf irgendwann zu realisierende, aber vorübergehend von Investoren nicht riskierte Großprojekte wartenden Brachen, Großbaustellen und einzelnen, zumindest in dieser Übergangssituation als maßstabsprengend empfundenen Hochhäusern der „neuen Zeit“ besteht usw. Daran schließt sich ein Dialog mit Bürgern und Benutzern über die Frage von Sichtbarkeit und Straßenwirksamkeit von Hochhäusern an, wenn angesichts der leitbildhaften Hegemonie, Hochhäuser dürfen nicht versteckt werden, die alte Versöhnungsstrategie der Stadtentwicklungspolitik mit der tendenziell als hochhaus skeptisch erachteten Bevölkerung nicht mehr anwendbar scheint, Hochhäuser zwar bisweilen zuzulassen, aber im Blockinneren zu „verstecken“. Sollte sich tatsächlich das Ziel einer dauerhaften Höhenbegrenzung (und Standortdefinition von Hochhäusern) durchsetzen, das in der Ära Jakubeit zwar verbal angeklungen ist, aber durch die Logik der „Pendants“ zu genehmigten Hochhäusern neue Begehrlichkeiten heraufbeschworen hat, dann ist über die hierzu erforderlichen tragfähigen Instrumente in einer

⁹⁷⁸ Einzelne Gebäude erreichten auch vor den 1990er Jahren diese Höhe, wie beispielsweise das Hotelgebäude am Alexanderplatz, doch die ausschlaggebenden Mechanismen für die Produktion von Hochhäusern in der Zeit der „Nachkriegsmoderne“ in West und Ost konnten in dieser Untersuchung nicht näher beleuchtet werden.

⁹⁷⁹ Der Begriff der Prägung ist natürlich problematisch, wie sich insbesondere am Bereich des Ostbahnhofs zeigt, dem mit dem Rahmenplan eine Prägung durch die Traufhöhe zugeschrieben wurde, mit Möglichkeiten der Erhöhung in die nächste Stufe. Wie stark die Prägung durch die erste Hochhausstufe in der Umgebung begriffen wird, bestimmt die Durchsetzbarkeit des Sprungs in die Hochhausstufe der 1990er Jahre, die aber auf deutlichen Widerstand stößt.

⁹⁸⁰ Invasion ist offenbar auch von dem Wunsch von Investoren getrieben, die Höhe bestehender Gebäude zu übertreffen. In Berlin tritt aufgrund der geringen Bedeutung von Einzelinvestoren und der noch frühen Phase, in der sich die Hochhausdiskussion befindet, diese Triebfeder gegenüber den Mechanismen in der Politik etwas in den Hintergrund.

Zeit der projektorientierten Stadtentwicklungspolitik an den Orten eigentümlerarmer Großparzellenkonglomerate, an denen sich kein einzelnes Grundstück und seine Bebauung tatsächlich einer übergreifenden Ordnung unterzuordnen scheint, in einem politischen Umfeld der häufigen Infragestellung von Entscheidungen aus der vorangehenden Legislaturperiode nachzudenken. Hierzu könnten bodenpolitische Strategien einen bisher viel zu wenig wahrgenommenen Beitrag leisten⁹⁸¹. Für eine Abstimmung der Stadtentwicklungspolitik über die Citystandorte hinaus verspricht die enorme Größe Berlins wenigstens ansatzweise eine Versöhnung⁹⁸² unterschiedlicher städtebaulicher Leitbilder dadurch, daß jeder Seite wenigstens an bestimmten Orten Rechnung getragen wird, also gewissermaßen offensiv - wie bereits in den Charlottenburger City-Leitlinien ansatzweise versucht - die Reservierung von Orten dynamischer Veränderung für Hochhauskonzepte und als eine eingehegte sowie mit gewissen Spielregeln versehene „Spielwiese“ für ihre Befürworter politisch verkoppelt wird mit der Anerkennung von „Tabuorten“, in denen der Respekt vor der lebenswerten Urbanität der „Europäischen Stadt“ im Sinne des Städtebaus des 19. Jahrhunderts und der Traufhöhe im Vordergrund steht⁹⁸³. Dies erfordert - neben der Definition der benannten „Spielregeln“ zweierlei: erstens die baurechtliche Flankierung, die diese Kopplung sanktioniert und stabilisiert, nicht mittelfristig über den Bodenpreismechanismus wieder in Frage stellt, und zweitens einen sensiblen Umgang mit den definierten „Nahtstellen“ zwischen den Orten verschiedener Prägung, der nach Meinung einer überwiegenden Mehrzahl von Akteuren am Kranzler-Eck gefehlt hat und dort Auslöser für die bekannten Konflikte geworden ist, auch wenn der Ex-Senator Hassemer bis heute beteuert, es sei für den Stadtraum Kurfürstendamm lebensnotwendig, seinerseits deutliche städtebauliche Veränderungen zu erleben (G120). Bei der Definition der erwähnten „Spielregeln“ ist ein Blick auf die Überlegungen hilfreich, die unter Gutachtern, Verwaltungsmitarbeitern und Architekten zum Thema einer möglichen „zweiten Traufhöhe“ angestellt wurden und bereits Eingang in Entscheidungsprozesse gefunden haben. Es wird dabei schnell deutlich, daß diese praktisch nicht stadträumlich wirksam werden kann, da sie sich nicht als geschlossene Kante von einzelstehenden - und dabei überdies möglichst schlanken - Punkthochhäusern zeigen und angesichts der Unterschiedlichkeit der Bedingungen vor Ort wahrscheinlich auch nicht einheitlich herstellen lassen wird. Hinzu kommt, daß Hochhausstandorte außer an den städtebaulich ehrgeizigen Projekten wie am Alexanderplatz sehr verstreut stehen und auch standortübergreifend nicht als Zusammenhang begriffen werden können. Es verwundert daher, daß gerade diejenigen

⁹⁸¹ Für das Vergleichsbeispiel München und den Stand der Diskussion vgl. Schäfer/Specovius/Lau 2000.

⁹⁸² Dem Autor ist an dieser Stelle bewußt, daß die vorgeschlagene Strategie sich den politischen Rahmenbedingungen unterwirft und hier nicht erneut prüft, ob ein weitestgehender Verzicht auf Hochhäuser durchsetzbar und realistisch wäre. Die Ergebnisse der Recherchen zu dieser Untersuchung haben allerdings starke Hinweise darauf gebracht, daß dieser Verzicht nicht realistisch wäre oder zu einer unkontrollierten und nur wenig verzögerten Durchsetzung von Hochhäusern führen würde - eine Nachfrage nach zusätzlichen Büroflächen immer voraussetzend. Für ein Porträt der beteiligten Akteure, deren Auffassungsspektrum und Zusammenwirken vgl. das Kapitel über die Akteure oder auch die Abschnitte über Argumentationslinien in den Fallstudien. Eine normative Aussage zu Hochhäusern soll mit dieser Erkenntnis nicht verbunden werden (der Autor steht Hochhäusern nach wie vor skeptisch gegenüber).

⁹⁸³ Die hier suggerierte Dichotomie läßt sich ausdifferenzieren in eine bewußte Definition von unterschiedlichen Stadträumen unterschiedlicher Höhentypen, die eine gewisse Vielfalt herstellen, eine Strategie, die in Wohnquartieren durch die unterschiedlichen Wohnformen längst gängige Praxis ist, sich aber im Bürohausbau zumindest in Berlin erst allmählich einstellt, dabei aber nur begrenzt systematisch verfolgt wird, wenn man sich die Genese des Projekts Potsdamer Platz in Erinnerung ruft, an dem die „neue Traufhöhe“ in Anlehnung an Mailand, die ein Beitrag zu der beschriebenen Vielfalt darstellen könnte, so man sie - die Vielfalt und die Mailänder Traufhöhe - denn mag: Letztlich wurde die endgültige Höhe durch Druck des Daimler-Benz-Konzerns auf den Senat im Rahmen der Weiterbearbeitung der Wettbewerbsentwürfe oberhalb des ursprünglich angestrebten Werts festgelegt. Ob diese Vielfalt sich durch Wettbewerbe, Fachleute oder Investoren ergeben sollte, ist angesichts ihrer Wirkung für die Benutzer und die wenig fachliche Entscheidungsmotivation fraglich, und ob sich die Berliner Stadtentwicklungspolitik selbst damit genug sein sollte, das Entstehen dieser Vielfalt offen, aber ohne projektübergreifenden Gestaltungswillen hinzunehmen, wird an dieser Stelle bezweifelt. Der derzeit verfolgte Ansatz einer Überwindung dieser Projektorientierung, der Planwerksprozeß, erlaubt eine gewisse Systematisierung dieser Vielfalt, ist aber bereits wegen seiner begrenzt offenen Diskussion und seiner zunächst dominanten städtebaulichen Fixierung bereits kritisch gewürdigt worden. Seine konzeptionelle Stärke sollte aber in bezug auf die Höhendiskussion in einer Hinsicht nicht unterschätzt werden: Mit der Ermittlung der Potentiale einer inneren Verdichtung greift er zwar auf u. U. wertvolle Freiflächen zu, doch stellt er sich aktiv gegen den oben erläuterten Invasions- und Sukzessionsmechanismus, indem er neue Höhenstufen, die teilweise unter denen der vorhandenen Prägung liegen, erst hoffähig macht.

Akteure, die den Benutzern von Stadt nur eine Wahrnehmung der Erdgeschoßzone zubilligen wollen, gleichzeitig Überlegungen zu einer zweiten Traufhöhe anstellen (G055). Sollte diese jedoch lediglich dazu dienen, einen Beitrag zur Vereinheitlichung der rechtlichen Bedingungen für Investoren herzustellen, dann ist bisher nicht hinreichend deutlich geworden, welche Argumente für die ins Gespräch gebrachten Höhen sprechen und in welcher Beziehung dazu Zwischenlösungen wie die neue Traufhöhe in geschlossener Bebauung stehen sollen, wie sie am Potsdamer Platz zu finden ist. Möglicherweise sind die Hinweise von Investoren und Architekten ernst zu nehmen, die angesichts der ökonomischen Rahmenbedingungen von Hochhäusern darauf verweisen, daß sich lediglich eine Höhe von um 120 m eigne, da bei einer weiteren Höhenzunahme die Erstellungskosten offenbar erneut sprunghaft steigen (G056, G115, Mäckler auf der IHK-Veranstaltung zur City-West, 27.09.1999), und der Glaube, Stadtplaner in die investorenbedingte Höhenbegrenzung eingreifen könnten, unrealistisch seien (G115). Dann wäre zum einen zu klären, ob eine Hochhauspolitik nicht mehr oder minder zwangsläufig auf eine Förderung von etwa 120 m hinausläuft und ob diese Höhe in der Stadt konsensfähig ist oder ggf. an welchen Standorten⁹⁸⁴, aber zum anderen auch, ob nicht technologische Veränderungen im Hochhausbau zu erwarten sind, die eine Fixierung auf diese Höhe schneller obsolet machen würden, als erste stadtbildprägende Ergebnisse überhaupt zu erwarten sind. Für Projekte wie den Alexanderplatz stellt sich die Frage, ob an dieser Stelle der Zusammenhang von Gebäudehöhe und Realisierungswahrscheinlichkeit hinreichend im Vorfeld gewürdigt worden sind, nicht zuletzt deshalb, weil Senator Strieders Versicherung, durch städtebauliche Verträge sei auch die Durchsetzung derart großer Bauvolumen sicherzustellen, selbst in seiner Verwaltung als nicht mehr denn eine „Drohgebärde“ angesehen wird (G096). Im Umkehrschluß auf andere Projekte angewendet bedeutet dies die Forderung, Stadtentwicklungspolitik gerade als Projektpolitik in der City viel stärker im Zusammenhang mit immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu diskutieren und nicht durch eine städtebauliche Gestaltungsdiskussion dethematisierend zu überlagern. Diese Forderung ist nicht neu, stünde aber der neu gebildeten „Senatsverwaltung für Stadtentwicklung“ als Kompetenzzentrum im betreffenden Bereich gut zu Gesicht. Auf diese Weise wäre eine Qualifizierung der Diskussionsgrundlagen zu den Einzelprojekten, die bisweilen in Zusammenarbeit mit den Bezirken oder von diesen in Eigenregie entschieden werden, erreichbar, die den derzeit herrschenden Schwebezustand unvollständiger Information als nötig überwinden und die öffentliche Hand handlungsfähiger im Umgang mit Investoren machen würde⁹⁸⁵. Einigt man sich darauf, daß eine Höhe von 120 m - oder auch eine andere, möglicherweise niedrigere Höhe - das Stadtbild an mehreren Stellen im Sinne einer „Traufhöhe“ prägen soll, ist zwar zunächst fraglich, ob diese dann noch in einen Argumentationszusammenhang der „Akzentuierung“ paßt, der auch von den Akteuren der öffentlichen Hand mitgetragen wird.

Wichtiger noch scheint dann offenbar zu sein, wie eine „Grazilität“ bzw. „Schlankheit“ dieser Gebäude zu erreichen ist. Alle Versuche von Architekten, sich auf toskanische Geschlechtertürme oder andere mittelalterlich geprägte Stadtsilhouetten zu beziehen, müssen eingestehen, daß die wirtschaftliche Nutzung eines Büroturms eine gewisse Mindest-Grundrißgröße erfordert und mithin die Analogie zu Geschlechtertürmen oder Kirchtürmen weit hergeholt ist - ganz zu schweigen davon, ob es sinnvoll für eine mitteleuropäische hyperpluralistische Stadt ist, die Höhendominanten einer Reihe anonymer Fondsgesellschaften und privaten Großkonzernen zu überlassen (angesichts der rasanten Verbreitung von Aktien- und Fondsanteilen in der Bevölkerung dann sogar eine ungewollt viel bevölkerungsnähere Maßnahme als zunächst gedacht). Beschränkt man sich aber zwangsläufig darauf, turmartige Gebäude so schlank wie jeweils möglich zu machen, dann lassen sich ganz neue Instrumente für den Entscheidungsprozeß denken, die vielleicht zunächst abwegig erscheinen mögen, aber eine städtebauliche Gestaltungspolitik zumindest konsequent ergänzen würden: Das „Höhenprofil“ als die Hüllkurve der maximal möglichen Gebäudehöhen wäre keineswegs mehr zwingend und könnte frei und u. U. in öffentlicher Debatte bestimmt werden. Statt einer Trennung von städtebaulichem Wettbewerb und Investorenwettbewerb für öffentliche Grundstücke wären Ausschreibungsformen denkbar, bei denen der Investor den Zuschlag erhält, der den

⁹⁸⁴ Mäckler fordert die erwähnte Höhe zusätzlich deshalb, weil „schlanke“ Hochhäuser bei wirtschaftlichen Grundrissen, die in Berlin bisher kaum erreicht würden, aus Proportionsgründen gar nicht viel niedriger sein dürften. Vgl. die erwähnte IHK-Veranstaltung am 27.09.1999.

⁹⁸⁵ Vgl. als negatives Gegenbeispiel das Projekt einer Bebauung des Stuttgarter Platzes in Charlottenburg, wo sich das Handeln der öffentlichen Hand durch große Unsicherheit über die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Konzeptalternativen auszeichnet, andererseits aber auch nicht ausgeschlossen ist, daß eine Veräußerung landeseigener Grundstücke zumindest im Senat die Verdichtungspolitik bestimmt – bei inhaltlichem Widerstand des Bezirks.

in bezug auf die Höhe kleinsten Geschößgrundriß anbietet - oder der Geschößgrundriß könnte zumindest ein explizites Kriterium bei der Bewertung darstellen. Auf privaten Grundstücken, wo die rechtlich fragwürdige Befreiungspraxis Blüten treibt, könnten diese außer an „architektonische Qualität“ an die Einhaltung von „Schlankheitsvorgaben“ aus früheren Entscheidungsphasen gekoppelt werden. Es bleibt an dieser Stelle zu vermerken, daß bei einer konsequenten, frühen und öffentlichen Erörterung der immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Griff zu derart ungewöhnlichen Instrumenten unterbleiben könnte, da Klarheit über die Tragfähigkeit von Hochhauslösungen herrschen würde.

Alle bisher vorgestellten Ideen beziehen sich darauf, daß die Stadtentwicklungspolitik, die sich bisher herausgebildet hat, nur aus sich heraus qualifiziert wird. Dabei ist mit einigen positiven Resultaten im Hinblick auf eine klarere Definition von stadträumlichen Nutzungsbereichen zu rechnen. Betrachtet man die einzelnen Akteure und deren Möglichkeiten, ihre eigenen Ziele stärker ins Gespräch zu bringen, so wird man feststellen, daß bisher Investoren durch einen geschickten Einsatz von Architekten in der Lage sind, Höhen durchzusetzen, die vorher nicht einmal gedacht wurden, und dabei von der Breite des möglichen Spektrums städtebaulicher Argumentationslinien auch innerhalb der öffentlichen Hand zu profitieren. Es besteht also kein Anlaß, Empfehlungen für die Durchsetzung ihrer Positionen im Entscheidungsprozeß zu formulieren. Vielmehr scheint es auch für Investoren im Sinne der Herstellung attraktiver Stadträume sinnvoll, sich für die oben erwähnten bodenpolitischen Maßnahmen auszusprechen und sich weniger von kurzfristigen Renditeerwartungen blenden zu lassen, die aufwendige und später nicht finanzierbare Entwürfe produzieren. Zwar scheint die Zeit der Euphorie in Berlin auf mittlere Zeit vorbei zu sein, doch verlangt auch in Zukunft das Engagement in Berlin eine intensivere Ortskenntnis, als sie durch oberflächliche Analysen vermittelt wird. Die öffentliche Hand ist bereits mit der Ausarbeitung eines Dienstleistungskonzepts, den Büroflächenberichten und dem - wenngleich nur eingeschränkt vielversprechenden - Versuch, Investoren über städtebauliche Verträge an Entscheidungen zu binden, auf dem Weg, rationalere Investitionsentscheidungen zu ermöglichen. Für die hochhauskritischen Bürger, Gutachter, Politiker in der Legislative und Verwaltungsmitarbeiter stellt sich angesichts der bisher gemachten Ausführungen die Frage, wie die eigene Position angesichts der starken Aufweichung der Traufhöhe überhaupt noch durchsetzbar sein kann. Dabei ist zunächst natürlich bedeutsam, weiterhin bei den Projektbereichen gleichartiger Höhen, also dort, wo sich kein Höhenakzent befindet, massiv für die Schaffung attraktiver Aufenthaltsbereiche einzutreten, was u. a. mit dem Höhenprofil zu tun haben wird. Dabei ist es weiterhin von Bedeutung, den Trend zu Großparzellen kritisch zu hinterfragen, die von einem Investor/Developer entwickelt werden, der dann - vgl. Potsdamer Platz - eine entsprechend starke Verhandlungsposition bei der Durchsetzung höherer Regelhöhen aufbauen kann. Überdies gilt es, die öffentliche Hand zu einer frühen Übermittlung von vorentscheidungsrelevanten Informationen zu bewegen. Gerade in den Bezirken erscheint dies angesichts des Selbstverständnisses der Bezirksämter als Vertreter der Belange vor Ort und Gegengewicht gegen den Senat realistisch. Aufbauend auf diesen Informationen obliegt es den Hochhauskritikern, deutlich zu machen, inwiefern angestrebte Baumaßnahmen stadtraumunverträglich sind und welche Alternativen bestehen - die, um Erfolg zu versprechen, ihrerseits in Form von Entwurfszeichnungen in die Debatte zu bringen sind. Insbesondere die Bezirksverordnetenversammlungen sind die geeignete Plattform, die ihre Entscheidungsfindung in einer frühen Diskussion von Alternativen qualifizieren kann, dafür aber auch konkrete und stetige Rückmeldungen aus der Bevölkerung braucht. Für eine grundsätzliche Verhinderung von Hochhäusern an bestimmten Standorten scheint die hochhauskritische Fraktion nur eingeschränkt bündnisfähig. Insbesondere der frühzeitige Kontakt zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist angesichts von Kommunikationsbarrieren aus Erfahrungen mit dem Alexanderplatz und dem Planwerk Innenstadt erschwert. Dem Autor scheint aufgrund eigener Beobachtungen auf Veranstaltungen und der Presseberichterstattung der Versuch, trotz alledem beharrlich den Kontakt bis hinein in die Senatsbaudirektion aktiv zu suchen, vielversprechend⁹⁸⁶.

⁹⁸⁶ Der Rahmen dieser Untersuchung läßt eine Vertiefung dieses Aspekts nicht zu. Dennoch bleibt der Autor - ohne das Wissen um Machtressourcen und die Mobilisierungsprobleme in zersplitterten, informellen Koalitionen ausblenden zu wollen - dabei, daß ein Teil der Polarisierung zwischen Senatsbaudirektor Stimmann auf der einen Seite und der Architektenschaft sowie den Bürgern auf der anderen Seite durch Kommunikationsprobleme, i. e. „Aneinander-Vorbei-Reden“ entsteht.

4.4 Einordnung in das Umfeld

4.41 Vorbemerkung

In bezug auf die oben angeführten städtebaulichen Charakteristika wurde bereits mehrfach auf das Prinzip der Einfügung hingewiesen, das sich im Baugesetzbuch in § 34 wiederfindet, aber unabhängig von rechtlichen Vorgaben handlungsleitend wirkt. Im folgenden soll versucht werden, über die einzelnen Teilaspekte hinaus Prinzipien zu analysieren, die bei der Bewertung von Entwürfen eine Rolle spielen und dabei aus der Einschätzung des Bestands im Umfeld gespeist werden. Beachtenswert ist dabei, daß es von den verschiedensten Akteuren für wichtig erachtet wird, sich zur Umgebung „zu verhalten“, daß diese Auseinandersetzung aber teilweise einander diametral entgegengesetzten Denkprinzipien gehorcht.

4.42 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung

Neben den Vorschriften des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung, die oben hinreichend Erwähnung fanden (und unten in bezug auf die Verkehrslösung noch eine Rolle spielen werden), behandelt eine Reihe weiterer Rechtsvorschriften das Verhältnis zwischen Bestand und Entwurf. Zu ihnen zählen neben den Vorschriften über Denkmale auch solche über geschützte Baubereiche, Erhaltungssatzungen und Gestaltungssatzungen, falls letztere aus Merkmalen des Bestands entwickelt worden sind. Die Wirkung dieser Vorschriften soll allerdings im Zusammenhang vollständig im Abschnitt „Umgang mit dem Bestand“ behandelt werden, auch wenn sie als „umgebungsschützende“ Vorschriften für die neu zu entwerfenden Gebäude gelten (und u. U. eine Veränderung am Bestand im engeren Sinne gar nicht vorgenommen wird). Weitere Schutzgebietsvorschriften, die anderen Rechtsnormen entnommen sind, spielen im Innenstadtbereich praktisch keine Rolle (Naturschutz-, Landschaftsschutz, Wasserschutzgebiete usw.). Den Freiraum betreffende Rechtsnormen und ihre Wirkungen (vor allem die Eingriffs- / Ausgleichsregelung der Naturschutzgesetze) sollen im Abschnitt „Außenraum“ behandelt werden. Damit spielen in diesem Abschnitt rechtliche Grundlagen keine wesentliche Rolle. Er soll vielmehr auf die Orientierung am „genius loci“ eingehen, also auf die Tatsache, daß Städtebau heute kaum noch bewußt „gegen“ die bestehende Stadt betrieben wird, wie das beispielsweise in der Moderne beobachtet werden konnte (Paradigma: Plan voisin von Le Corbusier). Eine gewisse Nähe zum folgenden Abschnitt über den „Umgang mit dem Bestand“ ist dabei unvermeidbar, doch soll dort vorwiegend auf die Eingriffe in den Bestand selbst eingegangen werden, während hier die addierten baulich-räumlichen Strukturen im Mittelpunkt stehen.

4.43 Thematisierungsgrad und -art

Mit etwas über 80 Erwähnungen in den Interviews dieser Untersuchung liegt die Einordnung in das Umfeld - noch knapp vor der Dichte - im Mittelfeld. Die Auseinandersetzung mit dem Umfeld weist sowohl graduell als auch qualitativ unterschiedene Strömungen auf. Dabei lassen sich im wesentlichen die folgenden Thematisierungen nachweisen:

- Weitgehend bezuglose Entgegensetzung der neuen Struktur,
- kontrastierende Akzentuierung der neuen Struktur,
- komplementäre, zusammenfassende und an vereinzelt vorkommenden Merkmalen orientierte Schaffung eines neuen städtebaulichen Prinzips in Ergänzung zu bestehenden Prinzipien,
- einordnende Hinzufügung des Neuen mit selbstbetonender Akzentuierung,
- einordnende Hinzufügung des Neuen mit herausarbeitender Akzentuierung wenig wahrnehmbarer Prinzipien im Umfeld und
- einordnende Hinzufügung des Neuen in Weiterentwicklung der alten Struktur.

4.431 BEZUGLOSE ENTGEGENSETZUNG

Die bezuglose Entgegensetzung geht von den infrastrukturellen Rahmenbedingungen aus und stellt die Grundstücksverwertung in den Mittelpunkt. Von den Akteuren vor Ort implizit oder explizit konsensfähige Anforderungen an die Nutzung eines Standorts werden mangels Kenntnis oder aufgrund der schwierigen räumlichen Ausgangsbedingungen vernachlässigt. Entsteht die Entgegensetzung in der Frühphase eines Entscheidungsprozesses, meist in Testentwürfen, denen es aus Zeitmangel oder Unkenntnis der Verhältnisse vor Ort an einer intensiveren Auseinandersetzung mit den erwähnten Anforderungen gebricht,

so sind die Akteure im lokalen Entscheidungsprozeß schnell in der Lage, den Nutzungsvorschlag zurückzuweisen und eine Auseinandersetzung mit der Situation einzufordern, ohne das jeweilige Projekt vollständig zum Scheitern zu verurteilen. Entsteht die Entgegensetzung in einer deutlich späteren Phase, wenn andere entwürfliche Versuche bereits - aus welchen Gründen auch immer - gescheitert sind, dann stehen Entscheidungsdruck und Entwurfsqualität gegen einander, und diejenigen Akteure, die an der Produktion von Entscheidungen gemessen werden oder sich daran selbst messen, tendieren dazu, die vorher benannten Anforderungen zugunsten einer Entscheidung schwächer zu gewichten (Spitze der Exekutive usw.), während die übrigen Akteure eine Überarbeitung fordern (Fachöffentlichkeit usw.)⁹⁸⁷. Die weitaus größte Zahl der bezuglosen Entgegensetzungen wird von außen nicht wahrgenommen, da sie im Vorentwurfsstadium ohne Beteiligung der Öffentlichkeit verworfen oder in Wettbewerben früh ausgesondert wird⁹⁸⁸.

4.432 KONTRASTIERENDE AKZENTUIERUNG

Eine kontrastierende Akzentuierung fügt sich zwar nicht durch Aufnahme von vorhandenen Elementen in die Umgebung ein, aber steht trotzdem nicht bezuglos neben dieser⁹⁸⁹. Die beiden häufigsten Formen von kontrastierender Akzentuierung, eine weit über das ansonsten übliche Maß hinausgehender Turmhaushöhe und die Hinzufügung von Bauten aus transparenten Materialien (hoher Glasanteil) zu steinernen Altbauten, verfolgen klare Ziele, die die Bedeutung des Umfelds nicht negieren. Extrem hohe Turmhausbauten versuchen, wichtige Blickbeziehungen zu betonen, die bereits vorhanden sind, und sei es nur aufgrund der „Negativstruktur“ der nichtbebauten Flächen in der Umgebung. Einerseits greifen sie damit das „Potential“ des Bestands auf, andererseits stellen sie sich in ihrer Dominanz deutlich gegen die Umgebung und insbesondere gegen die Art und Weise, wie diese morphologisch wahrgenommen wird. Ob sie dem „genius loci“ dienen, indem sie unauffällige Potentiale als Begründungsvorrat für den Bruch mit dem auffälligen Charakter der Umgebung nutzen, wird nur im Einzelfall und angesichts der Einschätzung dieser genutzten Potentiale zu beurteilen sein. Die Thematisierung von überhohen Turmhausbauten ist jedenfalls selten über den Status des Visionären hinausgekommen und hat in konkreteren Projektphasen eher herausarbeitenden Akzentuierungen Platz gemacht⁹⁹⁰. Dagegen hat sich die Hinzufügung transparenter Bauten inzwischen insbesondere in der grundstücksbezogenen Ergänzung des Bestands zu einem möglichen Standard entwickelt, der dadurch begründbar scheint, daß Ergänzungen mit transparenten Materialien zurückhaltend und reversibel wirken. Anders stellt sich die Situation bei Bauten dar, die sich ins Verhältnis mit einer Struktur in der Umgebung setzen und dabei selbst über den Charakter von Ergänzungen hinausgehen. Ein durch Material, Formensprache und Proportionen hergestellter Kontrast wird als Belastung der „Ensemblewirkung“⁹⁹¹ in der Umgebung aufgenommen und konfliktiv verhandelt. Das Zusammentreffen der Interpretation als Ergänzung und der Interpretation als Entgegensetzung durch die verschiedenen Akteure spielt für das Auftreten solcher Konflikte eine wichtige Rolle.⁹⁹²

⁹⁸⁷ Die Situation liegt anders, wenn unterschiedliche Interpretationen des Entwurfs hinsichtlich seiner Einordnung in das Umfeld vorliegen, wie z. B. im Fall der Akademie der Künste.

⁹⁸⁸ Für Berlin interessant und nachvollziehbar für die Öffentlichkeit sind einige Beispiele der unmittelbaren Vereinigungszeit. Vgl. dazu für stärker aus gestalterischen Erwägungen generierte Projekte Lampugnani/Mönninger 1991 und für investorengetriebene Projekte Bauwelt 39/1991, S. 2092 ff.

⁹⁸⁹ Als Beispiele sind u. a. zu nennen die Akademiefassade und in gewisser Weise auch der Jahn-Entwurf für das Kranzler-Eck.

⁹⁹⁰ Die Abgrenzung ist allerdings Interpretationssache, wie die Analyse der herausarbeitenden Akzentuierungen unten deutlich machen wird.

⁹⁹¹ Dies gilt sowohl für Ensembles, die lediglich aufgrund ihrer gemeinsamen Merkmale als solche empfunden werden, als auch für solche, die aufgrund rechtlicher Instrumente wie Verordnungen über einen geschützten Baubereich oder eine Gestaltungssatzung formal zu Ensembles werden. Eine besondere Rolle für die Intensität des Konflikts spielt dabei die Stigmatisierung des Ensembles bzw. seiner Entstehungszeit (weitgehend positiv im Falle des Kurfürstendamms, weitgehend negativ im Falle der Lichtenberger „Protokollstrecke“ der DDR-Plattenbauten an der Frankfurter Allee).

⁹⁹² Als weitere Form kann die dekonstruktivistische Methode eines strukturellen Bruchs in Formen und Grundrissen genannt werden, für die in Berlin beispielsweise der Neubau des Jüdischen Museums durch Libeskind steht.

4.433 KOMPLEMENTÄRE NEUSCHAFFUNG EINES PRINZIPS

Mit einer komplementären Neuschaffung wird in der Regel ein neuer Maßstab begründet. Während die Einfügungslogik beispielsweise Ergänzungsbauten fordern würde, die die Berliner Traufhöhe nicht überschreiten, wird versucht, aus einzelnen über die Traufhöhe hinausgehenden Bauten in der Umgebung oder anderen Merkmalen die Begründung für die Schaffung einer neuen Gebäudehöhe abzuleiten, die dann für Hochhausbauten gilt, die an mehreren einzelnen Stellen systematisch herausragen und eine „zweite Traufhöhe“ bilden sollen. Der Ansatz ist komplementär, da das vorhandene Merkmal aufgegriffen und weitergeführt, ihm aber ein weiteres kontrastierend zur Seite gestellt wird, nicht als Akzentuierung einer Einzelsituation, sondern als „zweite mögliche Regel“. Außer für die Höhe wird der Ansatz auch für gestalterische Merkmale angewandt (Bsp. Materialwahl). Sein Konfliktpotential speist sich aus dem des Merkmals, auf das er Anwendung findet, da die komplementäre Neuschaffung von anderen Akteuren in der Regel nicht hingenommen wird, aber nicht bei allen Merkmalen auf gleich große Ablehnung stößt. Eine komplementäre Neuschaffung kann nur dann als solche thematisiert werden, wenn größere bauliche Zusammenhänge beplant werden. Sie wird daher von der Verwaltung und der Politik eingebracht, wenn einfache Regeln für die Weiterentwicklung eines Gebiets als erforderlich angesehen werden (Bsp. Wohnanteil und Staffelgeschosse in der Friedrichstadt), von Gutachtern und Wettbewerbsteilnehmern, wenn Veränderungsimpulse für einen Standort abgestimmt werden sollen (Bsp. Entwurf von Ungers für den Potsdamer Platz, Mäckler-Gutachten für den Breitscheidplatz), oder von städtebaulichen Vordenkern, wenn zu erwartende Veränderungen in den Rahmenbedingungen eine Neubewertung von Potentialen erfordern (Bsp. „Ringstadt-Konzept“ von Edvard Jahn).

4.434 SELBSTBETONENDE AKZENTUIERUNG

Eine selbstbetonende Akzentuierung akzeptiert die verbindende Kraft der städtebaulichen Merkmale in der Umgebung und setzt darauf, diese zwar einerseits aufzunehmen, aber durch einen Akzent das Neuvorhaben dennoch herauszuheben, um es kenntlich zu machen⁹⁹³. Neben dem Zweck, das Projekt damit in der Stadtsilhouette wahrnehmbar zu verankern und zu seiner Vermarktung beizutragen, wird dabei auch das städtebaulich-kompositorische Ziel verfolgt, einer drohenden Gleichförmigkeit in der Umgebung entgegenzuwirken. Die Akzente orientieren sich an funktionalen wie gestalterischen Standortbedingungen, wenn sie „wichtige Orte“ markieren, also solche herausgehobener Zentralität oder symbolischer Bedeutung. Die innere Logik der Argumentation trägt damit zur Vermittlung ihrer Notwendigkeit bei, wenn der Stellenwert eines „wichtigen Ortes“ auch entscheidend von den vorzufindenden Rahmenbedingungen abhängt und ein Geflecht von nurmehr schwer nachvollziehbaren Akzentuierungen Resultat einer kleinteilig ausdifferenzierten Verfahrenssystematik an größeren Standorten sein kann, ohne daß diese im Einzelfall gebrochen wird, da die Akzentuierung für sich genommen angemessen scheint.

4.435 HERAUSARBEITENDE AKZENTUIERUNG

Im Gegensatz zu den oben diskutierten kontrastierenden und selbstbetonenden Akzentuierungen steht bei der Herausarbeitung der verstärkende Hinweis auf den Charakter der Umgebung im Mittelpunkt. Eine Forderung nach einem solchen Hinweis wird mithin in der Regel von der Verwaltung erhoben, die sie sich bisweilen aufgrund von Empfehlungen städtebaulicher Gutachter zueigen gemacht hat. Im Ergebnis kann eine Akzentuierung als Kontrast oder als Selbstbetonung empfunden werden, doch die Thematisierung im Vorfeld der Konkretisierung von Nachnutzungsüberlegungen für einen Standort prägt die Durchsetzbarkeit erheblich, insbesondere wenn sich Herausarbeitung als Motiv der öffentlichen Hand mit Selbstbetonung auf Seiten des Investors und des Architekten paaren. Gegenstand der Herausarbeitung können sowohl funktionale Zusammenhänge wie die Zentralität eines Orts als auch morphologische sein wie Bruchstellen zwischen unterschiedlichen stadträumlichen Strukturen.

4.436 WEITERENTWICKLUNG

Bei der Weiterentwicklung handelt es sich im engsten Sinne um eine Aufnahme der Umgebung. Um sich gegen die oben erwähnten Ausbruchsversuche zu erwehren, schöpft die Forderung nach einer Weiterentwicklung ihre argumentative Kraft aus der besonderen Leistungsfähigkeit der überkommenen Struktur,

⁹⁹³ Als Beispiele können das Ring-Center oder der Entwurf von Léonwohlhage für das UCP genannt werden.

aus dem Wert ihrer Geschlossenheit und aus ihrem historisch-kulturellen Wert⁹⁹⁴. Die Leistungsfähigkeit des Bestands wird dabei in der Regel auf die „urbane Mischung“ mit einem vergleichsweise hohen Wohnanteil in bestimmten Innenstadtquartieren zurückgeführt, die es zu erhalten und zu pflegen gelte. Die Geschlossenheit wirkt eher morphologisch und lässt sich nur dann erfolgversprechend ins Feld führen, wenn die Entstehungsbedingungen des Umfelds in sich keinen zu erheblichen Grad an morphologischer Heterogenität produziert haben. Die Entwicklung eines Quartiers „aus einem Guß“ stabilisiert die Orientierung von späteren Bauvorhaben sonst nicht mehr hinreichend (Bsp. 1950er-Jahre-Bebauung um den Breitscheidplatz). Dagegen ist ein Ausbruch aus „intakter“ kaiserzeitlicher Bebauung oder dem Straßennaster der Friedrichstadt konfliktträchtig. Fallen die Leistungsfähigkeit, die Geschlossenheit und der historisch-kulturelle Wert weg oder werden sie auf breiter Front in Frage gestellt, bleibt die Thematisierung einer Weiterentwicklung marginalisiert. Gerade für Übergangsbereiche oder stark heterogene Quartiere fällt dabei eine breite argumentative Strömung weitgehend aus.

4.44 Akteure und Ziele

Scheinbar herrscht ein Konsens unter den verschiedensten Akteuren darüber, daß die Bezugnahme auf den Bestand ein bedeutendes Element der Schaffung neuer baulicher Strukturen darstellt. Dies wird wohl am deutlichsten von einem Architektenvertreter zum Ausdruck gebracht: Man ist dankbar, wenn man Vorgaben hat, um sich einzuordnen (Ö09). Die Reichweite dieses abstrakten Prinzips ist umstritten. Obgleich „Freiheit des Entwurfs“ in einem bestimmten Rahmen auf Einsicht fußen soll (Ö09), stellt sich die Frage, wie mit einer negativ stigmatisierten Struktur umgegangen werden soll. Auch beim Fehlen einer prägnanten städtebaulichen Struktur wird zunächst aus dem Umfeld eine möglichst „intakte“ und unumstritten funktionsfähige Struktur für eine Neubebauung herangezogen und darauf verzichtet, große Standorte durch „objekthafte“ Architektur allein zu definieren (G124, G125). Im Falle des Umfelds von Senatsbaudirektor Stimmann führt dies zu einer am Stadtgrundriß orientierten Herangehensweise, für die Architekten, Planer und Stadttheoretiker stehen (G025, G026, G040, G058). Zwar sollen zerstörte Strukturen nicht wiederhergestellt werden, doch „Grundspuren tradiert“ werden (G058). Deshalb stoßen stark konfrontative Ansätze bei Planern und Politikern aus dem Spektrum der SPD, der Bündnisgrünen und der PDS auf Kritik (G057, G075, G090). Sprünge in der Maßstäblichkeit werden auf breiter Front angegriffen, v. a. wenn der Bestand als wertvoll erachtet wird (G038, G106, G112, G121). Bei Strukturlosigkeit, komplexen Unklarheiten der künftigen Entwicklung und der Frage der Dominanz künftiger Bauten spielt allerdings der Blickwinkel eine stärkere Rolle. So ist die städtebauliche Sensibilität hinsichtlich der Zurücksetzung eines bedeutenden Bestandsgebäudes innerhalb der Fachwelt unterschiedlich ausgeprägt (G033, G055, G108) bis hin zu der Einschätzung, daß durch unter den bis zu 90 m hohen Gebäuden in ihrem Umfeld die Gedächtniskirche „überhaupt nicht“ leide, ja neun von zehn Personen die Stadt ohnehin nur im Erdgeschoß klar und alles darüber „Luxuswahrnehmung“ sei (G055), wengleich die Kritik an der geringen Leistungsfähigkeit von neuen Baustrukturen zur Überwindung heterogen-unklarer Situationen die Fachleute in das Lager der Bewahrer und der Veränderer zu spalten scheint (G035, G051, G069). Ähnlich geteilt ist die Politik und Verwaltung im Hinblick auf die Prägung, die ein Gebiet durch Nutzungen erhält. Während ein Bewahren und Anknüpfen aus dem „linken“ „planerischen“ Spektrum kommt (G037, G057, G110), ist ein Bekenntnis zur Aufwertung nur innerhalb der CDU offen (G007, G054, G112), das allerdings wiederum von der Einschätzung des Bestands abhängt.

Somit kommt dem Negativimage eines Gebiets eine wesentliche Bedeutung bei der Schaffung von Spielräumen für eine freie Neugestaltung zu. Aussagen hierzu werden zwar häufig gemacht (G010, G039, G045, G057, G060, G087, G090, G105, G108, G110, G111), doch ist zu unterscheiden zwischen der Nutzung negativer Zuschreibung als Erklärung oder Entschuldigung für die geringen strukturellen Möglichkeiten einer Neubebauung oder als Ansporn für die Überwindung des Imageproblems. Letztere gelingt offenbar zur Zufriedenheit durch Kontrast und Akzentuierung, wenn sie von allen Akteuren getragen wird, um Gleichförmigkeit zu vermeiden, und dennoch der Gegensatz von „Alt“ und „Neu“ als verträglich empfunden wird (G038, G059, G109, G114). Dabei wird insbesondere im Ostteil der Stadt das alte Stadtraster als nicht wiederherstellungsfähig betrachtet und städtebauliche Zeugnisse der DDR auch von Amtsträgern im Ostteil der Stadt entwertet (G045, G090). Die radikale Überwindung der alten Strukturen beruft sich auf Zuschreibungen als eine „Dreiecke“, eine „Ungegend“ oder ein „Meer der Plattenbauten“, mit

⁹⁹⁴ Die Wirkungen des historisch-kulturellen Werts sollen im Zusammenhang mit dem Umgang mit dem Bestand behandelt werden.

dem behutsamer Umgang aufgrund der Dimensionen nicht möglich sei (G010, G105, G111) und kulminieren in der Aussage: „Die Neubebauung kann nicht schlimmer sein, als was vorher dort war“ (G060). Kritischere Einschätzungen gegenüber den Möglichkeiten der neuen Strukturierungsversuche sind vorrangig, aber nicht ausschließlich ex-post zu vernehmen. Sie verweisen auf längere Zeiträume, während derer der betreffende Standort sich aufgrund seiner Standortfaktoren wie Lärm und Verkehr, Dominanz der technischen Infrastruktur, Charakter eines Bahnhofsviertels einer einfachen Aufwertung entzogen habe (G087, G108, G110). Eine klarer Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zu einer dieser beiden Fraktionen und anderen Akteursmerkmalen läßt sich aber nicht herstellen, was darauf hinweist, daß die tatsächlichen Aufwertungsmöglichkeiten nur am Rande des Entscheidungsprozesses und vereinzelt unsystematisch thematisiert werden.

4.45 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen

Eindeutig faßbare Rahmenbedingungen für die Entscheidung über die Einordnung sind kaum auszumachen. Tendenziell ist mit der Überwindung ehrgeiziger Umbauansätze der späten Moderne und dem Aufkommen der „Behutsamkeit“ im Städtebau die Rolle der Beziehung von Entwürfen zum Bestand erheblich gestärkt worden. Mit der Hinwendung zu heterogen strukturierten Konversionsstandorten und den für Berlin relativ neuen baulichen Anforderungen von größeren Bürokomplexen wird diese wieder etwas abgewertet. Die Veränderungen im Spektrum der handelnden Akteure - Rolle der Legislative, der Bürger, der Architekten, der Planer - wirkt sich erheblich auf die Thematisierung des Bestands aus. Sie wird in einer fachlichen Debatte innerhalb der Architektur subtiler geführt, also in einer Weise, die Fachfremden nicht hinreichend einleuchtet, wie die Bevorzugung des Rogers-Entwurfs für das Zoofenster wegen dessen Orientierung auf den Hardenbergplatz im Gegensatz zu den Konkurrenten, während dabei durch die hohen Dichtevorgaben eine stärkere Beziehung zu den umliegenden Gebäuden im Sinne von städtebaulicher Verwandtschaft bereits früh weitgehend verunmöglicht worden ist⁹⁹⁵. Die Stärkung der Exekutive gegenüber der Legislative durch einen Investitionsboom, bei dem die Legislative sich auf die Mitwirkung an Leitentscheidungen und in ihrer Bedeutung absolut herausragenden Projekten beschränken muß, wird tendenziell Aufwertungs- und Veränderungsansätzen Vorschub leisten, da Handlungsfähigkeit ein wichtiges Merkmal der Exekutivspitze darstellt usw.

Zur Durchsetzung ihrer Ziele nutzen die Verfahrenspromotoren das Spektrum der Legitimationsmechanismen, die sich durch Gutachten und Wettbewerbe bietet. Wird „Aufwertung“ im Sinne von Veränderung auf Kosten der Einordnung in das Umfeld verstanden, so zielt die Veränderungskalition aus Politikern und Investoren auf eine frühe Setzung von städtebaulichen Mindestforderungen beispielsweise für die Dichte, die dann den Spielraum der Alternativengenerierung und -diskussion erheblich einengen. Diese Strategie scheitert bei mangelnder Investitionsneigung oder Spannungen innerhalb der eigenen Fraktion. In Kenntnis des phasenweise problematischen wirtschaftlichen Umfelds und des breiten informellen Konsenses über die Rolle der Einordnung in den Bestand werden so von veränderungswilligen Kräften zahlreiche Versuche unternommen, von denen nur wenige gelingen, die aber wiederum Widerstände gegen neuere Ansätze brechen sollen. Die Einräumung von Rechtspositionen soll die eigene Position sichern und zieht sich dabei auf den Standpunkt zurück, es sei den Investoren überlassen, diese auszuschöpfen oder nicht. In den Beraterkreis werden bewußt Akteure einbezogen, die nicht in Berlin ansässig bzw. nicht in professionelle Netzwerke am Ort eingebunden sind und daher keinem informellen Druck unterliegen, sich dem Einfügungskonsens zu unterwerfen (z. B. Mäckler, Ingenhoven, Helmut Jahn). In der Darstellung ihrer eigenen Position nutzen die „Veränderer“ die Argumentationsmuster der „Bewahrer“, allerdings auf einer deutlich abgeschwächten Ebene. Kontraste werden als städtebaulich belebend, wirtschaftlich attraktiv und zur Vermeidung von Stillstand unerläßlich dargestellt. Entwurfsverfasser und Investoren, die selbst an Veränderung im hier beschriebenen Sinne ein Interesse haben, weil sie ihnen Betätigungsfelder und Verwertungsmöglichkeiten einräumen, gehen eine symbiotische Beziehung mit den Veränderern in der Akteursgruppe der öffentlichen Hand ein und versuchen bisweilen systematisch, die politischen Spitzen der Exekutive zu einer moderierenden und konfliktlösenden Haltung zu bewegen, wenn zwischen den Bewahrern in der Verwaltung und den Veränderern des kreativ-investiven Komplexes eine Annäherung nicht mehr möglich ist. Die Veränderer außerhalb der öffentlichen Hand sind also auf

⁹⁹⁵ Auf diese Weise läßt sich sogar ein Jury-Mitglied mit explizit städtebaulichem Anspruch instrumentalisieren und trägt die Entscheidung mit, um später die Wettbewerbslösung am Alexanderplatz als „hypertroph“ und „unsinnig“ zu bezeichnen (G063).

eine Nutzung ihrer Zugangsmöglichkeiten in die Politik angewiesen, wo sie seelenverwandte *counterparts* vorfinden, die allerdings teilweise in Beratungsnetzwerke eingebunden sind, aus denen sie zu diesem Zweck herausgelöst werden müssen, was insbesondere unter Verweis auf die Innovativität ihrer Veränderungen gelingen kann.

4.46 Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum

Es ist deutlich geworden, daß Konflikte über den Grad der Einordnung in das Umfeld Interpretationskämpfe vor dem Hintergrund eines breiten Konsenses der Bewahrung und Fortentwicklung etablierter städtebaulicher Strukturen darstellen. Damit fallen diese Konflikte umso stärker aus, je unterschiedlicher die Interpretationsmöglichkeiten des Umfelds im Hinblick auf seinen städtebaulichen Wert und seine Homogenität ausfallen bzw. je größer die „Provokation“ ausfällt, die durch eine Veränderung in einem homogen-intakten Umfeld stattfindet. Für die Durchsetzung von Veränderung ist daher die Zuschreibung von Strukturarmut, geringer Bestandsqualität und Entwicklungsfähigkeit, Erstarrung und negativer Stigmatisierung wesentlich. Dabei spielt der Maßstab der anstehenden Projekte eine wesentliche Rolle für die Wahrnehmung der jeweiligen Struktur und die Interpretation von deren Wert. Gestalter und wirtschaftsnahe Akteure brechen tendenziell stärker mit dem Vorgefundenen, entwerten das Umfeld stärker und zielen deutlicher auf eine „Aufwertung“ durch bauliche Veränderung statt durch Qualifizierung des Bestands ab. Dominanz von Einzelgebäuden und das Prinzip der Kontrastierung werden uneinheitlich bewertet. Während ein theoretischer Konsens über die Einfügung als „Entwurfsprinzip“ herrscht, gilt dies weder für die Einfügung als „Strukturprinzip“ noch als „Nutzungsprinzip“ oder städtebauliches „Unterordnungsprinzip“.

Die Frage der Einordnung in das Umfeld wird sich nicht objektivieren lassen. Sie drückt aber einen breit getragenen Wunsch nach Anerkennung des alltäglichen Lebensumfelds und nach einer sorgfältigen Überprüfung der Verträglichkeit von Veränderungen aus. Dabei kann die gesellschaftliche Selbstvergewisserung über die Bewertung von Beständen eine bedeutende Rolle spielen. Während der Autor das Stadtforum generell als überschätzt erachtet, könnte eine ähnlich geartete Institution, gegebenenfalls auf bezirklicher Ebene, einen Diskussionsprozeß im Rahmen der Stadtentwicklungsplanung und der Planung des öffentlichen Raums befruchten. Die inszenatorisch-legitimatorische Funktion, die das Stadtforum alter Prägung hatte und die es gerade bei den schärfsten Konflikten um die Einordnung in das Umfeld völlig fruchtlos bleiben ließ, sollte dabei durch eine Anbindung an ein überparteiliches und über die Exekutive hinausgehendes Gremium vermieden werden. Um das neu zu bildende Forum aus der Verengung auf die Fachdiskussion heraus zu führen und die Legislative bei ihrer Entscheidungsfindung stärker einzubeziehen, wäre dafür eine kollektive Führung durch die stadtentwicklungspolitischen Sprecher der Abgeordnetenhausfraktionen denkbar, die eingehende Programmvorschläge und mögliche Positionen mit einem Lenkungsgremium gemeinsam abstimmen. Das nicht mit einem größeren Apparat ausgestattete Abgeordnetenhaus wäre so evtl. in der Lage, sich unabhängig von den Senatsverwaltungen für die Entscheidungsfindung zu qualifizieren und Alleingänge von Politikern der Exekutive zu erschweren. Die Ergebnisse dieser Untersuchung stimmen den Autor pessimistisch gegenüber anderen Vorschlägen, die Exekutive stärker gegen beratungsfreie Einzelentscheidungen ohne Kontrolle der Öffentlichkeit immun zu machen. Die Aufwertung stigmatisierter Bestände durch deren wissenschaftliche und planerische oder denkmalpflegerische Untersuchung sowie Popularisierung von deren Entstehungsgeschichte bzw. konstitutiven städtebaulichen Prinzipien erscheint dagegen nicht hinreichend, um die Frage nach der Angemessenheit von Veränderung diskursiv zu beantworten, da ein solcher Ansatz für beinahe jeden in der Wirklichkeit vorfindbaren städtebaulichen Zusammenhang beachtliche Entstehungsprinzipien auffinden wird und daher tendenziell veränderungsfeindlich wirkt. Zu ihr muß sich mindestens eine aktive Auslotung von verträglichen Veränderungsspielräumen gesellen, die bisher die politische Opposition bei aller Kritik an der Unverträglichkeit der Senatspolitik (Bsp. Alexanderplatz, Breitscheidplatz) bisher kaum zuwege gebracht hat. Planungswerkstätten könnten hier eine wertvolle Ergänzung leisten, müßten sich aber noch wesentlich stärker der öffentlichen Debatte stellen als beispielsweise die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Planwerksprozeß.

4.5 Umgang mit dem Bestand

4.51 Vorbemerkung

Der Umgang mit dem Bestand betrifft Nutzungsveränderungen, Um- und Anbauten, Abrißmaßnahmen sowie die Bezugnahme von Neubauten auf den Bestand in der Umgebung. Im Gegensatz zum vorausgehenden Abschnitt stehen hier die Bestandsgebäude selbst im Mittelpunkt. In Innenstadtbereichen ist bei Bauvorhaben mit einem mitunter beachtlichen Gebäudebestand aus früheren Bauperioden umzugehen. Gerade im Rahmen der gewerblichen Nachnutzung eines Grundstücks, wie sie Büroflächen darstellen, stehen Verwertungsaspekte im Gegensatz zu einer aufwendigen und den Spielraum für eine städtebauliche Veränderung einschränkenden Pflege von Bestandsbauten. Insbesondere denkmalgeschützerische Belange bergen daher erheblichen Konfliktstoff, der wegen der institutionellen Verankerung der Denkmalpflege und des Charakters der Rechtsfigur „Denkmal“⁹⁹⁶ in der Regel auch thematisiert wird. Meist wird die Auseinandersetzung aber innerhalb der Verwaltung bzw. zwischen ihr und dem Investor ausgetragen, so daß die Öffentlichkeit kaum eingebunden ist.

4.52 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung

Die wichtigste Rechtsgrundlage stellt das Denkmalschutzgesetz mit dem Institut des „Baudenkmal“ dar. Da bei Veränderungen an oder im unmittelbaren Umfeld eines Baudenkmal das Einvernehmen der Denkmalschutzbehörde erforderlich ist, kommt deren Einbindung in den hierarchischen Aufbau der öffentlichen Verwaltung eine zentrale Bedeutung für die Bewältigung von Konflikten zu. Als nachgeordnete Behörde der Stadtentwicklungsverwaltung bzw. früher als Teil von ihr kann sich die Denkmalschutzbehörde einer evtl. Einflußnahme durch den Senator für Stadtentwicklung im Konfliktfall nicht entziehen. Eine „Entlassung aus dem Denkmalschutz“ steht als weitestgehendes Instrument hierfür bereit, um eine Entscheidung gegen den Denkmalschutz zu forcieren. Nichtsdestoweniger entfaltet die Schutzbegründung ein Eigengewicht, das in der Regel nicht leichtfertig übergangen werden kann. Im Einzelfall sind damit die Akteure Investor, politische Spitze und Verwaltung in eine schwer vorhersagbare Machtkonstellation eingebunden, die Veränderungen an Denkmalen einerseits durch Zustimmung der Denkmalschutzbehörde im Falle von deren Vertretbarkeit und andererseits durch ihre Einwilligung in unvertretbare, aber aufgrund der eigenen Machtposition nicht zu verhindernde Veränderungen oder aber durch politische Entscheidung gegen die Denkmalschutzbehörde möglich.

Ähnlich gelagert ist die Situation im Fall des „Geschützten Baubereichs“⁹⁹⁷, der allerdings schwächere Anforderungen an die Neubebauung stellt, die sich im Regelfall dem Schutzziel unterzuordnen hat. Auch hier ist die Vereinbarkeit einer Neubebauung mit dem Schutzziel mitunter aus den erwähnten Gründen umstritten⁹⁹⁸.

4.53 Thematisierungsgrad und -art

Da Altbebauung eine Ressource für die attraktive Vermarktung eines Standorts bildet, stellt sich die Auseinandersetzung um den Bestand nicht durchgehend konfliktiv dar. Die Einschätzungen des Bestands sind ungeachtet der Rechtsposition für dessen Erhalt in Abhängigkeit von der Substanz so unterschiedlich, daß häufig sogar im Falle denkmalwerter Gebäude eine weitgehend reibungslose Mobilisierung für einen Abriß zu erreichen ist. Der Thematisierungsgrad ist allerdings fast durchweg hoch. Mit etwa 100 Erwähnungen in Interviews dieser Untersuchung liegt der Umgang mit dem Bestand beispielsweise sogar

⁹⁹⁶ Es handelt sich streng genommen bei der Unterschutzstellung um ein Kausalprogramm, d. h. es besteht kein Ermessensspielraum. In der Praxis kommt sie dagegen zumindest im konstitutiven Verfahren aufgrund notwendiger Prioritätensetzungen beim Unterschutzstellungsverfahren einem Finalprogramm näher.

⁹⁹⁷ Vgl. dazu Teil E, Rechtsgrundlagen.

⁹⁹⁸ Zu erwähnen sind weiter Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen, die ihrerseits Vorgaben für Neubauten oder Veränderungen im Bestand machen. In dieser Untersuchung tauchen Erhaltungssatzungen, die in der Regel für stärker wohngeprägte Quartiere aufgestellt werden, nicht auf. Der Sonderfall der Gestaltungsverordnung für den Pariser Platz soll hier deshalb weitgehend außen vor gelassen werden, weil die in ihr niedergelegten Vorschriften nur mittelbar aus dem Bestand abgeleitet worden sind (Bezugnahme auf verlorene Gebäude aus der Vorkriegszeit und teilweise auf das Brandenburger Tor, das aber in seiner Symbolwirkung einen absoluten Sonderfall darstellt, der kaum übertragbare Erkenntnisse produzieren kann).

noch vor der Art der Nutzung oder der Dichte, wenngleich dieses Ergebnis durch das Untersuchungsdesign etwas verzerrt ist. Dabei sind folgende Thematisierungsarten zu konstatieren, die sich teilweise bei ein und demselben Projekt überlagern⁹⁹⁹:

- Konsens über Erhalt denkmalwerter Substanz unter Einschränkung der Verwertungsmöglichkeiten für den Rest des Grundstücks,
- einmütiger Konsens über Erhalt und Neunutzung hervorragender denkmalwerter Substanz (bisweilen bei Wahrung von dazu im Widerspruch stehenden Rechtspositionen),
- Aufgabe von denkmalwerter Substanz und Wiederaufbau im Geist des Vorgängerbaus,
- Aufgabe von denkmalwerter Substanz, die mit den Nachnutzungsvorstellungen nicht in Einklang zu bringen scheint,
- Aufgabe von denkmalwerter Substanz, die einer Nutzungsintensivierung oder einer Aufwertung im Wege steht und
- Ableitung von gestalterischen Anforderungen an die Neubebauung aus der Denkmalqualität der Umgebung.

4.531 EINSCHRÄNKUNG DER VERWERTUNG

Während die meisten Denkmale die Verwertungsmöglichkeit eines Grundstücks rechnerisch einschränken, soll hier nur der Fall betrachtet werden, in dem die Forderung nach einer Berücksichtigung des Bestands auch die Realisierung einer Nutzungsintensivierung im Rahmen des rechtlich Zulässigen oder des zwischen öffentlicher Hand und Investor Vereinbarten verhindern würde oder verhindert¹⁰⁰⁰. Hierbei handelt es sich insbesondere um Projekte, in denen der langjährige Eigentümer eines Grundstücks eine Nutzungsintensivierung plant und das Maß mit der öffentlichen Hand neu bestimmt wird.¹⁰⁰¹

Eine stärkere Rücksichtnahme auf den Bestand wird zumeist von der Fachöffentlichkeit oder Bürgern eingefordert, die in Verhandlungen oder Wettbewerben erreichten Abstimmungen über das Verhältnis von Neu und Alt nicht akzeptieren. Demnach kommen diesbezügliche Forderungen tendenziell in späteren Phasen eines Entscheidungsprozesses auf, während in früheren Phasen zwischen öffentlicher Hand und Investor nach Wegen gesucht wird, ein erreichbares Nutzungsmaß festzulegen. Spielt das Nutzungsmaß keine herausragende Rolle (wie z. B. beim Neubauprojekt der Akademie der Künste am Pariser Platz), dann wird die Nutzungseinschränkung durch die Altsubstanz ohnehin kaum thematisiert. Bringen alternative Verwertungskonzepte aufgrund der Rahmenbedingungen vor Ort Realisierungsprobleme mit sich, dann wird der Konsens über den Erhalt der Altbausubstanz auch aus dem Innern der öffentlichen Hand torpediert.

⁹⁹⁹ Der Begriff „Denkmal“ soll hier aus Gründen der Lesbarkeit auch geschützte Baubereiche einschließen. Darüber hinaus wird im folgenden von „Denkmalwert“ und „denkmalschützerischen Überlegungen“ usw. die Rede sein, wenn Akteure, die nicht zwingend aus der Denkmalschutzbehörde stammen müssen, über den Umgang mit (möglicherweise) denkmalwerter Substanz befinden. Daß dieser Umgang nach Einschätzung von Fachleuten bisweilen nicht mehr mit dem Begriff „Denkmalschutz“ zu fassen ist, wie beispielsweise im Falle des Filmhauses Esplanade (Translozierung eines Saals usw.), soll damit nicht negiert werden. Teilweise wird dem im Paragraphen über Aufgabe und Wiederaufbau Rechnung getragen. Die dort behandelte Vorgehensweise findet bei praktisch jeder denkmalpflegerischen Erneuerung im Detail Anwendung, wenn architektonische Details nicht mehr oder nur mit unververtretbarem Aufwand erhalten werden können und interpretierend ersetzt werden müssen. Eine Analyse dieser „praktischen Denkmalpflege“ im Realisierungsprozeß kann hier nur sehr knapp Erwähnung finden.

¹⁰⁰⁰ Bestimmte Phasen im Entscheidungsprozeß zum Kranzler-Eck können hier als Beispiel genannt werden.

¹⁰⁰¹ Dagegen wird der Fall, daß eine Nutzungsintensivierung von vorneherein Denkmale als Rahmenbedingung kalkulieren muß (z. B., wenn ein Investor ein Grundstück mit denkmalwerter Substanz kauft und sich danach um ein Baurecht bemüht), im nachfolgenden Abschnitt behandelt.

4.532 ERHALT UND NEUNUTZUNG

Der Erhalt bedeutender Denkmale kann über die Rechtsposition der öffentlichen Hand gegen Investoren durchgesetzt werden¹⁰⁰². Dafür ist ein weitreichender Konsens innerhalb der öffentlichen Hand zu mobilisieren, wenn Verwertungsinteressen gefährdet sind und damit kulturelle Belange gegen ökonomische und arbeitsplatzbezogene stehen. Dieser Konsens wird entscheidend von der Stigmatisierung der Altbausubstanz mitgeprägt, die ihrerseits wieder stark von Mythen und dem Verständnis dessen beeinflusst ist, wo Berlin „vorzeigbares“ aufweist. Kaiserzeitliche Bebauung, zwar im Wohnquartier als erhaltenswert anerkannt, wird im Industrie- und Bürobau häufig als so reichhaltig vorhanden angesehen, daß eine Mobilisierung nicht immer gelingt. Bauten der frühen Moderne und der Weimarer Zeit bieten wegen der Bedeutung Berlins auf diesem Feld gute Mobilisierungsvoraussetzungen. Nachkriegsbauten aus Ost und West kämpfen dagegen mit einem negativen Image, das auch den Erhalt denkmalwerter Substanz erschwert.

4.533 AUFGABE UND WIEDERAUFBAU

Ein Abriß wird kaum einen interpretierenden Neubau nach sich ziehen, wenn dem Selbstverständnis der Denkmalpflege gefolgt werden soll. Demnach kann eine diesbezügliche Strategie nur thematisiert werden, wenn die Denkmalpflege sich aufgrund strategischer Überlegungen prioritär nicht mit dem betreffenden Gebäude befaßt¹⁰⁰³. Nichtsdestoweniger spielen Denkmalpfleger bei der Gestaltung der Neubebauung wieder eine Rolle, wenn sie sich mit dem Ziel der Identitätsstiftung des Investors identifizieren können und in die Planung eingreifen.

4.534 AUFGABE WEGEN NUTZUNGSKONZEPT

Auch wenn zwischen den Akteuren das Maß der Nutzung nicht den eigentlichen Konfliktpunkt darstellt, kann die Auslotung von - in der Regel verdichtenden - Nutzungskonzepten zu einer Aufgabe von denkmalwerter Substanz zumindest in Teilbereichen führen¹⁰⁰⁴. Die Grundstücksverwertung wird aus älteren Plänen, geltendem Recht in Anpassung an „heutige zeitgemäße Nutzungsanforderungen“ oder aus den Interessen eines neuen Grundstückseigentümers abgeleitet, während die öffentliche Hand an einer zeitgemäßen Nutzung des Grundstücks und der damit verbundenen Investition interessiert ist. Obwohl der Denkmalwert einer baulichen Anlage nicht bestritten wird, steht diese u. U. einer ergänzenden Bebauung im Wege. Schwierige Entscheidungsprozesse tragen zu einer Ausbalancierung der Neubau- und Erhaltungsinteressen bei. Kompromisse werden offen thematisiert, bleiben aber stark konflikträchtig, da die verschiedenen Akteure aus ihren Blickwinkeln die Kompromisse ganz unterschiedlich beurteilen. Im Ergebnis wird ein Teilabriß von denkmalwerter Substanz in Kauf genommen, um eine „wirtschaftliche Nutzung“ des Grundstücks zu ermöglichen oder aufwendige Umbaumaßnahmen beispielsweise ehemals industriell genutzter Substanz zu vermeiden.

4.535 AUFGABE WEGEN INTENSIVIERUNG

Im Gegensatz dazu stehen Grundstücke, deren Ausnutzung durch denkmalwerte Substanz so gering ist, daß eine Nutzungsintensivierung nur mit erheblichen Verlusten im Bestand möglich ist¹⁰⁰⁵. Entscheidungsträger aus dem Bereich der öffentlichen Hand oder Investoren treiben unter dem Motto der Notwendigkeit einer Weiterentwicklung baulicher Strukturen, die neuen sozialökonomischen Rahmenbedin-

¹⁰⁰² Vgl. als Beispiele die Fallstudien Bolle-Block (Meierei-Gebäude), die Treptowers (Ziesel-Bauten), das Ostbahnhof-Umfeld (Spreequartier-Altbauten) oder auch das ehemalige Esplanade im Sony-Center am Potsdamer Platz.

¹⁰⁰³ Dies wird dadurch ausgelöst, daß die Kapazitäten der Denkmalpflege gar nicht für das Grundstück reichen, es also intern als vergleichsweise weniger bedeutsam eingeschätzt wird, oder wenn aus strategischen Gründen, also um einen Teil der Substanz auf einem Grundstück retten zu können, ein anderer, weniger bedeutender Teil verloren gegeben wird. Beispiele bilden das Leutehaus im Projekt Bolle-Block oder die Wohngebäude Hoffmannstraße 17-18 im Projekt Treptowers.

¹⁰⁰⁴ Beispiele sind die abgerissene kaiserzeitliche Fabrik auf dem Gelände der Treptowers, teilweise das Kranzler-Eck sowie der abgerissene Speicher der Kampfmeier-Mühlen auf dem ITAG-Gelände westlich des Bolle-Block-Projekts.

¹⁰⁰⁵ Beispiele sind der Abriß für das Zoofenster, auch der anvisierte Abriß des Schimmelpfeng-Hauses und die Neuordnung des Bolle-Blocks.

gungen gewachsen sein müssen, diese Vorhaben voran. Sie stoßen auf geringen Widerstand, wo eine solche Weiterentwicklung politischen Rückhalt hat und die aufzugebende Substanz auch im Sinne des Denkmalschutzes vergleichsweise unspektakulär ist oder einen untergeordneten Teil eines größeren Ensembles ausmacht, dessen Rest gehalten werden kann - je nach Betrachtungsweise als Ausdruck von symbolischer Politik oder als Beschränkung auf die wirklich erhaltenswerte Substanz. Denkmalpflegerische Kategorien werden dabei von Stigmatisierungen überlagert, da die Entscheidungen stärker politisch mitbestimmt sind. Erhebliche Widerstände auch innerhalb der öffentlichen Hand tauchen dagegen bei markanten Gebäuden auf, deren Aufgabe starke Veränderungen im Stadtraum zur Folge hätte, oder wenn die beabsichtigte städtebauliche Aufwertung selbst umstritten ist. Damit entzündet sich der Konflikt weniger an der Einschätzung über die Denkmalpflege als über die Einschätzung der städtebaulichen Potentiale, die sich aus der Aufgabe eines Denkmals ergeben.

4.536 GESTALTERISCHE ANFORDERUNGEN

In geschützten Baubereichen oder in der Umgebung besonders herausragender Denkmale werden gestalterische Anforderungen an die Neubebauung in der Nachbarschaft thematisiert, die im Normalfall angesichts der argumentativen Dynamik wirtschaftlicher Entwicklung und der Diffamierung von „Verzögerern“ von Projekten nicht einmal von der Denkmalschutzbehörde selbst eingebracht werden¹⁰⁰⁶. Gerade zur Verteidigung von identitätsstiftenden Bereichen oder Objekten und ihrem städtebaulichen Kontext gewinnt die Thematisierung durch Stimmen aus der Fachöffentlichkeit, Presse und der Öffentlichkeit an Schwung, bleibt allerdings angesichts des extrem zersplitterten Meinungsspektrums über die sinnvolle Einordnung von Neubauten in einen historischen Kontext stark konfliktiv. Jede Äußerung wird hier wegen des geringen Ausmaßes historischer Zeugnisse in der Stadt einerseits und der Berufung auf eine Berliner Tradition des Bekenntnisses zur architektonisch-städtebaulichen Modernisierung andererseits entweder als rückwärtsgewandt-provinziell oder als menschenfeindlich-kalt gebrandmarkt und dient der kulturpolitischen Identitätsstiftung der jeweiligen „Szene“.

4.54 Akteure und Ziele

Wesentliche Konfliktpotentiale ergeben sich aus drei akteursbezogen unterschiedlichen Positionen und Motiven, nämlich erstens hinsichtlich der Bedeutung von Kompromissen bei denkmalrechtlichen Entscheidungen, zweitens bei der damit in Zusammenhang stehenden Gewichtung städtebaulich-stadtplanerischer Gesichtspunkte im Vergleich und drittens bei der Einschätzung von denkmalwerten Beständen ohne „anheimelnde“ Wirkung - derzeit die negativ stigmatisierten Bestände der Nachkriegsmoderne. Während sämtliche Akteursgruppen bis hin zu den Denkmalpflegern selbst Kompromisse als selbstverständliches Element des Entscheidungsprozesses auch im Falle des scheinbar so kompromißuntauglichen Feldes der Denkmalpflege ansehen, variiert nach Akteursgruppen die Einschätzung über deren sinnvollen Anwendungsbereich und Reichweite beträchtlich. Typischerweise sehen die Denkmalpfleger selbst zunächst Details wie die Aufgabe von Teilen der „Sägezähne“ am Kranzler-Eck, den Ersatz originaler Bauteile durch „Erinnerungsformen“ oder die Aufgabe von Inneneinrichtungsbestandteilen als Gegenstand von Kompromissen an (S06, S09, S12, S27). Dabei ist im Hinblick auf das Gebäudeinnere bedeutsam, daß die Denkmalpflege auf ein Bündnis mit Architekten angewiesen ist, die, sofern ihre Aufgabenstellung dahingehend lautet oder ihr Selbstverständnis dies fordert, als „beste Denkmalpfleger“ (A02) denkmalgerechte Lösungen zu entwickeln versuchen und dabei Autorität besitzen: „Wenn die Architekten keine Lösung für die Treppenhäuser gefunden haben, dann gibt es wohl keine“ (S09). Diese Autorität endet allerdings bisweilen an der Beurteilung des angemessenen Maßes an Konfrontation zwischen „Neu“ und „Alt“ im Außenbereich von Gebäuden. Hier zeigt sich bereits die fachliche Position der Denkmalpflege, die insbesondere außerhalb der Fachöffentlichkeit nur eingeschränkt nachvollzogen wird und auf die noch zurückzukommen sein wird: Eine Reminiszenz an Erker abgerissener Vorgängerbauten sei „völliger Ulk“, und „wichtiger [ist] vernünftige moderne Architektur als so ein Käse“ (S09). Mit dem Einsatz für gefährdete Ensembles gelingt es so bisweilen der Denkmalpflege über Thematisierung, wenigstens einen Teil von ihnen zu retten, der ansonsten u. U. verloren gegangen wäre, auch wenn sie angesichts der geringen „Ausbeute“ ihres Einsatzes zunächst als Verlierer scheinen wie beispielsweise

¹⁰⁰⁶ Beispiele sind am Pariser Platz zu finden, aber teilweise auch im Projekt Kranzler-Eck und im Spreequartier am Ostbahnhof.

beim Komplex der Berliner IHK, wo zwar die ins Blickfeld geratenen Gebäude Börsensaal und VBKI-Gebäude abgerissen wurden, aber das Hauptgebäude schließlich erhalten blieb (S12).

Den Gegenpol zu den Denkmalpflegern bilden die politischen Spitzen der Exekutive, die aufgrund ihrer zentralen Entscheidungsposition und ihres Status als Verhandlungspartner der Investoren auch denkmalpflegerische Inhalte von vorneherein als verhandlungsfähig ansehen. Teilweise ist dabei ihre planerische Motivation mit ausschlaggebend, doch zeigt sich bis weit in die als „bestandsorientierten“ Parteien Bündnis 90 / Die Grünen und PDS hinein eine gewisse Selektivität in der Problemwahrnehmung. So können sich Politiker der Exekutive das Opfern des Kranzler-Gebäudes vorstellen (E01, E02), halten die Integration „wesentlicher“ Zeugnisse in die Neubebauung für wichtig (E11) und gehen auf Investorenargumente geringer wirtschaftlicher Nutzbarkeit ein, vor allem, wenn es sich nur um einen Teil des denkmalgeschützten Komplexes handelt (E07). In diese Reihe ist Strieders grundsätzliche Kompromißbereitschaft gegenüber dem Abriß des Schimmelpfenghauses zu stellen (G100). Deutlicher wird die selektive Bereitschaft zu Kompromissen bei den Politikern der Legislative, wo sich eine deutliche Polarisierung insbesondere bei Nachkriegsbauten zwischen der CDU und FDP (Abrißposition in der City-West) und den Grünen (Erhaltsposition) ergibt und die SPD sich gewissermaßen in der Mitte befindet (G068, G086, G112, G121). Interessant ist hier, daß im Gegensatz zu der sonst häufig vorzufindenden überparteilichen BVV-Koalition gegen den Senat oder für bezirkliche Interessen auch im Bezirk unvereinbare Positionen existieren.

Die Positionsbestimmung ist leichter zu verstehen, wenn man die Akteure aus der Verwaltung und die Architekten und Planer hinzuzieht. Während in der Verwaltung, vor allem den Stadtplanungsämtern und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, bewahrende Positionen aus fachlicher Sicht existieren, läßt sich vor allem bei den enger an die Entscheidungsfindung und die Investoren heranreichenden Leitungspositionen wiederum grundsätzliche Verhandlungsbereitschaft ausmachen. So wird dort ein Abriß aus Kostengründen akzeptiert und Bereitschaft auch für einen Abriß beispielsweise des Kranzler-Gebäudes deutlich (G075, G089), während vor allem in den unteren Hierarchiestufen beklagt wird, Entscheidungen seien „sehr von der Politik bestimmt“ und man sei für einen Erhalt bestimmter umstrittener Gebäude (G033, G087, G105). Während aus Sicht der Investoren eine differenzierte Position durchaus ablesbar ist und sogar Entgegenkommen gegenüber der Denkmalpflege vorkommt (G013, G078, G109), werden unter strategischen Gesichtspunkten die derzeitige Denkmalpflege in Frage stellende Kompromißlinien von diesen nur subtil geäußert, wie die Einbeziehung der Denkmalpflege in ein „give and take“ zwischen Verwaltung und Investoren (I09), während härtere Gegenpositionen eher von Kritikern des Erhalts von Nachkriegsarchitektur unter Architekten kommen, die im Extremfall darauf verweisen, daß nur wenige Denkmale wie der Kölner Dom als sehr wichtig anzusehen seien (G023, G051, G056). Insgesamt wird deutlich, daß mitentscheidend für die Ausbildung einer erhaltsorientierten Position die Bereitschaft ist, fachliche Beratung im Hinblick auf den Denkmalschutz zuzulassen (G118). Diese ist bei den verschiedenen Parteien unterschiedlich ausgeprägt und deutet bereits auf die Gewichtung der städtebaulich-stadtplanerischer Gesichtspunkte. Nur wenige Akteure sind offenbar zu einer Position fähig, die sich vergleichsweise frei von Vorerwägungen lediglich aus den vorgelegten Argumenten ergibt (G028, G051, G110), sich dann aber kaum in der entscheidungsrelevanten Debatte Raum verschaffen kann. Dies stellt einen wichtigen Hinweis auf die geringe Transparenz von denkmalrelevanten Entscheidungen dar, obgleich deren Politisierung diese eigentlich fordern würde.

Planerische Argumente gegen den Erhalt von Bestandsgebäuden wie verkehrliche, erschließungsbezogene, nutzungskonfliktbezogene und vor allem städtebauliche Überlegungen stützen Abrißerwägungen und schwächen die Durchsetzungsfähigkeit der Denkmalpflege, da sie in den Verwaltungen, bei Gutachtern - und ohnehin bei den Investoren - nicht hinreichend bündnisfähig ist, wenn die Denkmalpflege in einen harten Konflikt mit der Planung gerät (G006, G039, G051, G060, G127). Die Zuspitzung im Schäche-Gutachten zum Schimmelpfenghaus gibt dem beredten Ausdruck, wenngleich, wie in der Fallstudie gezeigt, die planerische Position gar nicht hinreichend begründet sein muß, um die Position der Denkmalpflege entscheidend zu schwächen - nicht zuletzt, weil wiederum die denkmalpflegerische Position nicht hinreichend transparent ist (G060). Die Ambivalenz, die Planer und Verwaltungsmitarbeiter gegenüber der Denkmalpflege hinsichtlich der städtebaulichen Strukturvorstellung entwickeln (G039, G051, G063), wird wiederum für das Schimmelpfenghaus durch die Aussage auf den Punkt gebracht, der Breitscheidplatz sei stadtplanerisch „eine Katastrophe“ und weise ein „nicht korrigierbares

Stadtgrundrißproblem“ mit seinen vielen Einmündungen auf (G051). Auch mit historisierenden Kreisen außerhalb der Verwaltung oder unter den Investoren ist die Denkmalpflege nur eingeschränkt bündnisfähig, wie sich unten an der umstrittenen Einschätzung der Architektur der Nachkriegsmoderne nochmals zusammenfassend zeigen wird.

An der höchst umstrittenen und inhaltlich die Auseinandersetzung um den Bestand dominierenden Kontroverse um nicht anheimelnde Bestände, also im wesentlichen die Architektur der Nachkriegsmoderne, zeigt sich die Abhängigkeit von der Bereitschaft zum Erhalt von Denkmalen von deren imagebezogener Verwertbarkeit, die von den Investoren bis hin zu Politikern der Grünen eingestanden wird (G049, G061, G110, G118, G127). Die Bewertung der Nachkriegsmoderne korreliert hoch mit der politischen Verortung des jeweiligen Akteurs, wenngleich dennoch das Meinungsspektrum diffus ist und von den Akteuren unterschiedliche Bewertungskriterien herangezogen werden, um ihre Position zu begründen. Die fachliche Motivation, die Architektur der 1950er Jahre als „regelrechtes Programm“ zu betreiben, hat inzwischen hinreichend Anerkennung gefunden und ist neben den persönlichen Vorlieben der betreffenden Mitarbeiter der Denkmalpfleger auf die Erkenntnis zurückzuführen, daß die betreffende Epoche historisch als abgeschlossen gelten kann und damit die Kriterien für eine Unterschutzstellung gegeben sind¹⁰⁰⁷. Für die Architektur der 1950er Jahre wird neben ihrer Bedeutung für den Wiederaufbau von Denkmalpflegern, Architekten und Politikern ins Feld geführt, die Gebäude seien „gerade in [ihren] ... einfachen Formen“ wichtig, „nobel“ in ihrer Zurückhaltung und Bescheidenheit, städtebaulich ausgezeichnete Leistungen mit gut gefaßten städtischen Räumen, zeichneten sich durch ihre Nutzungsmischung aus, seien gut benutzbar und würden von den Verantwortlichen „kaputtgeredet“ (G022, G027, G057, G066, G118). Tatsächlich kommt diese Unterstützung explizit aus den Kreisen der Grünen und ist dort wohl u. a. auf die grundsätzliche Offenheit gegenüber einer Bewahrung des Bestands zurückzuführen, die sich fachlichen Argumenten nicht verschließt, aber in der Politik und der Fachöffentlichkeit konsensfähige Positionen nicht herstellen kann. Die Gegenseite verschließt sich denn auch implizit der Argumentation der Denkmalpflege und interpretiert die auf die „Bescheidenheit“ aufbauende Argumentationsfigur der Befürworter im Sinne von „städtebaulich problematischem Provisorium“. Die 1950er-Jahre-Architektur sei „nach wie vor“ „etwas für Satellitenstädte“, eher ein „Nachkriegsvisorium“, am Schimmelpfenghaus „nicht so wertvoll, das ist ein Problem“ und die Dustmann-Planung schon damals ein „fataler Fehler“ (G023, G051, G063). Problematisch für den Stellenwert der Denkmalpflege ist hierbei die mangelnde Bündnisfähigkeit mit ansonsten auf Bewahrung orientierten Kreisen wie beispielsweise den Befürwortern der kaiserzeitlichen und vorindustriellen Stadt, die sich auch bei der Diskussion über die DDR-Moderne wiederfindet (G095). Berücksichtigt man die leitbildhafte Bedeutung, die bei der Entscheidung über Neubauvorhaben dem Thema „Nutzungsmischung“ zukommt, so zeigt sich, daß ein wesentliches Argument der Denkmalpflege nur begrenzt bekannt und nicht strategisch eingesetzt wird. Exemplarisch zeigt sich die unterschiedliche Herangehensweise an die Bewertung der 1950er-Jahre-Architektur am Bilka-Kaufhaus auf dem Kranzler-Gelände. Während es von der Denkmalpflege als „einer der ersten fensterlosen Kaufhausbauten“ wegen seiner kubischen Form und seiner aufwendigen Fassadenmaterialien als unbedingt erhaltenswert herausgestellt wird, stellen andere Akteure es grundsätzlich und sogar fachlich begründet wegen seiner angeblich schlechten Nachnutzbarkeit in Frage: „Wie beliebig diese Kiste ist, sieht man schon daran, als Bilka war es ja noch witzig ... jetzt sind da Imbißdinge drin, ... und alles aufgerissen, also das kann man eigentlich vergessen“ (G040, G104). Ob ein Akteur sich dem einen oder anderen Lager zuordnet, hängt wesentlich davon ab, inwieweit er bereit ist, sich gewissermaßen auf den „Zweiten Blick“ einzulassen, der die Werte der Nachkriegsarchitektur zu würdigen weiß. Diese Bereitschaft ist entweder dann vorhanden, wenn der Akteur sich auf die fachliche Argumentation der Denkmalpflege einläßt und diese hinreichend öffentlich wird, oder wenn eine grundsätzlich veränderungskritische Position den Wert des Bestands höher schätzt als eine, die den Bestand aufgrund seiner geringen Repräsentativität, seiner städtebaulich „unbequemen“ Wirkungen oder seiner Entstehungsgeschichte stigmatisiert.

¹⁰⁰⁷ Dies gilt inzwischen auch für spätere Epochen bis hin zu den 1980er Jahren, allerdings mit zunehmendem Widerspruch fachfremder Kreise. Vgl. dazu beispielsweise die Diskussion des Berliner Architekturgesprächs „Das Baumgarten-Haus - Bauerhaltung ohne Denkmalschutz?“ am 22.09.2000. Daß die Umstrittenheit der 1950er Jahre im Hinblick auf den Denkmalschutz hier so stark herausgehoben wird, muß im Zusammenhang damit gesehen werden, daß mit dem Vereinigungsboom die latente Umstrittenheit der Schutzkriterien außerhalb der Profession Denkmalpflege erstmals ernsthaft öffentlich thematisiert wurde und dabei Angriffsflächen für die Gegner eines Erhalts aus städtebaulichen und wirtschaftsförderpolitischen Gesichtspunkten heraus bot.

Im Hinblick auf die Bereitschaft, denkmalwerte Substanz im Entscheidungsprozeß auch tatsächlich zu erhalten, fällt - in gewisser Hinsicht parallel zur bereits erwähnten imageprägenden Wirkung der Bestände - die implizite Herausstellung ihrer geschichtlichen Bedeutung auf, die bisweilen die Notwendigkeit zum Erhalt als Teil von symbolischer Politik nach sich zieht, vor allem, wenn die Auseinandersetzung die Legislative erreicht (G027, G031, G046, G055, G076, G112). So wird dem Kranzler als dem Ort, „wo die ersten nach dem Krieg an der Sonne saßen“, gegenüber dem Bilka-Kaufhaus Priorität eingeräumt, aber andererseits darauf verwiesen, daß die Bürger das Café Kranzler erhalten wollten, nicht die Rotunde, am Pariser Platz eine „Restitution des Raumes“ gefordert und darauf hingewiesen, daß das (West-) Berliner Selbstverständnis für das Abgeordnetenhaus bei der Entscheidungsfindung zum Kranzler eine Rolle gespielt habe. Schließlich ist der Umgang mit Umgebungsschutz und der Konfrontation von „Neu“ und „Alt“ unter der Fokussierung auf den Denkmalschutz kurz zu beleuchten. Hierbei fällt auf, daß aus der Denkmalpflege selbst heraus - wie oben bereits angedeutet - eine erhebliche Bereitschaft zur Überlagerung von verschiedenen baulichen Zeitschichten besteht. Dies könnte mit dem Themenspektrum dieser Untersuchung und der kunstgeschichtlichen wie architektonischen Prägung der Profession Denkmalpflege zusammenhängen, bei der eine „Anbiederung“ von Ergänzungsbauten an bestehende Denkmale nicht befürwortet wird (G048, G059, G104). Die Überlagerungsbereitschaft wird in Politik und Verwaltung nicht eindeutig geteilt. Zwar wird städtebaulich in Höhe und Erscheinungsbild zumeist auf prägende Altbauten Rücksicht genommen (G071, G077, G084), doch fordert die Politik teilweise einen differenzierten gestalterischen Umgang mit den ergänzenden Neubauten (G068). Die unterschiedliche Interpretation eines ergänzenden Neubaus als „zu dominant“ oder „angemessen kontrastierend“ allein aufgrund seiner Baumasse stellt damit tendenziell einen Ausgangspunkt für Konflikte dar, wie sie am Kranzler-Eck mit dem Jahn-Neubau zu beobachten sind.

4.55 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen

Eine der bedeutendsten Rahmenbedingungen für die Denkmalpflege, die Einordnung in die Stadtentwicklungsverwaltung, wurde bereits oben angesprochen. Es bleibt zu ergänzen, daß in einer großen Koalition Zweckbündnisse zwischen den Senatoren notwendig werden, die die Denkmalpflege weiter schwächen können. Dabei spielt der Vereinigungsboom eine besondere Rolle, indem er lange währende Entscheidungsblockaden tendenziell nicht zuläßt, wenn die Koalitionspartner nicht leidenschaftlich wie beim Thema Verkehr sind. Im Entscheidungsprozeß wird die denkmalpflegerische Verträglichkeit eines Projekts zwar durch Voruntersuchungen und Wettbewerbsausschreibungen antizipierend versucht, doch ist im Konfliktfall, der sich bei Veränderungen des Nutzungskonzepts durch die Investorensseite bei großen Projekten schnell ergeben kann, die eigentliche Verträglichkeitsprüfung mit dem Denkmalschutz der Konzeptentwicklung eher nachgelagert. Da im Konfliktfall die politische Spitze in die Entscheidungsfindung wesentlich eingebunden ist, diese aber nur nachträglich Argumente miteinander vergleicht und von ihr eine Auflösung der Entscheidungsblockade erwartet wird, können neue Alternativen kaum noch in den Prozeß eingebracht werden. Es hängt von der Vorgeschichte eines Projekts ab, inwiefern denkmalpflegerisch verträgliche Alternativen auf Seiten der Verwaltung verfügbar sind und die Argumentation stützen. Ähnliches gilt, wenn sogar noch die Legislative in die Entscheidungsfindung inhaltlich eingebunden ist. Unabhängig von der Politisierung der Entscheidungsfindung ist der Stellenwert der Industriedenkmalpflege bei der Konversion von Gewerbe- und Industrieflächen zu berücksichtigen, der erst im Laufe der 1980er Jahre allmählich steigen konnte und weiterhin mit dem Problem geringen Wahrnehmbarkeit seines Gegenstands und dem Vorwurf der Arbeitsplatzfeindlichkeit kämpft.

Damit wird erklärbar, daß die untersuchten Entscheidungsprozesse aufgrund der pragmatischen Haltung der beteiligten Schlüsselpersonen Kompromisse mit erheblichen Zugeständnissen aus denkmalpflegerischer Sicht produzieren. Die Investoren haben große Durchsetzungschancen, wenn sie auf einen Erhalt imageprägender und leicht nachnutzbarer Substanz setzen, aber eine Weiternutzung „schwieriger“ Gebäude verweigern. Aus Sicht der Denkmalpflege ist eine übergreifende Substanzsicherung im Sinne von großen Ensembles wegen ihrer Blockadewirkung für die Grundstücksverwertung chancenlos. Um mit diesem Dilemma produktiv umzugehen, bleiben ihr drei Wege, die von der Verwaltung teilweise mitgegangen werden. Erstens erreicht sie durch einen Verzicht auf Umgebungsschutz und Fokussierung auf die „eigentlich“ für sie entscheidende Substanz eine Entschärfung möglicher Konflikte, wenn es gelingt, die vermietungsrelevanten Flächen auf den übrigen Flächen des Grundstücks unterzubringen. Zweitens kann eine frühzeitige Alternativenproduktion unter Einschluß denkmalpflegerischer Belange in Werkstattverfahren den Nachweis erbringen, daß mit intelligenten Entwurfslösungen wesentlich mehr denkmalge-

rechter Erhalt möglich ist als anfangs vermutet. Drittens kann durch eine realistische Einschätzung des Verhandlungsspielraums innerhalb der eigenen Verwaltung versucht werden, eine Politisierung des Entscheidungsprozesses zu vermeiden und eine bilaterale Einigung mit dem Investor herzustellen. Der Versuch, über Bündnisse mit außenstehenden Akteuren die eigenen Ziele zu erreichen, scheitert offenbar an der geringen Bündnisfähigkeit eines in seiner differenzierten Argumentation schwer durchschaubaren Belangs und der Spaltung der Fachöffentlichkeit und der Bürger hinsichtlich der Einschätzung „unbequemer“ Bestände¹⁰⁰⁸.

4.56 Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum

Entscheidungen über denkmalpflegerische Kompromisse leiden unter geringer Transparenz. Die Beweggründe für die Herausbildung des Kompromisses und die denkmalrechtliche Beurteilung gelangen nicht hinreichend in die öffentliche Diskussion. Somit ist von außen kaum angemessen zu würdigen, ob die Entscheidung für oder gegen den Erhalt eines Gebäudes vertretbar ist, und selbst aus der politischen Warte möglicherweise „richtige“ Abrißentscheidungen sind nicht identifizierbar. Für den Außenstehenden bleibt, ist er selbst ein „Bewahrer“, die unterschwellige Frustration über den Verlust wertvoller und unwiederbringlicher Substanz. Ist er selbst ein Anhänger eines Modernisierungsschubs, der sich auch in baulichen Veränderungen ausdrücken soll, kann er kaum den selektiven Erhalt von einzelnen Gebäuden nachvollziehen, wenn andere, scheinbar oder sogar tatsächlich erhaltenswertere Gebäude aufgrund der räumlichen und der Akteurskonstellation vor Ort nicht gehalten werden können. Die letztlich von der Politik getroffene Entscheidung entzieht sich weitgehend einer politischen Rechenschaftspflicht; die ihr zugrundeliegende Komplexität macht die Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Alternativen fragwürdig. Entsteht eine in der Regel fachpolitisch gestützte Bewegung für den Erhalt eines Gebäudes, so kann diese nur noch als lobbyistische Kraft wahrgenommen werden, deren Erfolg dementsprechend eher von ihrer Mobilisierungsfähigkeit, dem Verhandlungsstand zum Zeitpunkt ihres Erscheinens und ihrer Intelligenz abhängt, auf wunde Punkte der Politik wie den Aufschrei der Bevölkerung bei Gebäuden mit sentimentaler Aura oder die vermeintliche kulturpolitische Provinzialität Berlins hinzuweisen und dafür bedeutende Bündnispartner mit überörtlicher Ausstrahlung zu gewinnen. Damit wird Bestandspolitik von sachfremden Phänomenen überlagert. Die geringe Transparenz der Entscheidungen führt so weit, daß offenbar unkorrigiert widersprüchliche Aussagen zu ein und derselben Thematik im Umlauf sind, wie z. B. die Behauptung, das Schimmelpfenhaus sei nicht nutzbar bzw. doch vernünftig nutzbar (G056) oder der damalige Landeskonservator Engel habe einem Abriß des Bilka zugestimmt (G053), während dieser selbst im Gespräch das Gegenteil behauptet¹⁰⁰⁹.

Aus Sicht der Investoren bietet zwar die direkte Verhandlung mit der Exekutive gute Möglichkeiten, die oben geschilderte eigene Strategie durchzusetzen. Dennoch ist der Entscheidungsprozeß hinsichtlich etwaiger Verzögerungen wegen Widerständen aus der Denkmalpflege problembehaftet. Für die Spitze der Exekutive besteht angesichts ihrer Einbindung in eine Vielzahl von Entscheidungen vermutlich kein echter Spielraum, sich tiefer mit denkmalpflegerischen Alternativen auseinanderzusetzen, so daß sie auf die Rolle des Blockade-Entschärfers reduziert bleiben muß. Trotz schlechter Erfahrungen¹⁰¹⁰ scheint die frühzeitige Auslotung eines breiten Alternativenspielraums unter inhaltlicher Einbeziehung der Denkmalpflege der einzig sinnvolle Weg zu sein, um solche Blockaden zu vermeiden, wenn sich keine bilaterale Konsensfindung zwischen Investor und Denkmalpflege abzeichnet. Dazu sind Werkstattverfahren ein geeignetes Instrument, während Wettbewerbe aufgrund ihrer geringen Interaktivität offenbar eher negative Ergebnisse bringen. Städtebauliche Verträge finden derzeit immer weitere Verbreitung für die Herstel-

¹⁰⁰⁸ So kann die Entscheidung am Kranzler-Eck letztlich doch als Fall von Fragmentierung und weniger als ein Bündnis aufgefaßt werden: Zwar stellen sich zahlreiche Akteure hinter den Erhalt von Kranzler und Bilka, doch gelingt er nur auf Kosten einer Verdichtung an anderer Stelle im Grundstück, wie auch immer man das Ergebnis schließlich bewerten mag. Die Entscheidung für einen Abriß des Schimmelpfenghauses unterscheidet sich wohl von der am Kranzler-Eck durch die Stigmatisierung der Kantstraße und die geringe symbolische Bedeutung des Gebäudes für die Öffentlichkeit - und damit durch die geringe Notwendigkeit von symbolischer (Erhalts-) Politik. Ein auffälligeres Bündnis für den Erhalt des Kranzler-Ecks ist angesichts der gespaltenen Fachöffentlichkeit nicht auszumachen.

¹⁰⁰⁹ Das Phänomen der mangelnden Transparenz ist zwar nicht auf die Bestandspolitik beschränkt, doch ist es angesichts der Konfliktivität auffallend.

¹⁰¹⁰ Beachte den Fall der Voigthallen, der in dieser Untersuchung bereits mehrmals erwähnt wurde.

lung von Planungsrecht. Die formal starke Position der Denkmalpflege könnte häufiger von Seiten der öffentlichen Hand genutzt werden, um ein Testentwurfsverfahren oder eine immobilienwirtschaftliche Voruntersuchung zur Nachnutzungsmöglichkeit von Bestandsgebäuden im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags durchzuführen. Dessen frühzeitige Durchführung und der begrenzte Aufwand sprechen für eine bessere Durchschaubarkeit der möglichen Alternativen sowie für eine Stärkung der Legitimation getroffener Entscheidungen. Ob hierfür die Kommunikation zwischen der Denkmalpflege und der Baupolitik hinreichend ausgebildet ist, muß an dieser Stelle bezweifelt werden. Während derzeit im fachpolitischen Raum Diskussionen über eine Entbürokratisierung der Denkmalpflege wegen ihrer angeblich obrigkeitsstaatlichen Züge geführt werden (Hoffmann-Axthelm 2000, Altröck 2000b), wäre zu erwägen, ob nicht durch die der Denkmalpflege übergeordnete Baupolitik von der Denkmalpflege eine stärker „diskursive“, d. h. sich noch stärker auf die gemeinsame Erarbeitung von Lösungsalternativen einlassende Rolle eingefordert werden könnte, die sich aber dennoch des obrigkeitsstaatlichen Status des Denkmalrechts bedient (Notwendigkeit des Einvernehmens). Für weiterhin stattfindende Wettbewerbsverfahren ist zu prüfen, ob im Einzelfall nicht die Denkmalpflege aus der Rolle des Sachverständigen in die eines Jurymitglieds schlüpfen könnte.

Sämtliche bisher genannten Vorschläge erfordern letztlich die Zustimmung der Exekutive. Mit anderen Worten sind verfahrensmäßige Innovationen wohl kaum durchsetzbar, wenn die Baupolitik die Denkmalpflege als Behinderung von Investitionen ansieht oder wenn der jeweilige Investor sich massiv gegen eine diesbezügliche Stärkung des Denkmalschutzes sperrt. Aus Sicht der Bürger erscheinen die hier vorgestellten Überlegungen wenig zur Stärkung der eigenen Position zu versprechen. Während der Autor aufgrund zahlreicher eigener Beobachtungen davon ausgeht, daß der Denkmalschutz grundsätzlich auf breite Zustimmung in der Bevölkerung stößt, scheint diese allerdings den Konfliktfall, der nicht selten Bauten der Nachkriegsmoderne betrifft, ebenfalls mehr oder minder gespalten zu erleben. Obwohl die Denkmalpflege sich aufgrund der geltenden Rechtslage einer formellen Beteiligung der Legislative oder der Bevölkerung an der Entscheidung entzieht, kann angesichts der Entscheidungspraxis nichts gegen deren stärkere Vorfeldbeteiligung sprechen. Ein erster Schritt könnte die Darlegung von entscheidungsrelevanten Positionen - Denkmalbegründung, Investorenstellungnahme usw. - im Bauausschuß der BVV und dessen Zustimmung als Voraussetzung für die weitere Bearbeitung des Entscheidungsverfahrens durch die Exekutive sein.

4.6 Verkehrliche Anbindung

4.6.1 Vorbemerkung

Eine Untersuchung über Bürobauvorhaben ist aufgrund ihres Untersuchungsgegenstandes nur am Rande mit Konflikten über die Verkehrsinfrastruktur konfrontiert. Auf der anderen Seite zeigt die Beobachtung des Stadt- und Regionalentwicklungsgeschehens im Deutschland der letzten drei Jahrzehnte¹⁰¹¹, daß gerade im Verkehrsbereich die härtesten Auseinandersetzungen zwischen den Promotoren, hier meist die öffentliche Hand, und Bürgern bzw. Betroffenen zu beobachten sind. In Berlin läßt sich dies beispielhaft an der Auseinandersetzung um die „Westtangente“ nachvollziehen, die beispielsweise im Flächennutzungsplanverfahren 1984/88 etwa 100.000 Unterschriften mobilisiert hat. Dementsprechend ist im Rahmen einer innerstädtischen Verdichtung für Büroflächen und der Planung der hierfür erforderlichen Infrastruktur mit nicht zu unterschätzenden Konflikten zu rechnen. Dabei sind drei wesentliche Fragestellungen planerisch zu beleuchten. Erstens müssen vorhandene Verkehrswege auf ihre Leistungsfähigkeit überprüft werden, wobei bei deren Ergänzung sämtliche Auseinandersetzungstypen um Modal split, Erweiterungsfähigkeit und Verkehrsbelastung abzusehen sind. Zweitens muß die Grundstückerschließung attraktiv und leistungsfähig gestaltet werden, wobei Konflikte zwischen Fußgängern und Kfz sowie zwischen Anwohnern und an- bzw. abfahrenden Kfz neben Überlegungen zur Gestaltung und Verknüpfung von Erschließungseinrichtungen im Mittelpunkt stehen. Drittens ist die Anzahl der unterzubringenden Stellplätze eine zentrale und umstrittene Größe im Entscheidungsprozeß, die den Modal split und die Belastung der öffentlichen Straßen mitbestimmt.

¹⁰¹¹ Als überregional bekannte Beispiele können Auseinandersetzungen um Autobahntrassen, die Startbahn West in Frankfurt/Main, der Bau des Rhein-Main-Donau-Kanals oder die Hafenerweiterung in Hamburg gelten.

4.62 Rechtliche Grundlagen und ihre Wirkung

Während für die ersten beiden erwähnten Punkte das Baugesetzbuch eine gesicherte Erschließung als Genehmigungsvoraussetzung benennt, die bei innerstädtischen Bauvorhaben kein grundsätzliches Problem darstellt, ist für die Anzahl der Stellplätze die auf der Bauordnung Berlin aufbauende Stellplatzverordnung maßgeblich. Sie sah vor ihrer Novellierung eine Nachweispflicht des Bauherrn über eine festgelegte Anzahl von Stellplätzen pro Nutzungseinheit vor, die für verschiedene Nutzungen unterschiedliche Werte festlegte. Damit sollte erreicht werden, daß der öffentliche Straßenraum nicht durch eine von privaten Nutzungen ausgelöste Stellplatznachfrage belastet wird. Langjährige Praxis im West-Berlin vor der Vereinigung war die Anwendung der Ablöseregelung, die vorsieht, daß gegen Entrichtung eines bestimmten Betrags an das Land Berlin dieses in die Lage versetzt wird, die erforderlichen Stellplätze zu errichten und damit die Verpflichtung des Bauherren entfällt. Tatsächlich entwickelte sich die Regelung zu einer zusätzlichen Einnahmequelle für das Land, das damit gleichzeitig in der Lage war, verkehrsdämpfend einzugreifen, indem die Zahl der errichteten Stellplätze sehr gering gehalten wurde. Spätestens mit dem Entwicklungsschub der Vereinigungszeit geriet die Ablösepraxis in Verbindung mit dem Ziel, aktiv an einer Verkehrsvermeidung im MIV mitzuwirken und dazu nicht mehr Investoren überdies finanziell zu belasten, in die Diskussion. Mit ihrer Novellierung sieht die Stellplatzverordnung nun eine Obergrenze zulässiger Stellplatzzahlen vor, wobei die Ablöseregelung entfällt. In einer Übergangsphase wurde konsequenterweise die Stellplatzverordnung in der alten Fassung nicht mehr angewandt, sondern die Zahl der Stellplätze im privaten Raum projektbezogen ausgehandelt.

Im Rahmen von Bebauungsplanverfahren werden in der Regel zur Absicherung eines Projekts parallel zur Trägerbeteiligung Gutachten über die zu erwartende Verkehrsbelastung eingefordert, die Auswirkungen auf seine Dimensionierung und verkehrliche Einbindung haben können. In analoger Weise kommen solche Gutachten auch im Genehmigungsverfahren nach § 34 BauGB zum Einsatz, um die allgemeine Verträglichkeit eines Projekts mit seiner Umgebung zu prüfen. Auf das umfangreiche Schrifttum zur Rechtslage soll hier nicht näher eingegangen werden.

4.63 Thematisierungsart und -grad

Die verkehrliche Situation ist mit etwas über 30 Nennungen im unteren Bereich der in dieser Untersuchung durchgeführten Interviews zu finden. Sie ist für den Entscheidungsprozeß auch nach Lage der übrigen Recherchen in der Regel nicht konstitutiv. Nur in Ausnahmefällen steht sie im Mittelpunkt der Abstimmungen, bleibt aber ansonsten als nachgeordnete Problematik, die technisch zu bewältigen ist, im Hintergrund der Diskussion über die städtebaulichen Rahmendaten, die sich auf Art und Maß der Nutzung zuspitzt. Entsprechend den oben angesprochenen möglichen Konfliktfeldern ergeben sich Auseinandersetzungen im wesentlichen der folgenden Typen:

- Diskussion der Verträglichkeit des Projektumfangs angesichts zu befürchtender Überlastung der umliegenden öffentlichen Straßen,
- Abstimmung eines Projekts mit der übergeordneten verkehrlichen Infrastruktur,
- Auseinandersetzung über die maximale Anzahl zulässiger Stellplätze und deren Unterbringung,
- Auseinandersetzung um die attraktive und verträgliche Gestaltung sowie die Anordnung von Zufahrten,
- Auseinandersetzung über die Anbindung an den ÖPNV und
- Auseinandersetzung um die Qualität der inneren Erschließung eines Projekts.

4.631 VERTRÄGLICHKEIT DES PROJEKTUMFANGS

Die Verträglichkeit eines Projektumfangs, das selbst Teil einer Innenentwicklungs- und damit innerstädtischen Nachverdichtungsstrategie ist, wird selbst von den Entscheidern der öffentlichen Hand kaum in Frage gestellt, wenn diese die Nachverdichtungsstrategie mit vertreten. Dies ist insbesondere auf der Ebene der Senatsverwaltungen der Fall. Verdichtung wird als verkehrsvermeidend angesehen, da es potentielle durchschnittliche Wegelängen verkürzt. Eine hervorragende Anbindung an den ÖPNV wird als hinreichende Begründung für einen Verdichtungspfad herangezogen, der kapazitär praktisch in keinem Fall an die Grenzen der Möglichkeiten des ÖPNV stößt, während der MIV und der Fußgängerverkehr als nachgeordnete Größen behandelt werden und insbesondere eine Überlastung des Straßenverkehrsnet-

zes angesichts des übergeordneten Ziels einer Verlagerung erheblicher Verkehrsanteile vom MIV auf den ÖPNV in Kauf genommen wird¹⁰¹². Begrenzte verkehrliche Kapazitäten stellen aber durchaus Rahmenbedingungen für die Erschließungskonzeption von Großstandorten (vgl. die Debatte über die Anbindung des Potsdamer Platzes im Wettbewerbssiegerentwurf von Hilmer/Sattler und im Konkurrenzentwurf von Rogers) und Realisierungshindernisse (vgl. die lange Auseinandersetzung um die technische Infrastruktur für die Realisierung des Hochhaus-Entwurfes für den Alexanderplatz von Kollhoff) dar. Eine konfliktive Auseinandersetzung um die Angemessenheit einer Verdichtungsstrategie entsteht zumeist aber begleitend, wenn „lokale“ Interessenvertreter (Bezirkspolitiker, Bürger) Auswirkungen einer Verdichtung auf benachbarte Wohnstandorte befürchten. Dies ist insbesondere im Westteil der Stadt der Fall, da dort die Nachbarschaft von „intakten“ kaiserzeitlichen Strukturen oder Wohnquartieren aus der späten Nachkriegsmoderne und Büronachverdichtungsstandorten enger ist. Für die geringe Rolle der Verkehrsbelastung im Ostteil der Stadt dürften weiter die Verortung zahlreicher Standorte an breiten innerstädtischen Hauptverkehrsstrassen und der Wille zu einer schnellen Realisierung von möglichen neuen Arbeitsplatzstandorten verantwortlich sein, wenngleich auch dort im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens gutachterlich die Belastung der angrenzenden Straßen untersucht wird.

4.632 ABSTIMMUNG MIT DER ÜBERGEORDNETEN INFRASTRUKTUR

Da die übergeordnete Verkehrsinfrastruktur weitgehend festliegt, kommt es nur ein herausragenden Einzelfällen zu einer Abstimmung des Projekts mit der übergeordneten Infrastruktur. Dabei sind vor allem zwei bedeutende „Verkehrsräume“ zu nennen, die eine Abstimmung erfordern. Der erste ist der ehemalige „Zentrale Bereich“ im Sprachgebrauch der West-Berliner Planer, der nach der Vereinigung mit Tunnelprojekten für die Fernbahn und den Straßenverkehr schwierige Rahmenbedingungen für die Bebaubarkeit der darüber liegenden Grundstücke geschaffen hat. Der zweite ist die Stadtringtrasse, die mit einer Verlängerung der Stadtautobahn von Neukölln über Treptow nach Friedrichshain ebenfalls Bindungen auslöst. Im ersten Fall sind die lange Bauzeit der Tunnel und die Überbaubarkeitsprobleme für die verzögerte Realisierung des nördlichen Wettbewerbsbereichs am Potsdamer Platz und des Wettbewerbsbereichs am Lehrter Bahnhof mitverantwortlich. Die Bauten der Fernbahn (Zentralbahnhof am bisherigen Lehrter Stadtbahnhof) haben wegen ihrer überregionalen Bedeutung sowohl die städtebauliche Gestalt (bügelartige Überbauung des künftigen Bahnhofs durch Bürogebäude, sockelartiges Bahnhofsgebäude mit Einkaufszentrum) als auch den Umgang mit denkmalgeschützter Bausubstanz (Abriß des Stadtbahnhofgebäudes) mitbestimmt. Es ist jedoch anzumerken, daß diese städtebaulichen Konsequenzen keineswegs unmittelbare Konsequenzen der Verkehrsplanung, sondern Resultat der Verwertungsinteressen der Bahn sind (Altrock/Kuder 1995). Im zweiten Fall ist die Trassenplanung wegen ihrer Langfristigkeit lediglich Ausgangspunkt schwieriger planerischer Abstimmungen geworden, die am Standort Frankfurter Tor (Ring-Center) eine wechselseitige Annäherung der verkehrsplanerischen und städtebaulichen Positionen der Akteure mit sich gebracht haben, die nur mit der Bedeutung des Projekts Ring-Center und der Beharrlichkeit und großen inhaltlichen Übereinstimmung der Beteiligten zu erklären ist.

4.633 STELLPLÄTZE UND DEREN UNTERBRINGUNG

Die Bestimmung der Stellplatzanzahl und -verortung steht im Zentrum der Thematisierung verkehrlicher Belange bei Bürobauvorhaben. Zumeist zielt die öffentliche Hand auf eine Begrenzung der Stellplatzzahl ab, die in langwierigen Auseinandersetzungen mit den Investoren im Hintergrund der Entscheidungsprozesse ausgehandelt wird. Von den Investoren werden dabei in der Regel „Schmerzgrenzen“ benannt, unter denen ihr Projekt nicht mehr als attraktiv anzusehen sei, wenngleich einige Investoren erstaunlich flexibel im Hinblick auf die endgültige Festlegung sind. Versuchen die Investoren, Parkhäuser, Tiefgaragen und oberirdische Stellplatzanlagen je nach ökonomischen Bedingungen (Grundwasserstand, Grundstückspreis usw.) einzusetzen, versucht die öffentliche Hand, Minimalforderungen für die Anordnung der Zufahrten (s. u.) und die enge räumliche Zuordnung von Nutzflächen und Stellplatzflächen durchzusetzen.

¹⁰¹² Beachte jedoch den Fall der Olympia-Planung für den Standort „Stadion der Weltjugend“, wo die begrenzte Leistungsfähigkeit der U- und Straßenbahnanbindung gegen den Standort für eine große Veranstaltungshalle sprach, u. a. die Verfügbarkeit des Grundstücks wohl für ihn und gegen die von dem Gutachter Kohlbrenner eingebrachte Alternative des nur wenige Hundert Meter weiter östlich gelegenen Nordbahnhof-Areals. Die Planung wurde nach dem Scheitern der Olympia-Bewerbung und mangels Investoren aufgegeben, nicht allerdings wegen der Anbindungsprobleme.

4.634 GESTALTUNG VON ZUFAHRTEN

Die Gestaltung von Zufahrten bringt eine Reihe von möglichen Konflikten mit sich¹⁰¹³. Gestaltung, Anordnung und Massierung haben Einfluß auf die Attraktivität des Straßenraums, in dem die Zufahrten liegen. Durch die Anordnung wird die Belastung der angrenzenden Straßen und der überquerenden Fußwege mitbestimmt. Die Einbindung der Zufahrten und der Andienungsstraßen wirkt sich auf die angrenzenden Nutzungen aus (Lärm, Aufenthaltsqualität). Gerade im innerstädtischen Bereich spielt die Anordnung und Gestaltung eine wichtige Rolle für die öffentlichen Entscheidungsträger, die sich gegen die Ausbildung von „Rückseiten“ mit einer Massierung von Erschließungsfunktionen aussprechen. Bei größeren Standorten wie am Potsdamer Platz verliert eine Argumentation in dieser Richtung allerdings angesichts der von hohen Dichten ausgehenden technischen Anforderungen an Bedeutung. „Rückseiten“ werden damit äußerst selektiv thematisiert und kaum beachtet, wenn sie in formal öffentliche, aber de facto stark privatisierte Räume fallen. Die Anordnung von Zufahrten ist aus Sicht der Investoren häufig Resultat technischer Rahmenbedingungen, während die öffentliche Hand, allen voran gestalterisch orientierte Verwaltungsdienststellen, die Qualität öffentlicher und gemeinschaftlich genutzter Räume wie Hofbereiche, öffentliche Grünanlagen und Straßenräume zum Ausgangspunkt von Überarbeitungsforderungen macht. Die Einbindung der Zufahrten und Andienungsstraßen wird kaum konfliktiv thematisiert und erfolgt auf der Grundlage von rechtlichen Bestimmungen über den Immissionsschutz.

4.635 ANBINDUNG AN DEN ÖPNV

Die Anbindung von Projekten an den ÖPNV liegt im Interesse der Projektbetreiber bzw. der Investoren wie der übrigen Akteure. Eine Optimierung ist jedoch durch den finanziellen Aufwand in der Praxis erschwert. Eine mitunter einmütige oder nur durch scheinbar marginalisierte kritische Stimmen konterkarierte Verfolgung diesbezüglicher Interessen sichert Projekten Sympathie. Erst in der Realisierungsphase eines Bauvorhabens zeigt sich dann, ob eine hinreichende Mobilisierung vorliegt, um bei „leeren öffentlichen Kassen“ die jeweiligen Vorhabensträger Bahn, Verkehrsbetriebe bzw. die Senatsverwaltung für Finanzen dazu zu bewegen, eine Anbindungsmaßnahme zu finanzieren. Ohne frühzeitige vertragliche Absicherung einer Vollfinanzierung durch den Investor scheitern dann angestrebte privat-öffentliche Partnerschaften glanzlos am fehlenden öffentlichen Anteil. Gerade die zweistufige öffentliche Verwaltung in Berlin erschwert diesen Prozeß, da die gering bemessenen bezirklichen Finanzmittel nicht hinreichen, um die gerade von den Bezirken vertretenen infrastrukturellen Ziele zu verwirklichen.

4.636 INNERE ERSCHLIEßUNG

Die innere Erschließung ist nur ab einer gewissen Projektgröße von Bedeutung. Die öffentliche Hand versucht dabei, attraktive, öffentlich zugängliche Durchwegungsmöglichkeiten und Aufenthaltsbereiche zu schaffen, während Investoren gerade im Fall von Einzelhandelszentren zwar im allgemeinen zugängliche, aber in der Regel privatwirtschaftlich bewirtschaftete und damit zeitlich wie auf den Benutzerkreis selektiv angelegte Räume bevorzugen (s. u.). Damit stehen für den Fußgänger benutzbare innere Erschließungsmaßnahmen im Mittelpunkt der Abstimmungen, wobei die Fußgängerbereiche aufgrund der langfristig angelegten Absicherung öffentlicher Ziele während des gesamten Entscheidungsprozesses nur in ihrer Ausführung, aber nicht in ihrer Existenz umstritten sind. Die Realisierung ist dann im Einzelfall aber mit von der Grundstücksverfügbarkeit abhängig.

4.64 Akteure und Ziele

Erstaunlicherweise ist die Kopplung der vertretenen Ziele in bezug auf den Verkehr an den jeweiligen Wirkungskreis des Akteurs in der Regel enger als die an dessen parteipolitische oder fachliche Herkunft. Während abstrakt eine Verkehrsreduzierung im MIV sowohl von Investoren als auch von Planern und Architekten und sogar von Politikern mit dem Ziel der Schaffung „lebenswerter“ Straßenräume befürwortet wird (G007, G034, G054, G069, G101, G105), zeigt sich an der Ausführung des Einzelprojekts und seiner Dimensionen, ob sich die vermeintlichen Erfordernisse für die ingenieurmäßige Betriebsfähigkeit eines Projekts realisieren lassen und welche Mindestansprüche an die Berücksichtigung des Pkw dabei gestellt werden. Für die Förderung des ÖPNV und die Reduzierung von möglichen Beeinträchtigungen durch den fließenden Verkehr finden sich Koalitionen, die vom Investor über die bezirklichen Parteien bis

¹⁰¹³ Beispiele finden sich in den Fallstudien Bolle-Block, Treptowers, Ring-Center oder Zoofenster-Block.

hin zu den Bürgern finden. Nichtsdestoweniger bestimmen die gesamtstädtischen Planungsvorhaben unverrückbare oder wenig bewegliche Positionen der Verkehrsplanung (G005), die sich wegen der Lage von Projekten an Schlüsselorten im Stadtgefüge dann indirekt auf deren Außenräume auswirken, obwohl die Investitionen selbstverständlich von ihrer verkehrlichen Lagegunst bezogen auf ihre harten Standortfaktoren profitieren. Mithin werden Auseinandersetzungen um Stellplatzzahlen von den Investoren wie von der öffentlichen Hand vergleichsweise hart geführt (G090, G115, G127). Dagegen beschränken sich die projektbezogenen Ziele hinsichtlich des ÖPNV in der Regel auf die Herstellung von Verknüpfungen und Anbindungen (G005, G054). Eine Besonderheit stellen die Planer dar, die - wie am Pariser Platz - Verkehrsreduzierung in den Mittelpunkt „urbaner“ Verkehrskonzepte stellen, bei denen eine gemeinsame Nutzung von Straßenraum durch alle Verkehrsträger angestrebt wird (G034, G089). Die so entstehende Verkehrsbelastung entzieht sich allerdings der vollständigen Regulierbarkeit durch diese Akteure, so daß die Vision vom „netzhaften Herunterbeamen“ (G034) des Pkw-Verkehrs angesichts der zumeist großen Straßenquerschnitte in Berlin unerfüllt bleiben dürfte. Versucht man schließlich, unter den Akteuren unterschiedliche Herangehensweisen zu identifizieren, so läßt sich feststellen, daß insbesondere in den Kreisen der Opposition (Bündnisgrüne und PDS) eine Kopplung der Verkehrsproblematik mit der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum stärker vorhanden ist als beispielsweise bei der CDU. Die unterschiedliche Auffassung über die Qualität von öffentlichen Räumen und insbesondere deren Belastbarkeit durch hohe Fußgänger- wie Kfz-Frequenzen schlagen hier auf die verkehrlichen Ziele bzgl. der Einzelprojekte durch. Eine verdichtungsorientierte Haltung versucht Verkehrsmengenreduzierung höchstens indirekt über die Verknappung von Verkehrsraum (Bsp. Planwerk Innenstadt), während von der Opposition als negativ erachtete Folgewirkungen hoher Verdichtung dort nicht berücksichtigt oder negiert werden, teilweise unter Verweis auf den „urbanen“ Charakter hoher Verkehrsbelastungen und das Vorbild anderer Metropolen (G069). Im konkreten Verfahren verfolgen die Kritiker von Verdichtungsstrategien dann aber aufgrund ihrer späten Einflußnahme auf die Entscheidungsprozesse in der Regel auffällig zurückhaltende Nachbesserungsmaßnahmen im Detail, die unter gegebenen Rahmenbedingungen ein Mindestmaß an Qualität sichern sollen (Plädoyers für ampelgeregelt Fußgängerüberwege usw.). Dagegen verengen Promotoren in vielen Fällen die Entscheidungsprozesse hinsichtlich des Verkehrs auf die zwei Hauptfragen nach der zumutbaren Stellplatzzahl bzw. der Belastung der angrenzenden Straßen durch den fließenden Kfz-Verkehr. Die Ausblendung der Wirkungen auf andere Verkehrsträger ist hinsichtlich des ÖPNV naheliegend, da dieser zumeist unabhängig vom Einzelprojekt und zumindest im Quartierszusammenhang geplant werden muß und fast immer noch mindestens theoretische Kapazitätsreserven aufweist¹⁰¹⁴, während der nicht motorisierte Verkehr trotz anders lautender Bekundungen ebenfalls häufig dethematisiert wird. Vermutlich bedingt die Größe der anstehenden Projekte deren Vernachlässigung gegenüber den im Zentrum der Entscheidungsfindung stehenden baulichen Nutzungs- und Dichteentscheidungen bei allgemeinem Konsens über den existierenden Mindestversorgungsstandard im öffentlichen Raum¹⁰¹⁵.

4.65 Rahmenbedingungen und Durchsetzungsmechanismen

Alle Auseinandersetzungen um die Verkehrsanbindung von Büroflächenprojekten sind von zwei wesentlichen Rahmenbedingungen überprägt. Erstens ist der Grad der Pkw-Benutzung im Verhältnis mit der städtebaulichen Dichte von Innenstädten heute so hoch, daß praktisch kein Projekt den durch seine Realisierung anfallenden Stellplatzbedarf offen auf der Grundstücksfreifläche decken kann. Die Möglichkeit eines Ausweichens in Tiefgaragen hängt kostenmäßig stark von der Grundwassersituation ab. Bei den zahlreichen Projekten in städtischen Uferlagen kann nur begrenzt in die Tiefe gebaut werden. Dies wiederum stärkt tendenziell die Verhandlungsposition des Investors für eine zumindest teilweise oberirdische Realisierung von Stellplätzen, da eine völlige Verbannung in den Untergrund auch von der öffentlichen Hand wegen ihrer Kosten als unzumutbar erachtet wird. Zweitens bringt die Integration der Projekte in die bestehende Stadtstruktur Anbindungsprobleme mit sich, die durch eine Ausdehnung der Straßenquerschnitte in der Umgebung nicht lösbar sind. Von den Verhandlungspartnern wird durch Dethematisierung

¹⁰¹⁴ Vgl. den oben bereits erwähnten Fall der Halle auf dem Gelände des ehemaligen „Stadions der Weltjugend“. Dieses Prestige-Projekt mit enormer Investitionssumme hätte tatsächlich die Kapazitätsgrenzen des ÖPNV überschritten.

¹⁰¹⁵ Darauf deutet jedenfalls die Tatsache, daß die Entscheidungsfindung dann konfliktiv zu werden droht, wenn keine impliziten Standards existieren, wie bei der Definition von Uferwegen, die in der Regel projektbezogen vorgenommen wird.

eine Verschärfung von neuralgischen Punkten in Kauf genommen, die zunächst aufgrund der erst allmählich steigenden Nutzungsdichte nicht stark ins Gewicht fällt. Über die Ablösung von Stellplätzen bzw. später die drastische Begrenzung ihrer Zahl nach oben wird von weiten Teilen der öffentlichen Hand der Versuch gemacht, die Verkehrsproblematik mittel- bis langfristig über eine Einschränkung der verfügbaren Raums für den ruhenden Verkehr zu entschärfen, was kurz- bis mittelfristig allerdings wegen begrenzter Aktivitäten im Bereich Mobilitätsmanagement, der geringen Konsequenz der ergriffenen Maßnahmen und des Fehlens einer abgestimmten verkehrspolitischen Gesamtstrategie einer breite Teile des politischen Spektrums abdeckenden Großen Koalition keine durchschlagenden Erfolge bringen kann. Insbesondere Großinvestoren gelingt es, aufgrund des Umfangs der von ihnen in Aussicht gestellten Baumaßnahmen - und damit nicht zuletzt aufgrund der im Quartier nicht mehr vernachlässigbaren Verkehrszunahme, die sie mit sich bringen - dennoch Flächen für den ruhenden Verkehr durchzusetzen. Diese sind dann aufgrund der relativ breiten Verkehrsvermeidungsallianz in der bezirklichen Exekutive zwar stets mit Ansprüchen konfrontiert, ihr Gesamtangebot drastisch zu reduzieren, doch bleiben insbesondere stadträumlich wahrnehmbare Großeinrichtungen erforderlich, die zu einer Renaissance von in Zeiten kleinmaßstäblicher Investitionen Anfang der 1980er Jahre schon weitgehend vergessen geglaubten mehrgeschossigen Parkhäusern führen. Diese spielen vor allem dann eine Rolle, wenn sich Großinvestitionen nicht in viele kleine Einzelprojekte mit spezifischen verkehrlichen Lösungen aufsplitten lassen, sondern von einem oder wenigen Investoren bzw. Developern in einem Zug errichtet werden und weit überdurchschnittliche Dichten aufweisen¹⁰¹⁶.

Die Durchsetzung der verkehrlichen Ziele durch die Investoren bzw. die öffentliche Hand erfolgt parallel zum „eigentlichen“ Entscheidungsprozeß, bisweilen sogar im formalen Bebauungsplanverfahren, das den Vorentscheidungen nachläuft. Die Bürger spielen in der Regel keine direkte Rolle. Die Existenz „intakter“ Quartiere in der Umgebung eines Projekts hat Auswirkungen auf die Problemwahrnehmung der öffentlichen Hand und deren Bereitschaft, Projekte im Zusammenhang mit ihrem Umfeld zu denken. Diese Bereitschaft ist insbesondere in der bezirklichen Exekutive ausgeprägt, die mit den unmittelbaren Projektfolgen konfrontiert ist, während auf Ebene des Senats diesbezüglich in die bezirklich zur Entscheidung anstehenden Projekte nur zurückhaltend eingegriffen wird. Von Seiten der Investorenvertreter vorgebrachte Drohungen, bei einer Stellplatzreduzierung gelange ein Projekt an eine „Schmerzgrenze“, berufen sich zwar auf ingenieurmäßig fundierte Rechenmodelle, sind aber angesichts der Ungewißheit über den künftigen Modal Split mit einer gewissen Spekulativität behaftet. Ein wesentlicher taktischer Unterschied zwischen Investor und öffentlicher Hand besteht darin, daß ersterer in der Regel weitergehende Managementansätze ablehnt, die in die freie Verfügbarkeit über die Stellplätze eingreift, während von Seiten der öffentlichen Hand insbesondere eine Mehrfachnutzung von Stellplätzen durch unterschiedliche Nutzerschichten beispielsweise tagsüber und abends/nachts für attraktiv erachtet wird. Die Erfahrungen mit städtebaulichen Verträgen gehen hier offenbar noch nicht so weit, als daß die öffentliche Hand Nutzungsmanagementvereinbarungen für Stellplätze durchsetzen könnte, insbesondere vor dem Hintergrund, daß die unterschiedlichen zeitlichen Nutzungsprofile nicht so gut aufeinander passen, wie vielleicht mit dem einfachen Schema „tagsüber parken die Beschäftigten - abends die Bewohner“ erhofft wird und Probleme mit unerwünschten Langzeitparkern befürchtet werden (G115). Im Ergebnis dominieren eindeutig konventionelle Parkhaus- oder Tiefgaragenlösungen, obwohl die Entwicklung von Flächen durch einen Developpe gute Voraussetzungen beispielsweise für die Einrichtung innovativer Servicehäuser mit mechanischen Parkieranlagen böte. Während die Verkehrsreduzierung im Umfeld eines Projekts über die Begrenzung des verfügbaren Straßenraums oder die Etablierung von Verkehrsmanagementansätzen (Fahrgemeinschaften, Förderung des ÖPNV durch Unternehmen usw.) offenbar nur langfristig und aufgrund der Kompetenzverteilung der öffentlichen Hand nur mit einem gesamtstädtischen Ansatz zu erreichen ist¹⁰¹⁷, kommt der Anordnung von Anbindungspunkten in den öffentlichen Straßen-

¹⁰¹⁶ Eine Ausnahme stellt hier das Zoofenster-Projekt dar, das trotz seiner enormen Dichte auf seinem Grundstück keinen Raum für hinreichende Stellplatzanlagen bietet. Es bildet allerdings einen Sonderfall, wo explizit auf einen Nachweis der Stellplätze verzichtet wird und die Problematik erst im Laufe der späteren Diskussion an Bedeutung gewinnt.

¹⁰¹⁷ Hinzu kommt der beharrliche Einsatz der Investoren für eine perfekte Erreichbarkeit mit allen Verkehrsträgern, auch wenn bereits erhebliche Vorleistungen der öffentlichen Hand für die Verbesserung des öffentlichen Verkehrsanschlusses vorgenommen worden sind wie am Potsdamer Platz, so daß Straßenrückbaumaßnahmen nicht nur innerhalb der regierenden Koalition, sondern auch im entstehenden informellen urbanen „Regime“ auftreten.

raum eine entscheidende Rolle zu, bei der die Investoren gerade in bestehenden Quartieren zu Konzessionen gezwungen sind, da dort die Exekutive Überlastungserscheinungen abzuwehren versucht und starke Argumente besitzt. Die Anbindungspunkte werden demnach in der Regel zwangsläufig dort angeordnet, wo ohnehin hohe Verkehrsbelastung bestehen oder vorgesehen sind und diese dann mit den neuen Belastungen gebündelt werden können. Fehlt die Möglichkeit einer solchen projektimmanenten Organisationslösung aufgrund des Flächenzuschnitts oder liegen keine sensiblen Quartiere in der Nähe, wird die betrieblich optimierte Anbindungslösung mit Hilfe der politischen Spitze der Exekutive - evtl. mit kleineren Anpassungen - umgesetzt, ohne weitergehende Forderungen zu berücksichtigen, die dann als Projektverzögerung oder kleinlich abqualifiziert werden können.

4.66 Zusammenfassende Einschätzung und Veränderungsspielraum

Trotz der zahlreichen begleitenden Gutachten, die zum Verkehr angefertigt werden, steht dieser nicht im Zentrum der Entscheidungsprozesse und wird als sekundäre, technisch zu lösende Aufgabe begriffen. Selbst bei Großprojekten wie dem Alexanderplatz oder dem Potsdamer Platz, aber noch deutlicher im Rahmen der hier vertiefend untersuchten Projekte, bildet der Verkehr keine explizite Begrenzung von Dichtewerten, sondern kann höchstens in der Argumentation der Kritiker einer „hypertrophen“ Verdichtung genutzt werden, sofern aussagekräftige gutachterliche Aussagen zeitnah vorliegen. Das breite, heterogene Spektrum von Auffassungen über die angemessene oder verträgliche Nutzungsintensität im Verkehrsraum läßt eine hegemonielle Einschätzung nicht zu. Time lags in der Inbetriebnahme von Projekten entkoppeln die Wahrnehmung von Verkehrsfolgen von ihren Ursachen und erschweren eine überzeugende Ex-Ante-Evaluierung. Dennoch ist der Unmut über hohe Verkehrsbelastungen hoch, sei es aufgrund der als lästig empfundenen Verkehrsstaus auf der einen Seite oder aufgrund der geringen Aufenthaltsqualität von großen innerstädtischen Verkehrsstraßen und ihrer Barrierewirkung auf der anderen Seite. Die hohe Komplexität der aggregierten Verkehrsströme läßt eine eindeutige Zuordnung zu den Quellen und Zielen nur unzureichend zu und verhindert jedenfalls keine Einzelentscheidung für ein Projekt, das „noch ein bißchen mehr Verkehr“ erzeugt. Die von der Grundstücksverwertung und von etablierten städtebaulichen Mustern ausgehende Herangehensweise an Stadtbau und innere Verdichtung hält einen starken Impetus für verkehrserzeugende Projekte in der Entscheidungsfindung aufrecht, so daß Ansätze für eine Verringerung der Verkehrsbelastung fast immer nachsorgend gewählt werden. Versuche, über Nutzungsmischung Verkehrswege zu reduzieren, werden an anderer Stelle behandelt. Neben ihren immobilienwirtschaftlichen Durchsetzungsschwierigkeiten werden ihnen tendenziell von Entscheidungsträgern ihre verkehrsreduzierenden Effekte aufgrund von deren Mittelbarkeit abgesprochen. Mit der Novellierung der Stellplatzverordnung und der damit in der Regel verbundenen Begrenzung von Stellplatzzahlen ist für den durchschnittlichen Entscheidungsfall ein Instrument etabliert worden, das stärker als die real durchsetzbaren Straßenrückbaumaßnahmen zu einer Verkehrsreduzierung bzw. einer Beschränkung des Verkehrsmengenwachstums beitragen dürfte. Die eindeutig auf innerstädtische Verdichtung ausgerichtete Politik des Senats wird jedoch noch eine Reihe weiterer Maßnahmen in ein konsistentes Bündel zusammenfassen müssen, um ihren selbstgesteckten Zielen gerecht werden zu können. Die Schwerfälligkeit der Berliner Verkehrspolitik ist geprägt von gesamtpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Förderern einer automobilverkehrsorientierten und einer ÖPNV-orientierten Mobilität. Beide Strömungen sind zumindest so stark und haben so starken Rückhalt in ihrer jeweiligen (Wähler-)Klientel, daß sie ihre Politik nicht einseitig durchsetzen können. Zwangsläufig ist demnach die Durchsetzung der vom Senat selbst anvisierten Ziele einer Förderung des öffentlichen Verkehrs in der Innenstadt bei gleichzeitiger Schaffung neuer Verkehrsquellen und -ziele nur schrittweise und gegen Widerstände möglich. Damit entfällt offenbar die Möglichkeit einer konsistenten Ausrichtung aller verkehrspolitisch relevanten Einzelentscheidungen auf dieses Ziel, auch wenn Kritiker schnell mit dem Verweis auf das Fehlen einer verkehrsreduzierenden Gesamtstrategie nach dem Vorbild anderer Städte wie Zürich¹⁰¹⁸ o. ä. bei der Hand sind.

¹⁰¹⁸ Wie viele andere Vergleichsbeispiele, so hinkt auch dieses. Zürich weist in der Innenstadt wesentlich kleinere Straßenquerschnitte auf als Berlin und eignet sich demnach keineswegs so gut für das Kfz wie Berlin. Berücksichtigt man die prägende Wirkung des Bestands für die Entscheidungsfindung, die bereits an anderer Stelle für die städtebaulichen Typologien erläutert wurde, dann wird - bei aller Kritik - plausibel, warum in Berlin eine kfz-verkehrsreduzierende Politik nur eine geringe Durchschlagskraft besitzt: Der Kfz-Verkehr fließt trotz allem immer noch relativ gut, so daß die Fiktion der einschränkungs- und belastungsarmen Mobilität in kfz-freundlichen Kreisen aufrecht erhalten werden kann. Zürich ist überdies als Vergleichsbeispiel nur eingeschränkt geeignet,

Akzeptiert man notgedrungen, daß also innerstädtische Verkehrspolitik in Berlin kaum jemals konsistent sein wird, und daß am Einzelprojekt nur begrenzte Einflußmöglichkeiten auf die Verkehrssituation bestehen, wird man versucht sein, insbesondere die bisher vernachlässigten technisch-organisatorischen Möglichkeiten auszuloten und überdies das Verhältnis von Projekten zu ihrem Umfeld zu überprüfen. Im Hinblick auf die technisch-organisatorischen Ansätze wurde bereits angedeutet, daß von Seiten der öffentlichen Hand die Chancen genutzt werden sollten, über Vertragskonstruktionen mechanische Parkieranlagen zu fördern und damit den Flächenbedarf von Stellplatzanlagen zu reduzieren - wenn auch nicht in einem herausragenden Umfang. Auch wenn davon auszugehen ist, daß die gute ÖPNV-Anbindung innerstädtischer Projekte bei knappem Straßenraum und begrenzten Flächen für den ruhenden Verkehr den *modal split* zugunsten des ÖPNV verschieben kann¹⁰¹⁹, ist zu befürchten, daß die Stellplatzbegrenzungs politik auf den privaten Grundstücken mittelfristig zu Lasten des öffentlichen Straßenlandes gehen wird. Ohne eine intensivierete Parkraumbewirtschaftung wären mithin die neue Stellplatzverordnung und die mit ihr einhergehenden Folgen eine indirekte Subventionierung der Investoren über die Bereitstellung von Parkraum im öffentlichen Straßenland. Umgekehrt steigt allerdings über eine Parkraumbewirtschaftung die Attraktivität von mechanischen Parkieranlagen mit höheren Erstinvestitionen als konventionelle Parkhäuser. Die von der öffentlichen Hand und den Investoren flankierend möglichen Management- und Organisationsmaßnahmen, die auf Pkw-Verkehrsreduzierung hinauslaufen, sollen hier nur als Potential erwähnt bleiben, ist ihr Einfluß auf die Entscheidung über Einzelprojekte doch als gering einzuschätzen. Für die Investoren bietet der technisch-organisatorische Ansatz Perspektiven sowohl hinsichtlich der Reduzierung der bereitzustellenden Nebenflächen als auch bezogen auf die Vermarktung und Imagepflege durch innovative verkehrliche Ansätze.

Betrachtet man das oben angedeutete Verhältnis der Projekte zu ihrem Umfeld, so fällt auf, daß verkehrliche Folgewirkungen zumeist nur dann ins Blickfeld der Promotoren geraten, wenn betroffene Quartiere unmittelbar angrenzen (Bsp. Bolle-Block, Ring-Center I). Die Kritiker können dagegen regelmäßig negative Folgewirkungen dann nicht hinreichend belegen, wenn die betroffenen Gebiete strukturell abgekoppelt sind, beispielsweise durch eine dazwischenliegende große Straße¹⁰²⁰. Ob durch die Vorlage von Verkehrsgutachten wie im Falle des städtebaulichen Wettbewerbs Lehrter Bahnhof durch das Bezirksamt Tiergarten ein hinreichendes Gegengewicht aufgebaut werden kann, ist fraglich. Vermutlich ist das Fehlen einer attraktiven alternativen Entwicklungsvorstellung mit ausschlaggebend für die geringe Durchsetzungsfähigkeit kritischer Ansätze¹⁰²¹. Gelänge es, das oben diskutierte Problem der städtebaulichen Einfügung in das Umfeld und die verkehrlichen Wirkungen auf benachbarte Quartiere wirkungsvoll zu koppeln - sinnfälligerweise unter Einschluß nachvollziehbarer und nicht nur oberflächlicher sozialräumlicher Analysen - könnten evtl. alternative Ansätze ein hinreichendes Gewicht erhalten, um den Durchsetzungsprozeß von Großprojekten zu einer Auseinandersetzung über Qualitätsvorstellungen zu zwingen und die Diskreditierung als unnötige Projektverzögerung zu überwinden.

weil es - bei allem Respekt für sein ÖPNV-Netz, insbesondere die Straßenbahnen - keinen wesentlich niedrigeren Anteil mit dem Pkw zurückgelegter Wege als andere europäische Großstädte aufweist.

¹⁰¹⁹ Die geringe Auslastung von Stellplatzeinrichtungen wie z. B. am Ring-Center bietet bereits ein Indiz dafür, das allerdings aufgrund der möglicherweise durch das künftig zu errichtende Bürogebäude oder verbesserte Vermietungsquoten in anderen Büroagglomerationen steigenden Nutzungsintensität nicht überschätzt werden sollte.

¹⁰²⁰ Dies zeigt sich insbesondere am Alexanderplatz und am Lehrter Bahnhof, aber ähnlich auch bei den hier untersuchten Projekten Ring-Center II und Treptowers.

¹⁰²¹ Dies dürfte vor allem für den Alexanderplatz gelten, wo die Warnung der Kritiker vor einer Veränderung der nördlich angrenzenden Altbauquartiere Spandauer Vorstadt und Scheunenviertel über eine vage Berufung auf andernorts gemachte Verdrängungserfahrungen nicht hinausgekommen ist.

4.7 Freiraum

4.71 Abgrenzung des öffentlichen und privaten Freiraums

4.711 VORBEMERKUNG

Die Qualifizierung der Freiräume stellt einen wesentlichen Aspekt der Attraktivität von Stadt für den Nutzer dar. Dies gilt sowohl für den öffentlichen als auch den privaten Raum, sofern dieser dem Nutzer zugänglich ist. Zwischen „öffentlich“ und „privat“ zu differenzieren, stellt ein begriffliches Problem dar, das an dieser Stelle nicht abschließend beleuchtet werden soll (Altrock, in Vorbereitung). Vielmehr geht es darum zu zeigen, welche Trends im Hinblick auf die Zugänglichkeit nicht überbauter Räume und deren Nutzung in der Auseinandersetzung zwischen den Akteuren ablesbar sind. Offenbar handelt es sich bei der Zugänglichkeit der Freiräume um einen Randbereich der Entscheidungsfindung, der neben „harten“ Charakteristika wie Art und Maß der baulichen Nutzung in seiner Bedeutung verblaßt. Erstaunlicherweise spielt sie jedoch im Zielsystem der öffentlichen Hand gegenüber den „harten“ Charakteristika eine beachtliche Rolle, die mit der Grundstücksgröße steigt. Auch auf vergleichsweise kleinen Projektgrundstücken wird die Zugänglichkeit aber fast durchweg in der einen oder anderen Form thematisiert.

4.712 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND IHRE WIRKUNG

Die Abgrenzung zwischen den eigentumsrechtlichen Kategorien „privat“ und „öffentlich“ wird durch Planung entscheidend beeinflusst. Zwar kann der Bebauungsplan nur eigentumsrechtliche Akte vorbereiten (also Gehrechte und Fahrrechte einräumen, Enteignungsvoraussetzungen schaffen, gegen öffentliche Nutzungen widersprechende Bauvorhaben untersagen usw.), doch bietet er darüber hinaus über die geschoßweise Festsetzung der Art der Nutzung und von Geh- und Fahrrechten weitere Instrumente, Zugänglichkeit für einen über den Grundstückseigentümer und seine Besucher hinausgehenden Kreis zu schaffen. Dies darf nicht darüber hinweg täuschen, daß der Erwerb eines Grundstücks für eine öffentliche Nutzung (Straße, Park, soziale Infrastruktur) zum Verkehrswert in innerstädtischen Gebieten mit einem hohen Bodenpreinsniveau häufig die Möglichkeiten der öffentlichen Hand übersteigt und eine Enteignung rechtlich schwer durchzusetzen ist, selbst wenn die Mittel zur Entschädigung des Eigentümers bereitstehen. Demnach wird auf das Instrument der Enteignung nur in absoluten Sonderfällen zurückgegriffen werden. Entsprechend wird die öffentliche Hand anstelle des Erwerbs einer Freifläche versuchen, Zugänglichkeit über die Festsetzung von Geh- und Fahrrechten zu sichern, falls der Eigentümer nicht aus eigenem Interesse eine Öffnung seines Grundstücks für die Allgemeinheit vorsieht und sicherstellt. Das Instrument des städtebaulichen Vertrags trägt dazu bei, detaillierte Vereinbarungen über die Rahmenbedingungen der Nutzung festzulegen.

4.713 THEMATISIERUNGSGRAD UND -ART

Mit etwa 40 Nennungen im Rahmen der Interviews nimmt der Problembereich einen Platz im unteren Drittel dieser Untersuchung ein. Es wurde allerdings bereits angedeutet, daß das Thema am Rande bei vielen Projekten eine Rolle spielt. Faßt man es mit dem unten behandelten Thema der Außenraumgestaltung zusammen, zu dem es in engem Zusammenhang steht, kommt dem Themenfeld „nicht gebauter Raum“ eine Aufmerksamkeit zu, die immerhin im Mittelfeld der hier untersuchten Charakteristika liegt und nach dem genannten einschränkend aussagekräftigen quantitativen Indikator auf einer Stufe etwa mit Nutzungsart oder Dichte liegt. Entsprechend der bisher gemachten Ausführungen werden Forderungen zur Zugänglichkeit zumeist von der öffentlichen Hand eingebracht. Die Abgrenzung von öffentlich und privat wird im Entscheidungsprozeß auf die folgende Weise thematisiert, wobei die Festlegung öffentlichen Straßenlandes hier nicht gesondert behandelt werden soll¹⁰²²:

¹⁰²² Teilweise ist dieser Aspekt im Abschnitt Verkehrliche Anbindung behandelt. Auf sehr großen Standorten ist auch die Festlegung eines Straßen- und Wegesystems zu untersuchen. Im Rahmen dieser Arbeit - und bei Großvorhaben im Bürobereich allgemein - gibt es allerdings nur sehr wenige ausgewählte Fälle, bei denen überhaupt die Größenordnung einen merklichen Spielraum bot. Die Berliner Beispiele sind schnell aufgezählt: Die Neuordnung des Potsdamer Platzes und seines Umfelds brachte die Auseinandersetzung um Rastersystem vs. stärker hierarchische oder frei gestaltete Systeme im Wettbewerb, der zugunsten der „europäischen Stadt“ weitgehend frei vom Einfluß der Investoren entschieden wurde. Die Neuordnung des Alexanderplatzes brachte einen Rückbau des öffentlichen Straßenlandes, dessen Realisierung aussteht und im Rahmen einer Untersu-

- Festsetzung öffentlicher Parkanlagen bei der Umstrukturierung größerer Areale,
- Schaffung von öffentlich zugänglichen Uferwegen oder Grünverbindungen,
- Schaffung von halböffentlichen Hofbereichen und Durchwegungen,
- Festlegung von Platzräumen als Gestaltungsmittel und zur Attraktivitätssteigerung und
- Privatisierung von öffentlichen Räumen oder Gestaltung von Hofbereichen zu quasi-privatisierten Innenräumen

Parkanlagen: Die Schaffung von öffentlichen Parkanlagen kommt nur im Stadtumbau auf Großstandorten in Frage, wogegen kleinere Standorte neben der baulichen Nutzung kaum sinnvolle Potentiale für Parks bieten. Öffentliche Parkanlagen werden entweder in Ableitung aus übergeordneten Plänen von der öffentlichen Hand im Rahmen der Parzellierung von Standorten von vornherein aus den Bauflächen ausgesondert oder in Wettbewerbs- und Gutachterverfahren aus der Empfehlung des ausgewählten Entwurfs übernommen. Eine Ableitung der Größen aus Versorgungsrichtwerten o. ä. findet praktisch nicht statt. Im ersten angeführten Fall dienen sie der Qualitätssicherung und Attraktivität eines Standorts, werden dabei aber in der Konkretisierung der Bauvorhaben in ihrer Größe und ihrem Zuschnitt abgewandelt und dienen im Einzelfall bei im Entscheidungsprozeß steigenden Bruttogeschoßflächen auch als Ventil, wenn diese nurmehr über eine Verkleinerung der Freiflächen realisierbar scheinen. Im zweiten Fall sind die Parks Residualgröße des baulichen Entwurfs, so daß ihre Größe und ihr Zuschnitt nur ansatzweise aus Qualitätsüberlegungen für Freiflächen resultiert. Zum stabilen Bestandteil des städtebaulichen Konzepts werden sie eher durch ihre prägnante Gestalt oder durch ihre stadträumliche Bedeutung als wegen ihrer Versorgungsfunktion. Dies ist nicht ohne Bedeutung für ihre Gestaltung im Detail, die im nächsten Abschnitt näher beleuchtet werden soll. Mit der angesprochenen Gestalt oder stadträumlichen Bedeutung werden sie Teil der „Essentials“ eines Entwurfs und damit zum Input für weitere Ausdifferenzierungsprozesse (Realisierungswettbewerbe usw.). Ohne die Realisierungschancen zu kennen, wird mitunter versucht, bereits existierende private Grünflächen oder Teile von Umstrukturierungsflächen als öffentliche Grünflächen festzusetzen. Damit versuchen Akteure, die Freiflächenbilanz des Vorhabens zu verbessern. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit den Eigentümern stellt sich meist heraus, daß ein Erwerb der Flächen nicht durchsetzbar ist. Lediglich im Falle von städtebaulichen Verträgen, in denen die Kopplung mit anderen Vertragsinhalten, insbesondere beim Verkauf öffentlicher Flächen an einen privaten Investor dem Kaufpreis, im Rahmen des Entscheidungsprozesses noch möglich ist, gelingt eine Sicherung von Flächen über die Festsetzung von Gehrechten hinaus.

Uferwege und Grünverbindungen: Die Schaffung von öffentlich zugänglichen Uferbereichen entlang der Berliner Gewässer, in der Innenstadt vorrangig der Spree, stellt ein wesentliches Ziel der öffentlichen Hand dar, dessen Verfolgung in Ansätzen bereits seit mehreren Jahrzehnten nachweisbar ist¹⁰²³. Mit dem FNP 1991/94 wurden praktisch sämtliche Uferbereiche mit der symbolischen Darstellung eines linearen Grünzugs versehen, was dem in den 1980er Jahren stark von Stadt- und Landschaftsplanung ins Gespräch gebrachten Gedanken der Vernetzung von Grünflächen folgt und mithin von einer Reihe weiterer verbindender Grünzüge abseits der Uferkanten begleitet wird. Der breite Konsens innerhalb der öffentlichen Hand über diese Grünzügesystematik verhilft ihnen zum Charakter von Rahmenbedingungen weiterer Entwicklung, über die nicht hinweggegangen werden kann. Gleichwohl wird die Interpretation der Flächennutzungsplandarstellung und ihre Überführung in konkrete Projekte konfliktiv verhandelt. In bezug auf den Rechtscharakter der Flächen ist zu beobachten, daß sich die öffentliche Hand mit ihren Forderungen einer öffentlichen Zugänglichkeit - und im Rahmen städtebaulicher Verträge auch einer Herstellung und Unterhaltung auf Kosten des Eigentümers - privater Flächen zwar durchsetzt, aber offenbar nur über Zugeständnisse bei anderen Festlegungen. Die Überführung in öffentliches Eigentum wird in der

chung über das „Planwerk Innenstadt“ im Zusammenhang mit städtebaulichen Zielsetzungen der „Nachmoderne“ und ihrer Umsetzung betrachtet werden müßte, aber weniger eine stadtentwicklungspolitische Auseinandersetzung zwischen öffentlicher Hand, Investoren und Bürgern widerspiegelt. Das Projekt „Treptowers“ hat eine kleine neue Ringstraße in seinem Wohnquartier hervorgebracht. Weitere Projekte sind Stadtumbauvorhaben wie die Entwicklungsgebiete, die aufgrund ihrer Komplexität und ihrer verwobenen Akteursstruktur hier ohnehin nicht untersucht werden sollen. Kleinere Auseinandersetzungen wie die über die „Kritische Rekonstruktion“ mit der Wiedergewinnung historischer Straßen- und Platzräume wurden bereits im Abschnitt über die Städtebauliche Konfiguration angesprochen.

¹⁰²³ Vgl. den Bolle-Block, wo das Ziel bereits in der Nachkriegszeit in den Grundstücksakten nachweisbar ist.

Regel nicht verfolgt, so daß Erfolg und Mißerfolg im Hinblick auf die Herstellung durchgehender Abschnitte von Uferwegen von der Verhandlungsbereitschaft der weiteren bedeutenden Akteure (Grundstückseigentümer sowie Wasser- und Schiffsamt) und den technischen Rahmenbedingungen vor Ort abhängt.

Hofbereiche und Durchwegungen: Ähnlich der Zugänglichkeit von Uferbereichen stellt häufig auch die Wegevernetzung durch große Baublöcke oder die Überwindung von Barrieren ein energisch von der öffentlichen Hand verfolgtes planerisches Ziel dar, das bereits auf die planerische Herangehensweise der Vorwendezeit in West-Berlin zurückgeht¹⁰²⁴. Dieses Ziel wird Eingangsgröße für eine Reihe von Wettbewerbsverfahren oder entscheidet über die Auswahl von Entwürfen mit. Es ist mit gespeist aus den schlechten Erfahrungen mit „Passagen“ in Berlin, aus denen die Forderung nach „Attraktivität“ einer Durchwegung abgeleitet wird. Die Auseinandersetzung darüber wird meist bis zur Diskussion städtebaulicher Detaillösungen nicht geführt, die Attraktivitätsforderung nicht differenziert. Dabei sind ausschließlich private Flächen betroffen, so daß bis zur baulichen Umsetzung keine vollständige Klarheit über den Grad der Zielerreichung besteht und im Entscheidungsprozeß unvorhergesehene Hindernisse auftauchen können (Verfügbarkeit von Grundstücken, Kollision mit Flächenbedarf für technische Infrastruktureinrichtungen). Von Seiten der Investoren und der Architekten werden öffentlich zugängliche private Freiräume mitunter in die Diskussion gebracht, um im Zusammenhang mit ihren erheblichen Dichtevorstellungen Rückzugsräume als Ersatz für nicht realisierbare öffentliche Freiflächen anzubieten. Wegen des Unterschieds in der Rechtsform der Fläche, der deutlich anderen Ausrichtung der städtebaulichen Konzeption („Amerikanisierung“, „Privatisierung des öffentlichen Raums“) und Zweifeln über die Qualität solcher Räume werden diese Vorschläge häufig konfliktiv zwischen öffentlicher Hand und Investoren behandelt.

Platzräume: Ähnlich den Durchwegungen werden auch Platzräume als Gestaltungsmittel und zur Attraktivitätssteigerung von der öffentlichen Verwaltung in die Diskussion eingebracht. Dabei stehen öffentliche Flächen oder im Rahmen von städtebaulichen Verträgen verhandelbare Flächen im Mittelpunkt. Eine sinnvolle Grundstücksverwertung steht auch dann der Freihaltung von Bebauung entgegen. Lediglich bei größeren Umbauvorhaben können konfliktarm öffentliche Plätze geschaffen werden, die auch von den Investoren als attraktivitätssteigernd anerkannt werden. Auf kleineren Grundstücken gelingt es dagegen nur in sehr eingeschränkter Weise, Freihaltungsziele gegen ein schrittweises Übergreifen von baulichen Nutzungen auf einen immer größeren Teil der Grundstücksfläche zu verteidigen.

Privatisierung von Räumen: Das Gegenstück zur Schaffung von halböffentlichen Räumen auf Privatgrundstücken stellt die Teilprivatisierung von öffentlichen Räumen dar, die von Investoren vertreten wird¹⁰²⁵. Insbesondere sind zu nennen der Versuch, öffentliches Straßenland für Einzelhandelsfläche zu privatisieren, städtebaulich erkennbar an der transparenten Überdachung der Verkehrsfläche, und der Versuch, Hofflächen durch transparente Überdachungen mehr oder weniger deutlich zum Innenraum zu machen. Während der erste Versuch aufgrund der effektiven Vergrößerung der resultierenden Baublöcke und dem möglichen selektiven Ausschluß einer Teilöffentlichkeit durch den Betreiber nur gegen Widerstände der planenden Verwaltung durchzusetzen ist, stößt der zweite praktisch nicht auf Kritik und zeugt damit von dem Einverständnis der öffentlichen Hand mit der Bildung einheitlich bewirtschafteter Großparzellen in der Innenstadt und dem Trend zu deren vollflächiger Überbauung.

¹⁰²⁴ Im Ostteil der Stadt stellte sich die Situation vor der Vereinigung ambivalent dar. Auf der einen Seite brachte die Bodenrechtspraxis eine öffentliche Zugänglichkeit weiter Teile der Freiflächen mit sich, was durch die Auflösung von Grundstücksgrenzen beispielsweise im komplexen Wohnungsbau noch verstärkt wurde. Auf der anderen Seite brachten u. a. Tendenzen der Industrialisierung des Städtebaus neue Barrieren mit sich (oberirdische Fernwärmeleitungen, breite Straßentrassen zusätzlich zu den bereits bestehenden Bahntrassen usw.), die die fußgängerbezogene Durchlässigkeit des Stadtraums verringerten.

¹⁰²⁵ Hier wird der Begriff „Teilprivatisierung“ benutzt, da das Gegensatzpaar öffentlich-privat über die rechtliche Entgegensetzung hinaus eine Vielzahl weiterer andersgelagerter Definitionen zuläßt, die an dieser Stelle nicht abschließend behandelt werden können (Altrock, in Vorbereitung). Es sind Phänomene gemeint, die den „Grad der Öffentlichkeit“ einer Fläche im Sinne dieser Definitionen herabsetzen.

4.714 AKTEURE UND ZIELE

Die Durchsetzung von öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Räumen verlangt eine strategische Herangehensweise, die bestehende, aber u. U. wenig attraktive Freiflächen erhält, neue Freiflächen im Rahmen von Umbauprojekten schafft und den Versuch unternimmt, private Flächen stärker als bisher für eine Durchwegung zu öffnen. Alle drei Elemente einer solchen Strategie gehen über die bloße Erhaltung von öffentlichen Freiräumen, die ohnehin planungsrechtlich gesichert sind, hinaus, spielen nichtsdestoweniger angesichts der gegenüber ihrer Entstehungszeit veränderten Ansprüche an Innenstadt eine ernst zu nehmende Rolle in der Attraktivierung von Stadträumen. Diese Attraktivierung ist ein durchgehendes Ziel sowohl der öffentlichen Hand als auch der Bürger, so daß ein Grundkonflikt zwischen diesen auf der einen Seite und den Investoren bzw. Grundstückseigentümern auf der anderen Seite zu erwarten ist, der nur über verwertungsbezogene Konzessionen an die Eigentümer aufzulösen scheint, auf der anderen Seite wegen der ohnehin im Rahmen von Planungsverfahren in der Regel steigenden Dichtewerten kein grundsätzliches Problem darstellen dürfte. Doch die hier angebotene deduktive Ableitung vermuteter akteursbezogener Ziele bildet lediglich ein grobes Orientierungsgerüst für die vielfältig gebrochenen und aufgefächerten tatsächlichen Ziele. Diese Auffächerung der Ziele innerhalb der hier als tendenziell „zugänglichkeitsorientiert“ agierenden Akteursgruppen, die auf die fachliche Herkunft, die unterschiedlichen Ansprüche und Leitvorstellungen sowie auf die unterschiedliche Einschätzung von Durchsetzungsmöglichkeiten zurückzuführen ist, bildet schließlich eine wesentliche Quelle unterschiedlicher Bewertungen von realen Entscheidungsprozessen.

Zu den zugänglichkeitsorientierten Akteuren zählen offensichtlich die Bürger, die allerdings im Falle von Stadtumbaumaßnahmen insofern Maximalforderungen stellen, als sie Verwertungszwänge der Eigentümer nicht in ihr Abwägungskalkül einbeziehen müssen - selbst ihre indirekte Abhängigkeit von Arbeitsplätzen und dafür bereitgestellten Flächen ist nicht derart standortbezogen, daß sie zu einem Eingehen auf die Vorstellungen des Investors sofort bereit sind. Die Ausrichtung auf „wohnumfeldbezogene“ und groß angelegte Umbauvorstellungen werden daher von der öffentlichen Hand nur beschränkt ernst genommen (G101), zumal diese in der Regel einen impliziten Vergleich mit der Vorgängernutzung anstellt und damit beispielsweise Qualitätsverbesserungen im gewerblich genutzten Bereich anstrebt, selten jedoch die Aufgabe einer generellen gewerblichen Orientierung der in Rede stehenden Flächennutzung. Damit versucht die öffentliche Hand, insbesondere in Form der Exekutive bzw. der Fachverwaltung, in diesem eng gesteckten Verwertungsrahmen eine möglichst hohe Zugänglichkeit von Grundstücken zu erreichen. Daß sie sich dabei über Dichtewerte selbst in ihren Spielräumen einschränkt, wird kaum explizit in einen Zusammenhang gestellt (vgl. oben zur Dichte), beeinflusst aber durchaus die Haltung zur städtebaulichen Konfiguration. In diesem generellen Rahmen tauchen unterschiedlich „innovative“ bzw. „reformorientierte“ Versuche auf, Plätze oder Durchwegungen zu sichern. Hier zeigt sich eine starke Kopplung an die fachpolitische Herkunft der jeweiligen Akteure. Während insbesondere dem „rot-grünen“ Spektrum nahestehende Politiker und in ihrem Gefolge Gutachter projektübergreifende Sicherungsmaßnahmen vorschlagen, die dann im Entscheidungsprozeß mit der Verwertungsrealität auf dem Grundstück konfrontiert werden, antizipieren konservativere Politiker stärker die Nutzungsansprüche der Eigentümer bzw. potentiellen Investoren und sind weniger bereit, Vorentscheidungen gegen diese zu fällen (G007, G051, G086). Unter den Gutachtern, Verwaltungsmitarbeitern wie Politikern lassen sich Strömungen ausmachen, die stärker pragmatisch orientiert sind und ohne starke Eingriffe in die Verwertungsmöglichkeiten dennoch die Sicherung von Freiflächen und Durchwegungen betreiben, dabei aber dann in der Regel nur geringe Flächenansprüche formulieren (G022, G060, G106, G119). Die Ressourcenverfügbarkeit im Entscheidungsprozeß verhindert in den meisten Fällen, daß weitergehende Ansprüche, die unter Planern und Verwaltungsmitarbeitern verfolgt werden, sich durchsetzen, zumal diese auch von den pragmatischen Politikern vor dem Hintergrund des Ziels einer schnellen Projektrealisierung kaum aktiv unterstützt werden (G084). Ein besonders schwieriges Thema der Freiflächensicherung betrifft die quartiersbezogene oder -übergreifende Bilanzierung. In der öffentlichen Verwaltung wird diesbezüglich versucht, zum Ausgleich von hohen Dichten an zentralen Orten an anderen Stellen Flächen von Bebauung freizuhalten bzw. über die Genehmigung besonders hoher Dichten den Druck auf die Bebauung anderer Flächen zu reduzieren (G041, G089, G108, G124). Diese im engsten Sinne planerische Herangehensweise ist mit zwei wesentlichen Problemen behaftet, wenngleich sie zunächst sinnvoll erscheint. Erstens lassen sich die freigehaltenen Flächen häufig nicht hinreichend aufwerten und zugänglich machen, zumal wenn ihre Verwertbarkeit weiterhin umstritten ist. Zweitens kann die Bilanzierung in der Regel nur über informelle Planungsinstrumente wie die Bereichsentwicklungsplanung in den Zielkanon des Bezirks o. ä.

eingehen und ist bei einzelfallbezogenen Auseinandersetzungen leicht auszuhebeln. Aufgrund der Abstraktheit des Bilanzierungsansatzes wird dieser daher kaum aktiv planerisch eingesetzt. Innerhalb der öffentlichen Hand entstehen voraussehbare Zieldivergenzen. Städtebaulich orientierte Planer setzen auf eine Bebauung von Flächen aufgrund ihrer Lage im Ensemblezusammenhang bzw. ihrer geringen Attraktivität als Freifläche, während einzelne Politiker oder hochrangige Verwaltungsmitarbeiter angesichts der Wahrnehmung von verdichtungsorientierten Projekten an einem Erhalt von baumbestandenen Flächen interessiert sind (G034, G089, G124). Die Thematisierung der Bilanzierung ist dabei höchstens reaktiv und einer anschaulichen städtebaulichen Argumentation zumeist untergeordnet, auch wenn sich wie im Planwerk Innenstadt bei einer über den Einzelfall hinausgehenden systematischen städtebaulich-freiflächenbedrohenden Argumentation Widerstand regt - weitgehend unabhängig von der tatsächlichen Qualität der betreffenden Freiräume. Über die Attraktivität von Freiflächen auf Privatgrundstücken herrscht eine gewisse Unsicherheit unter den Akteuren. Während aus der Sicht der Investoren deutlich wird, daß zumindest die Zugänglichkeit der Wasserlagen vermarktungsbezogen im Interesse der Investoren liegen kann (I08), stößt die Herstellung von größeren Freiflächen höchstens in Wohnquartieren auf positives Echo (G013, G113, G127). Demnach werden gerade städtebaulich fundierten Sicherungsansätzen von Freiflächen wie die Strategie der „Spreefenster“ Chancen auf Durchsetzung eingeräumt, während die bloße Sicherung von Zugänglichkeit über Gehrechte auf schmalen Uferstreifen nur Teilziele erreicht (G103, G113). Hinsichtlich der aktiven Einsetzbarkeit von Passagen und Durchwegungen als Attraktivierungselement auch für die Öffentlichkeit sind die Akteure skeptisch (G056, G083, G086).

4.715 RAHMENBEDINGUNGEN UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Die Projektorientierung der Durchsetzung von Freiflächen und ihrer Zugänglichkeit resultiert aus dem oben genannten ehrgeizigen, aber konsensualen Anspruch, auch auf privaten Grundstücken weitergehende Qualitätsforderungen zu stellen. Dieser allerorten projektbezogen aufkeimende Wunsch beruft sich dabei lediglich auf den nicht parzellenscharfen Flächennutzungsplan. Der Mangel an übergreifenden Strategien für Freiflächen führt dazu, daß „bei jedem Projekt ... wieder bei Null angefangen“ wird (G113)¹⁰²⁶. Die erst allmählich gesammelten Erfahrungen mit dem Instrument des Städtebaulichen Vertrags lassen eine selbstbewußte Verhandlungsführung der öffentlichen Hand zunächst noch kaum zu. Diese ist zu erheblichen Zugeständnissen im Hinblick auf die Grundstücksverwertung bereit, um ihre Essentials durchzusetzen¹⁰²⁷. Eine Erfolgsbewertung im Rahmen der Verhandlungsmaxime Höhe und Dichte für Freifläche ist nicht vorhanden, so daß völlig unterschiedliche Einschätzungen der erreichten Ergebnisse koexistieren. Über die in dieser Untersuchung ausgesparte Problematik der Rückübertragung von Flächen nach der Vereinigung hinaus zeigt sich, daß das städtebauliche Erbe in zweierlei Hinsicht prägend für den durch den wirtschaftsstrukturellen Wandel angetriebenen innerstädtischen Umbauprozeß ist. Erstens stellt die für heutige Verhältnisse geringe Freiflächenausstattung der kaiserzeitlichen Stadt (und ihrer Vorläufer) in den einzelnen Quartieren sowie die Ausgliederung von großen Flächenarealen durch ihre Nutzung als Produktionsstätten aus dem öffentlich zugänglichen Stadtraum eine erhebliche und bis heute währende Antriebskraft für eine Verbesserung der Freiflächenausstattung dar. Zu ihr gegenläufig ist nicht nur die innerstädtische Verdichtungsideologie, die Zersiedlung vermeiden soll. Allein durch Kriegszerstörung und Teilungsfolgen weist die Stadt bis 1989 immer noch riesige Brachflächen und untergenutzte Räume auf, deren Nachnutzung aus der Sicht der Verwertungsziele und politischen Verhältnisse des ausgehenden 20. Jahrhunderts einzelflächenbezogen bestimmt wird. Diese gegenläufig wirkenden Kräfte der Ent- und Verdichtung produzieren je nach bezirklichen und standortbezogenen Rahmenbedingungen unterschiedliche Ergebnisse, doch bringen der Verzicht auf Dichteobergrenzen im Flächennutzungsplan, das Eigeninteresse der Eigentümer an einer hohen Grundstücksausnutzung, die Haushaltskrise der öffentlichen Hand und die über den Bodenpreismechanismus vermittelte standortqualitätsbezogene Imitationsimpulse bei intensiverer Grundstücksverwertung unabhängig von gerade gängigen städtebaulichen Leitbildern eine langfristig stabile latent wirkende Gewichtsverschiebung zugunsten der Verdichtung. Sie schwächen die Bestrebungen, untergenutzte oder brachliegende Flächen aus dem

¹⁰²⁶ Ansätze zu einer systematischen Herausarbeitung beispielsweise von Freiflächentypologien für das sehr heterogene Spreeufer und Handlungsempfehlungen bzw. Qualitätsstandards entstehen erst im Jahre 2000, nachdem vorhergehende Anläufe steckengeblieben waren (G113, informelle Gespräche).

¹⁰²⁷ Diese Beobachtung gilt für zahlreiche der hier untersuchten Projekte, insbesondere den Bolle-Block, das Kranzler-Eck, das Kantdreieck und ansatzweise für das Hauptbahnhofs-Umfeld und die Treptowers.

Verwertungszyklus zugunsten einer Freiflächensicherung herauszunehmen, selbst wenn sie sich im öffentlichen Eigentum befinden.

Für die Durchsetzung der Verwertung bzw. geringer Freiflächenausstattungsgrade reicht den Einzeleigentümern in der Regel die Anmeldung eines ernsthaften Verwertungsinteresses. Nur unter Bezug auf besondere Anknüpfungspunkte - neben einer stabilen rechtlichen Sicherung von Freiflächen auch der Erhalt bedeutender stadtkultureller Symbole oder Zeugnisse (East-Side-Gallery, ehemalige Gleisanlagen des Potsdamer Bahnhofs, dagegen historisches Erbe der Form des Pariser Platzes auch als symbolisch prägendes Zeugnis für eine Wiederverwertung und Aufgabe der gepflanzten Bäume) - kann eine relativ unumstrittene Freihaltung von baulicher Verwertung durchgesetzt werden, während die Freihaltung kleinerer Flächen unter Berufung auf die Benutzbarkeit von Freiräumen erst über einen langwierigen politischen Prozeß zwischen der Exekutivspitze, den Planern und ansatzweise den Bürgern austariert wird (Andreasstraße, nördlicher Vorplatz des Ostbahnhofs, Freiflächenanteil Treptowers-Projekt). Bei der Ausdifferenzierung der Freiflächen auf Privatgrundstücken, die, wie oben angeführt, der öffentlichen Zugänglichkeit dienen, gelingt es der Exekutive mangels eigener differenzierter Qualitätsmaßstäbe oder aufgrund der Fokussierung auf das Kernziel der Zugänglichkeit häufig nicht, der baulich-räumlichen Initiativkraft der Entwurfsarchitekten etwas entgegenzusetzen, die mit Rückendeckung des verwertungsorientierten Auftraggebers bei der Ausgestaltung im Detail in Vorlage gehen und damit schwer verrückbare, beinahe vollendete Tatsachen schaffen. Ohne grundstücksübergreifende strukturelle Zielvorstellungen der öffentlichen Hand bestimmen damit die Dynamik des Entscheidungsprozesses und seine Detaillierungsmechanismen die Präzisierung des Freiflächengerüsts, das später aufgrund der scheinbaren Gleichwertigkeit der Argumente der verschiedenen Akteure kaum noch angepaßt werden muß.

4.716 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG UND VERÄNDERUNGSSPIELRAUM

Trotz der Einbeziehung von Landschaftsplanern und -architekten in den Entwurfsprozeß, die Wettbewerbs- und Gutachterverfahren sowie die verwaltungsinterne Abstimmung ist die Definition der Grundstücksfreiflächen tendenziell der Definition des baulichen Gerüsts nachgelagert. Während eine präzise Aushandlung von Verwertungsmöglichkeiten und damit Bruttogeschoßflächen nicht selten ist - bei aller Vorläufigkeit solcher Werte im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses -, wird die Abgrenzung von Freiflächen häufig nur indirekt über eine Kombination aus Zugänglichkeitsforderungen und Mindestwegbreiten o. ä. bestimmt. Zwar liegt mit dem Eingriffs-Ausgleichs-Mechanismus ein Instrument der Qualitätsbestimmung für Freiflächen vor, doch fehlt eine originär städtebaulich wirkende Herangehensweise. Es bleibt den Ansprüchen der öffentlichen Hand insbesondere an die Konversion großflächiger Standorte und der vermarktungswirksamen Gestaltung des Investors selbst überlassen, welche Qualitätsmaßstäbe für die Freiflächenausstattung selbst angelegt werden. Über eine Erhöhung der Grundstücksausnutzung wird indirekt die Freiflächenausstattung geschwächt oder mit Passagen und innenliegenden begrünten Räumen ein Ersatz geschaffen, der kaum noch Merkmale von Öffentlichkeit trägt. Gerade die Aufspaltung eines Konversionsprozesses in zahlreiche grundstücksbezogene Einzelentscheidungen, bei denen die Investoren die Grundstücksausnutzung zu erhöhen versuchen, birgt die Gefahr einer Erosion von konsensual festgelegten Zielen, die sowohl Zugänglichkeit als auch Freiflächenausstattung verpflichtet sind und schließlich auf ein Mindestmaß an Zugänglichkeit „eingedampft“ zu werden drohen. Die Legitimation städtebaulich früher kaum denkbarer Konfigurationen durch die Schaffung von grundstücksbezogenen Freiflächen, wie sie sich symptomatisch am Moabiter Spreeufer andeutet, ist ein Indikator für das Bedürfnis der öffentlichen Hand, stärker als vor Jahrzehnten auch die Orte des Arbeitens der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und dabei die Potentiale von Wasserlagen zu nutzen. Dabei sind einige Teilerfolge erzielt worden, doch konnten Widerstände von Investoren kaum überwunden werden, wenn die Realisierung mit ortsbezogen höheren Kosten verbunden gewesen wäre. Überdies droht sich Umstrukturierung der Wasserlagen einseitig auf eine Symbiose von spektakulärer Selbstdarstellung von Investoren und Durchsetzung von Uferpromenaden zu reduzieren, ohne eine breitere öffentliche Debatte über deren städtebaulichen Voraussetzungen und Konsequenzen zu verständigen. Dabei bleibt die Herstellung städtebaulicher Ordnung auf die Orte beschränkt, an denen es gelingt, mehrere Grundstücke im Zusammenhang als Standort zu begreifen, sei es aufgrund des zügigen Umstrukturierungsprozesses oder aufgrund der typologischen Verwandtschaft. Wo der jeweilige Standort im Verständnis der Verfahrenspromotoren endet, verbleiben typischerweise und insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Haushaltsmittel planerisch vernachlässigte Schlüsselorte - an denen beispielsweise das flächennutzungsplanerische Ziel der Herstellung einer Uferpromenade gerade nicht umgesetzt werden kann.

Für die Herausbildung und Stabilisierung von stadtentwicklungsplanerischen Standards gilt es mithin, an bereits im Ansatz vorhandene typologische Untersuchungen zu den Wasserlagen und anderen Freiflächenpotentialen anzuknüpfen und diese zu Planungsgrundsätzen weiterzuentwickeln, die bereits Eingang in die Vorentscheidungsphasen von Projekten finden können. Es ist nicht damit zu rechnen, daß von Seiten der Legislative oder der Bürger differenzierte Vorstellungen zu Details wie der Abgrenzung von privatem und (teil-) öffentlichem Raum mit Nachdruck verfolgt werden, wenn diese Akteure sich wesentlich auf die baulichen Strukturen beschränken oder weitgehend aus dem Detaillierungsprozeß ausgegrenzt sind. Daher muß davon ausgegangen werden, daß das hier behandelte Thema weiterhin ein Aushandlungsgegenstand zwischen der Fachverwaltung und den Investoren bzw. Entwurfsverfassern bleibt. Die Formulierung von Planungsgrundsätzen kann insbesondere bei der Stärkung der Bezirke im Planungsprozeß dazu beitragen, die erreichten Ergebnisse von der städtebaulichen Herkunft der dabei handelnden Personen unabhängig zu machen. Dabei sollten keineswegs innovative Lösungen im Keim erstickt werden. Ihre enge Kopplung an die Baumassendisposition erscheint allerdings nicht zwingend. Sollen Potentiale wie Wasserlagen oder Defizite wie die Nachbarschaft von stark befahrenen Straßen angemessene Berücksichtigung finden, ist über deren Behandlung in vorauslaufenden Testentwurfprozessen beispielsweise als Vertiefung bereichsentwicklungsplanerischer Untersuchungen eine Verständigung der Akteure denkbar, die u. U. sogar organisatorische und finanzielle Modelle hervorbringt, wie neuralgische Punkte bei grundstücksübergreifenden Zielen auch über das Einzelprojekt hinaus durch Kooperation der verschiedenen Beteiligten bewältigt werden können. Dafür könnte die Idee eines Akteurs aufgegriffen werden, der die Schaffung eines „Entwicklungsträgers Freiraum“¹⁰²⁸ vorschlägt, dessen Tätigkeit das lediglich deklaratorische oder rein planbezogene Verhalten der öffentlichen Hand ergänzt und ein grundstücksübergreifendes Aufwertungsziel über längere Zeit aktiv im Blick behält (G113). Investoren und Developer haben nach den Erfahrungen dieser Untersuchung die Notwendigkeit der Thematisierung von öffentlich zugänglichen Flächen auf ihren Grundstücken längst erkannt. Es gilt für die öffentliche Hand, insbesondere vermeintlich benachteiligte Flächen über die nachdrückliche Verfolgung freiflächenorientierter Ziele weiter zu qualifizieren und für Investoren attraktiv zu machen¹⁰²⁹. Dies kann auch für Citylagen gelten, doch besteht bei ihnen sowohl bezogen auf die Attraktivität für Investoren als auch für die öffentliche Hand bzw. die Benutzer das Problem der Komplementarität: Treten die auf dem privaten Grundstück geschaffenen „Oasen“, Plätze oder Passagen in Konkurrenz zu öffentlichen Straßen und Plätzen, so sind sie aus sich heraus nur eingeschränkt attraktivierbar. Dieses Phänomen wird bei den zahlreichen gescheiterten Passagenlösungen in Berlin deutlich, die keine sinnvolle alternative Wegebeziehung anbieten und damit in Konkurrenz zum öffentlichen Raum treten, ohne ihn überzeugend zu ergänzen. Für Orte wie das Umfeld des Breitscheidplatzes bedeutet dies, daß die kleinen Blöcke und die teilweise barrierenartig wirkenden Straßen eher gegen eine Belebung der Blockinnenbereiche sprechen. Die von der öffentlichen Hand lange Zeit vertretene Stärkung der Nord-Süd-Wege-Beziehung (G120) durch den Victoria-Block mag gerade noch einen Attraktivitätsgewinn bringen, doch ist es äußerst fraglich, ob das Problem des letzten Kantstraßenabschnitts über die Schaffung von innenliegenden Attraktionen überhaupt zu lösen ist. Über die Rolle der Joachimstaler Straße als Barriere und mithin im jetzigen Zustand die westlich an den Breitscheidplatz angrenzenden in ihrer Vitalität einschränkende Verkehrsstraße ist offenbar im gesamten Citybildungsprozeß West noch nicht intensiv nachgedacht worden. Dies bringt zum Ausdruck, daß Büroflächenpolitik bisher nur unzureichend als grundstücksübergreifende Managementaufgabe verstanden worden ist, und zwar sowohl in der öffentlichen Hand als auch unter den bereits ansatzweise kooperierenden Grundstückseigentümern der City-West. Würde von der öffentlichen Hand ein stärkerer Impuls für einen solchen Ansatz ausgehen, wäre u. U. der Druck auf die grundstücksbezogene Nutzungsintensivierung, der sich im Gefolge der Zoofenster-Entscheidung entwickelt hat, leichter auszuhalten bzw. zu kanalisieren.

¹⁰²⁸ Die „Grün Berlin GmbH“, eine landeseigene Gesellschaft, die als Überbleibsel der Vorbereitungen für die von Berlin nach der Vereinigung nicht durchgeführte Bundesgartenschau 1995 angesehen werden kann, erfüllt bereits Teile dieser Aufgabe, doch ist ihr Auftrag beschränkt. Insbesondere eine enge Kooperation mit Investoren im Zusammenhang mit der Aufwertung beispielsweise von deren Uferzonen ist dem Autor nicht bekannt.

¹⁰²⁹ Dabei soll nicht die Herstellung großflächiger Freiflächen auf privaten Grundstücken im Mittelpunkt stehen, sondern vielmehr die Einbeziehung auch „schwieriger“ Orte in Wegebeziehungen und Grünzüge.

4.72 Gestaltung des Außenraums

4.721 VORBEMERKUNG

Neben der Sicherung der Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit spielt auch die Qualität der Freiräume selbst eine Rolle im Zielsystem der öffentlichen Hand, die erwartungsgemäß mit der Größe des Vorhabens und damit tendenziell dem Umfang der geschaffenen öffentlich zugänglichen Freiflächen steigt. Die öffentliche Hand versucht dabei in Einzelfällen nicht nur die letzteren in ihrer Gestaltung zu beeinflussen, sondern hat im Rahmen der städtebaulichen Stimmigkeit des Gesamtentwurfs auch Flächen im Auge, die der öffentlichen Wahrnehmung völlig entzogen sind. Im Regelfall steht allerdings die öffentlich zugängliche Fläche im Mittelpunkt ihrer Aufmerksamkeit. Dabei entstehen Konflikte nicht vorrangig aus unterschiedlichen Auffassungen von Investoren und Vertretern der öffentlichen Hand, sondern durchziehen die gesamte Stadtöffentlichkeit latent in ihrem Verständnis von Freiraumqualität und angemessenen städtischen Freiräumen. Diese Auffassungsunterschiede werden vorwiegend innerhalb der öffentlichen Hand thematisiert und die Konflikte dort einer Einigung zugeführt. Trotz des relativ hohen Thematisierungsgrads der Freiraumgestaltung steht die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger und das Gewicht der Entscheidungen über sie deutlich hinter denen über die bauliche Nutzung zurück.

4.722 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND IHRE WIRKUNG

Die Gestaltung der Freiflächen wird durch vorbereitende Pläne kaum rechtlich bindend beeinflusst. Selbst die Darstellung eines Grünzugs im FNP, die zwischen den Akteuren unbestritten ist, zieht nicht automatisch eine flächenhafte Begrünung nach sich, sondern wird von den maßgeblichen Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand fast durchweg als begrünte Durchwegung interpretiert. Dagegen hält der Bebauungsplan verbindliche Festsetzungsmöglichkeiten bereit, die im Rahmen einer Umsetzung von Entwurfszielen zum Einsatz kommen (Pflanzflächen, Pflanzpunkte für Bäume, Artenlisten für die Bepflanzung). Der Sinn einer hohen Festsetzungstiefe ist allerdings nicht nur unter Investoren, sondern auch unter den Planern selbst umstritten.

Neben den grünplanerischen Festsetzungen des Bebauungsplans ist die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung der Naturschutzgesetze von erheblicher Bedeutung für den Charakter der Freiräume. Von der Zulässigkeit nach § 34 BauGB nicht gedeckte Nutzungsarten und -maße sind als Eingriffe zu charakterisieren, die im Rahmen der Bebauungsplanung grundsätzlich auszugleichen sind, aber deren Ausgleich auch einer Abwägung unterliegt. Mit der Erarbeitung von Eingriffsgutachten im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens wird ein Qualitätsstandard für die Freiflächensituation gesetzt, der neben dem Entwurfsverständnis des vom Investor beauftragten Landschaftsarchitekten die Freiflächengestaltung am stärksten beeinflusst. Über die freiraumplanerischen Entwurfsdetails hinaus formulieren sie ökologisch motivierte Maßnahmen, die in der Regel weitgehend Eingang in die Planung finden.

4.723 THEMATISIERUNGSGRAD UND -ART

Die Außenraumgestaltung wird in den Interviews dieser Untersuchung etwas häufiger als 50 Mal erwähnt und liegt damit im unteren Drittel der hier behandelten Charakteristika¹⁰³⁰. Der Entwurf von Freiräumen wird im Hinblick auf seine gestalterischen, nutzungsbezogenen und ökologischen Qualitäten hin thematisiert, ohne starke Konflikte zu produzieren, die über die oben beschriebenen hinausgingen. Im einzelnen treten dabei im wesentlichen die folgenden Fälle auf:

- Auseinandersetzung um die Aufenthaltsqualität eines Grundstücks aufgrund seiner Freiflächenausstattung,
- Auseinandersetzung um die „Naturnähe“ bzw. den „städtischen Charakter“ einer Freifläche,
- Auseinandersetzung um erhaltenswerte Grünbereiche im Bestand,
- Auseinandersetzung um die Ausstattung eines Parks oder eines Spielplatzes und
- Verwirklichung gebäudebezogener Ausgleichsmaßnahmen.

¹⁰³⁰ Vgl. aber die Ausführungen im Abschnitt „Öffentlicher und privater Freiraum“.

Aufenthaltsqualität und Freiflächenausstattung: Die Aufenthaltsqualität eines Grundstücks unterliegt systematischen Einschränkungen durch die Betrachtungsebene, da Büroinvestitionen nicht primär für die Schaffung von Aufenthaltsqualität auf Freiflächen getätigt werden¹⁰³¹. Mit der Grundstücksgröße steigt demnach aber auch die Möglichkeit der Schaffung von Aufenthaltsbereichen. Auf kleinen oder wenig beachteten Grundstücken wird vor allem dann von Bürgern oder Gutachtern Aufenthaltsqualität eingefordert, wenn sie vor der Nutzungsintensivierung als Brachflächen einer öffentlichen Freiflächennutzung dienen, die durch das Projekt verloren geht, oder wenn ihnen als „Trittsteine“ im Rahmen einer Grünflächenvernetzungsstrategie eine Bedeutung zukommt. Im Rahmen einer Verdichtung müssen sich diese Ansprüche mit einer privatwirtschaftlich ausgerichteten Grundstücksaufteilungslogik verbinden und lassen sich daher meist nur im Rahmen der Privatisierung eines öffentlichen Grundstücks oder aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen mit hohem Verhandlungsaufwand durchsetzen. Größere Stadtumbauprojekte profitieren von der Lage am Wasser oder an attraktiven verkehrlichen, kulturellen oder Versorgungseinrichtungen und schöpfen aus der Anordnung der Baumassen zu diesen Einrichtungen ihre Qualität, ohne daß die Entscheidungsträger der öffentlichen Hand zwangsläufig eine freiflächennutzungsbezogene Ausdifferenzierung der Gestaltung nachhaltig thematisieren.

Naturnähe und städtischer Charakter: Ausgehend von der Entdichtung der Stadt durch Krieg und modernen Städtebau hat sich spätestens in den 1980er Jahren ein Bekenntnis zum „Städtischen“ etabliert, das sich mit der ökologischen Forderung nach innerer Verdichtung verbunden hat. Neben der oben dokumentierten Auswirkung auf die zu realisierende bauliche Dichte wird dieses Bekenntnis von einem bedeutenden Teil der Architekten und Stadtplaner auch auf den Charakter der Freiflächen angewandt. Sowohl auf Seiten der öffentlichen Hand als auch auf der des Investors finden sich also bedeutende Akteure, die Qualität gerade in der Innenstadt in einer städtischen Ausformulierung der Freiflächengestaltung erkennen. Sie stehen einerseits Ansprüchen an zwanglosen Aufenthalt erlaubende Grünflächenbereiche und andererseits Ansprüchen an den Erhalt und die Weiterentwicklung innerstädtischer „Biotop“ gegenüber, die bisweilen von Bürgern oder aus der Fachwelt geäußert werden. Dagegen steht für den Investor selbst die Attraktivität des Standorts und schnelle Realisierbarkeit der vorgesehenen Bruttogeschoßfläche im Mittelpunkt des Interesses, so daß er in der Regel weniger stark in die Ausgestaltung der Freiflächen eingreift. Der Konflikt zwischen „Naturnähe“ und städtischem Charakter manifestiert sich im Flächenanteil für begrünte bzw. versiegelte oder teilversiegelte Bereiche, in der Auswahl der zu pflanzenden Bäume und Sträucher und in der Zuordnung der Freiflächen zu den Gebäuden sowie den auf den Freiflächen möglichen Nutzungsformen. Der städtische Charakter wird wie im Falle der baulichen Nutzungen von dem zugeschriebenen Charakter der Umgebung abgeleitet. Er erlaubt die vorzugsweise Anordnung von künstlerischen Gestaltungselementen, die Stein als Material verwenden. Gestalterisch appelliert er an „Strenge“ und Reduzierung der Detailvielfalt bzw. Verspieltheit. Der Konflikt zwischen den beiden grundsätzlichen Herangehensweisen wird in der Regel durch Einzeläußerungen von Vertretern des Konzepts der „Naturnähe“ thematisiert, die die sich konkretisierenden Festlegungen der mit der Verfahrensführung betrauten Fachleute zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt in Frage stellen.

Erhaltenswerte Grünbereiche: Die Definition einer Fläche als Standort für Büroinvestitionen wird vor dem Hintergrund getroffen, daß hochwertige Bestände an erhaltenswerten Freiflächen nicht vorhanden sind. Im Einzelfall werden dennoch langfristige Zwischennutzungen angetastet, die bereits die Qualität eines Grün- oder Erholungsbereiches besitzen. Im Falle des Pariser Platzes ist die Bepflanzung mit großkronigen Linden nicht hinreichend, um gegen die symbolische Bedeutung des Platzes als „Entrée“ in die historische Innenstadt und den Gestaltungswillen aus den Erfahrungen mit dem Mehringplatz anzukommen. Gegenmeinungen bleiben marginalisiert und gefährden den breiten Konsens über eine Wiederbebauung nie ernsthaft. Ähnlich ist die Situation am Ring-Center einzuschätzen, wo gewissermaßen ein *pocket park* zugunsten der Bebauung gegen die Kritik einiger Bürger aufgegeben werden muß. Die Definition des Standorts als Zentrum im gesamtstädtischen Zusammenhang läßt keinen Zweifel daran aufkommen, daß der Park überbaut wird. Mit Ausgleichsmaßnahmen wird auf die Baumaßnahme reagiert, ohne die Konservierung eines Grundstücksteils für freiflächenbezogene Erholungsnutzungen im kleinen Maßstab zu erwägen. Die Wiederbebauung ehemals bebauter Grundstücke reicht in der Regel als implizite Begründung zur Initiierung eines Planungsprozesses aus, der die Aufteilung von Bauflächen und Freiflächen in der Innenstadt durch die öffentliche Hand nur an ausgewählten bedeutenden Arealen wie dem Marx-

¹⁰³¹ Die folgenden Ausführungen lassen sich durch einen Vergleich der untersuchten Fallstudien nachvollziehen.

Engels-Forum zugunsten der Freiflächen entscheidet und dabei bewußt auf die Erhaltung von begrünten Freiräumen in der Friedrichstadt verzichtet.

Ausstattung von Freiflächen: Im Rahmen der Gestaltung von öffentlichen Grünflächen oder begrünten Höfen wird nur in Einzelfällen deren Ausstattung konfliktiv thematisiert. Die gestalterisch argumentierenden Fachleute der öffentlichen Hand vertreten dabei analog zu den oben erwähnten Prinzipien auch hier einen Ansatz der Reduzierung und der inneren Logik, die die Gestaltungselemente und Pflanzen bevorzugt, deren Einsatz aus dem Charakter der Umgebung ableitbar ist. Diese Haltung kollidiert bisweilen mit der Forderung nach einem Erhalt von „ortsuntypischen“ Pflanzen und Merkmalen des Freiraums und stärkerer abstrakt-künstlerisch geprägter Detailausformung durch den Freiraumplaner.

Gebäudebezogene Ausgleichsmaßnahmen: Ausgleichsmaßnahmen, die sich auf die Begrünung von Dächern oder Fassaden beziehen, können mit den technischen Gegebenheiten im Widerspruch stehen oder wegen des zu ihrer Realisierung nötigen finanziellen Aufwands in die Kritik geraten. Stellen sie lediglich Details im Gesamtzusammenhang der Ausgleichsmaßnahmen dar, wird auf sie dann verzichtet. Dagegen werden Ansätze, die eine engere Verzahnung von Grünfläche und Gebäude im Sinne von überdachten Aufenthaltsbereichen vorschlagen, eher von Investoren und ihren Architekten eingebracht und von der öffentlichen Hand unterschiedlich aufgenommen. Ihre Leistungsfähigkeit als Ersatz für öffentliche Freiflächen ist dabei umstritten¹⁰³².

4.724 AKTEURE UND ZIELE

Bei der Ausstattung der Freiflächen dominiert das Leitbild der Vielfalt die Debatte und legitimiert so die Zurückdrängung von Mindeststandards oder Richtwerten. Vielfalt oder Heterogenität werden in den verschiedensten Ebenen der Verwaltung und der Fachwelt als Qualität angesehen (G019, G046, G084, G089, G105, G106, G107, G113). Motive dafür finden sich in der Herausstellung eines gestalterischen Anspruchs (G046, G089, G119), der über die quantitative Flächenverfügbarkeit zu stellen sei und einer Uniformierung vorbeuge („keine Grünrennbahn“ mit „Autobahndimensionen“), der Orientierung an der vorgefundenen Vielfalt der Baustrukturen und Freiflächentypologien (G107, G113), den Anforderungen, die verschiedene Nutzungsangebote stellen (G084) und dem Vorhandensein städtebaulicher Brüche im Bestand (G105). Damit vereinigen sich die gestalterischen Ziele, die auf die fachliche Herkunft der Beteiligten deuten, mit planerisch-nutzungsbezogenen und planerisch-analysemethodischen Motiven zu dem breit getragenen abstrakten Leitbild, das im Konflikt über die Flächenausstattung im Einzelfall keine wirkliche Entscheidungshilfe bietet und damit gegen die Argumente der Verfahrenspromotoren gerichtete Überlegungen ins Leere laufen läßt. Insbesondere der auf Handlungsfähigkeit orientierten Ebene der Politik bietet es Anknüpfungspunkte und Legitimationsangebote. Differenzierende und gegen das Leitbild gerichtete Argumente sind in zahlreichen Akteursgruppen vorzufinden und wenden sich gegen eine Verschattung von Freiflächen durch zu hohe Gebäude (G110), die Produktion von Engstellen an Wegen oder deren schmale Ausbildung (G060) sowie die schlechte Benutzbarkeit von Flächen, die als Engstellen und durch die Materialwahl „Kapitalmacht“ und „Privatheit“ suggerierten (G016, G042, G113). Auffällig ist allerdings die Verortung dieser Argumente vorrangig unter den Benutzern von Stadtraum, die nur ansatzweise in den Planungsprozeß eingebunden sind bzw. ihre Qualitätsvorstellungen gegenüber den Investoren nicht durchsetzen können.

Das Leitbild der „städtischen“ Gestaltung kann auf beinahe ebenso große Verbreitung zählen wie das der Vielfalt. Durch seine Dominanz in der Fachwelt prägt es auch weite Teile der Fachverwaltungen im Senat wie in den Bezirken. Es stützt sich dabei wiederum auf unterschiedliche Ausgangsmotive wie Denkmal- und Umgebungsschutz (G013), Berücksichtigung typologischer Elemente der Vorgängerbebauung und des Standorts auch durch die Landschaftsarchitektur (G105, G113), die Bereitstellung von großzügigen, durchgehenden Wegen (G079, G110), die Einbeziehbarkeit von Grün als lediglich ein Gestaltungselement (G030), aber auch Benutzbarkeitsgründe wie die Vermeidung von komplett begrünten Bahnhofsvorplätzen wegen deren möglicher Anziehungskraft für Personen, die die Bahn aus Imagegründen fernhalten möchte (G105). Es kann dabei zwar zu einer Sicherung von Freiflächen beitragen, wendet sich aber gegen deren durchgehende Begrünung. Die Befürworter stärkerer Begrünung, hoher Freiflächen-

¹⁰³² Da die Realisierung der zugehörigen Investitionsvorhaben in den meisten Fällen aussteht, können noch keine näheren Angaben über ihre Umsetzbarkeit und Wirkung gemacht werden.

ausstattung und naturnaher Gestaltungselemente, die insbesondere unter den Bündnisgrünen, in Naturschutz- und Grünflächenämtern sowie vereinzelt in Stadtplanungsämtern zu finden sind, sind mit ihren Argumenten im Verfahren marginalisiert. Dabei versuchen sie, die Schaffung von Aufenthaltsqualität in den Mittelpunkt zu stellen und sehen die Freiraumqualität als ein Instrument (G029, G047, G057), das durch die Verfahrenspromotoren nicht hinreichend Berücksichtigung finde: „Da kann mir einer sagen, das war 100 pro versiegelt, na schön, aber die Standards für qualitätsvolles Wohnen wurden nicht erreicht ... Wenn ich natürlich die Blumentöpfe größerer und kleinerer Art mitrechne, dann komme ich auf die Zahl“ (G047). Insbesondere die Einschätzung, Aufenthaltsqualität sei wegen der ungünstigen Ausgangsbedingungen - meist die Nachbarschaft stark befahrener Straßen - ohnehin nicht zu erreichen, bewirkt einen Rückzug in die Gestaltung oder den Verzicht auf die Thematisierung der Außenräume, die von den Stadtplanungsämtern hingenommen wird (G035, G041, G044, G063, G108). Erstaunlicherweise wird aber im Sinne des „städtischen“ Leitbilds durch die gestaltungsorientierten Akteure u. a. in der Verwaltung ebenfalls gegen eine naturnähere Gestaltung argumentiert, auch wenn hier die Investoren noch weiter gehen und im Sinne einer betrieblichen Optimierung die von den „Städtern“ durchaus mit vertretenen Entsiegelungsziele teilweise unterlaufen werden und eine als „städtisch“ verstandene Pflasterung nur begrenzte Entsiegelungswirkungen bringt (G019, G030, G046). Damit ist angedeutet, daß es den Investoren gelingen kann, freiflächenbezogene Ziele legitimationsstiftend einzusetzen (G007, G042), wenn dadurch die eigene Zielerreichung nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

4.725 RAHMENBEDINGUNGEN UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Für den Wandel im Umgang mit dem Außenraum spielt die Veränderung der Erkenntnisse der Stadtökologie, deren Auswirkungen auf die Fachdebatte, die Verschiebung der Akteurslandschaft und die infolge der gegenüber den 1980er Jahren verstärkten Verwertungs- und Vermarktungsorientierung der untersuchten Projekte mittelbar veränderten Ansprüche an privaten Freiraum eine Rolle. Während die aufkeimende Stadtökologie in den 1980er Jahren in einer Erprobungsphase und unter ständiger Produktion neuer Erkenntnisse, getrieben u. a. vom Stellenwert West-Berliner innerstädtischer Biotope für Natur- und Landschaftsschutz sowie die Naherholung, in einer Abgrenzung zur stadtzerstörerischen Politik der späten Moderne naturnahen Räumen in der Stadt erhebliche Bedeutung schenkte und im stadtentwicklungsplanerischen Hauptaktionsfeld Wohnungsbau auf die Schaffung und Aufwertung eines lebenswerten Wohnumfelds abzielte, geriet die Hegemonie dieser „grünen“ Freiflächenpolitik bereits durch die „Wiederentdeckung der Gestaltung“ in der Postmoderne unter Druck, der aber erst in der Vereinigungsphase wirksam werden kann. Die Folgen der Maueröffnung zeigen sich unmittelbar in einer Entwertung kurz vorher noch sakrosant geglaubter Biotope und mittelbar bis in die verkehrspolitischen Selbstzweifel der integrierten Verkehrsplaner aus dem politisch linken Spektrum¹⁰³³. Vor dem Hintergrund der in den 1980er Jahren geführten Fachdebatte um höhere Dichtewerte im Bauplanungsrecht sowie der Hinterfragung zahlreicher vorschneller Postulate der ersten Aufschwungphase der Stadtökologie läßt sich gerade für die Schaffung von Büroagglomerationen eine Hinwendung zum „Städtischen“ und zur Verdichtung fachlich durchsetzen, die die Möglichkeiten der Immobilienwirtschaft vervielfältigt, innerstädtische Lebenswelten zielgerichtet zu inszenieren und zu vermarkten.

Die Durchsetzung der Außenraumgestaltungsziele ist wegen der Dominanz der Entwurfsverfasser und dem breit geknüpften informellen Netzwerk der Vertreter der skizzierten Leitbilder gar nicht auf besondere Strategien angewiesen, sondern kann häufig auf die eigene Definitionsmacht und die Möglichkeiten der Federführung im Verfahren setzen. So wird das „Motto“ „Stadt am Wasser“ durch das Leitbild abgesichert: „Das können Sie drehen und wenden, wie Sie wollen, Sie finden immer Argumente dafür.“ (G060) Die Gegner versuchen, Vetomacht aufzubauen, befördern sich dabei aber argumentativ häufig selbst ins

¹⁰³³ Das Lennédreieck bildet das Paradigma. Ende der 1980er Jahre nach der Überschreibung durch die DDR noch durch Besetzung gegen eine Bebauung verteidigt, folgen auf die Räumung Ideen zur BUGA 1995, doch parallel wird eine Bebauung der umliegenden Bereiche vorbereitet, die in die Wiedergewinnung des Areals für das Stadtkronenprojekt Potsdamer Platz münden. Die vehement geführte Debatte um die Verkehrsführung durch den Tiergarten nördlich der Fläche im Rahmen der Flächennutzungsplanung 1984/88 sieht weite Teile der „kritischen“ Verkehrsplaner noch auf Seiten einer Ablehnung der im Planverfahren anvisierten Straßenführungsalternativen, während nach der Wende sogar Eckhard Kutter, als Mitglied der Bundestags-Enquête-Kommission zum Schutz der Erdatmosphäre und Vertreter der „linken“ Verkehrspolitik mit der Untertunnelung des Tiergartens liebäugelt.

Abseits. Die Stärke des Leitbilds liegt gerade darin, daß die vereinzelt Gegenargumente zersplittert sind und sich nicht zu einer Gegenstrategie bündeln lassen, da sie unterschiedlichsten Motiven und Konstellationen zuzurechnen sind. Damit ist ihre Marginalisierung, Dethematisierung oder Überwindung durch hierarchische Konfliktbewältigung in der Regel leicht möglich. Gerade bei inneren Widersprüchen zwischen baulich-räumlichen Zielen und der Außenraumgestaltung ordnet sich letztere als nachgeordnetes Ziel ersteren allein aufgrund der Dramaturgie des Entscheidungsprozesses zwangsläufig unter. Hinzu kommt die Vetomacht der Investoren, die nicht direkt der Legislative rechenschaftspflichtig sind, so daß über den Filter der Exekutive Detailfragen der Außenraumgestaltung es gar nicht bis zu einer Thematisierung in der Legislative bringen (G029).

4.726 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG UND VERÄNDERUNGSSPIELRAUM

Die Außenraumgestaltung ist weitgehend ohne Einfluß auf die Leitentscheidungen für oder gegen ein Projekt. Damit wird sie stark von der Fachwelt inhaltlich vorstrukturiert bzw. bestimmt. Sie stellt einen nachgeordneten Bereich im Entscheidungsprozeß dar, der nichtsdestoweniger von erheblicher Bedeutung für die Wahrnehmung eines Standorts und des Planungsprozesses durch die „Benutzer“ von Stadt ist. An ihrer Detaillierung haben die Mitarbeiter der Verwaltung teil, die jedoch häufig ein gemeinsames fachliches Verständnis mit den Entwurfsverfassern besitzen. Konflikte treten daher verwaltungsintern zwischen den Vertretern verschiedener Entwurfsauffassungen auf und werden von Außenstehenden bisweilen als lästige Blockaden empfunden.

Gerade vor dem Hintergrund der Bedeutung des Außenraums für die „Benutzer“ sollte diese Konstellation hinterfragt werden. Es ist aber nicht zu erwarten, daß die öffentliche Hand, unter dem Druck der Investoren, ihre Aktivitäten nicht spät zu behindern, hier Veränderungen vornimmt. Der privatwirtschaftliche Charakter der Grundstücksverwertung und die Erwirtschaftung der Vermietungs- oder Verkaufserlöse durch die Baumassen wird die Investoren davon abhalten, deren Ausgestaltung zu stark von einer vorausgehenden Definition der Freiflächen abhängig zu machen. Nichtsdestoweniger ist in einer Zeit von Büroflächenüberkapazitäten und abgenutzter städtebaulicher Selbstdarstellungsmechanismen wie akzentuierende Punkthochhäuser „an jeder Ecke“ die hochwertige Gestaltung des Außenraums eine weitere Chance für die Attraktivierung der eigenen Immobilie und über deren öffentliche „Bespielung“ auch für die Eigenwerbung und Popularisierung des Standorts. Hierfür liegen bereits eine Reihe von Beispielen vor¹⁰³⁴, die teilweise eine Zielkonkordanz zwischen den Investoren und den „Benutzern“ darstellen. Die hier untersuchten Beispiele deuten darauf hin, daß durch aktive „Einmischung“ der Nachbarn und Bewohner - sofern diese in der Nähe existieren - eine praktikable Möglichkeit besteht, in direkten Gesprächen und Verhandlungen mit den Investoren den Außenraum weiter zu qualifizieren. In den anderen Fällen wird wohl weiter mit Auseinandersetzungen zwischen Fachverwaltung und damit den Zielvorstellungen von Architektur und Stadtplanung auf der einen Seite sowie den Investoren auf der anderen Seite zu rechnen sein, wenn die Verwertungsmöglichkeiten ernsthaft durch umstrittene Teilentscheidungen tangiert werden. Es ist allerdings angesichts der durch die Legislative abstrakt kodifizierten Qualitätssicherungsmaßnahmen der 1980er Jahre, die in bestimmten Situationen Wettbewerbsverfahren fordern, keineswegs unvorstellbar, daß die Legislative unabhängig von der baulichen Konfiguration in einem Projekt frühzeitig eine Kontrolle über die Außenraumgestaltung zu nehmen versucht, gerade wenn die bauliche Dynamik weiterhin begrenzt bleibt. Die Schaffung von Beratungsgremien oder Ausschüssen, die sich diesen Fragen zuwenden und sie explizit von der Gesamtentscheidung über ein Projekt bzw. den hierfür angestrebten rechtsgültigen Plan abtrennt, könnte hier durchaus ein Profilierungsinstrument für die gestärkten Bezirksverordnetenversammlungen sein, die bisher in der Büroflächenpolitik äußerst reaktiv operiert haben.

¹⁰³⁴ Vgl. dazu die „Molecule-Man“-Plastik an den Treptowers, den vorübergehenden Tempodrom-Standort auf dem Postbahnhof, das geplante „organische“ Hafenbecken am Spree-Sinus, die geplanten Voliären auf dem Kranzler-Grundstück, den Spielplatz auf dem Bolle-Gelände u. v. m.

4.8 Fassadenaufbau

4.81 Erdgeschoßgestaltung und -nutzung

4.811 VORBEMERKUNG

Die Erdgeschoßnutzung stellt ein Detail in der Gesamtkonzeption eines Projekts dar. Nichtsdestoweniger ist sie für die Nutzer öffentlicher Räume von großer Bedeutung. Daher wird die Attraktivität der Erdgeschoßzone auch von Akteuren der öffentlichen Hand angestrebt. Eine Thematisierung kann dabei in der Frühphase des Entscheidungsprozesses stattfinden, wenn Vorgaben für städtebauliche Entwürfe gemacht werden, oder in der Spätphase, wenn sich abzeichnet, daß unterschiedliche Nutzungsvorstellungen zwischen den Beteiligten sich herausbilden und bis auf das Erdgeschoß durchschlagen. Die Bestimmung der Erdgeschoßnutzung steht in engem Zusammenhang mit der Abgrenzung von privaten und öffentlichen Freiräumen, da beide von der räumlichen Konzeption der Einzelhandelsflächen beeinflusst sind. Außerdem wirkt sich die Ausgestaltung der verkehrlichen Anbindung auf die Erdgeschosse aus. Hierauf soll an dieser Stelle nicht noch einmal gesondert eingegangen werden.

4.812 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND IHRE WIRKUNG

Für die Erdgeschoßnutzung gelten die Anmerkungen, die oben über die Art der Nutzung gemacht worden sind. Mit der Möglichkeit einer geschoßweisen Gliederung der Nutzungen in der Baunutzungsverordnung besteht ein hinreichender Spielraum für eine Festsetzung von Baugebietskategorien. Für die Differenzierung zwischen Büro-, Gaststätten- und Einzelhandelsflächen (oder publikumswirksame Dienstleistungsbereiche, die teilweise im Zusammenhang mit dahinter oder darüber liegenden Büroflächen der gleichen Einrichtung bzw. des gleichen Unternehmens stehen), den drei wichtigsten Typen von Erdgeschoßnutzungen bei den untersuchten Projekten, bietet damit der geschoßweise Ausschluß von Nutzungen ein hinreichendes Steuerungsinstrument. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß in der Regel die Realisierung einer vereinbarten baulichen Lösung und die Standortqualität einer Gebäudefront die Erdgeschoßnutzung weitgehend bestimmen, so daß auf eine rechtliche Differenzierung meist verzichtet wird.

4.813 THEMATISIERUNGSGRAD UND -ART

Wie bereits angedeutet, sind Auseinandersetzungen in diesem Bereich eher selten. Im Rahmen der Interviews dieser Untersuchung wird das Thema lediglich etwa 20 Mal erwähnt und liegt nach diesem Kriterium am Ende der Bedeutungsskala. Eine Thematisierung findet auf die folgenden Weisen statt:

- Auseinandersetzung über die Eingliederung von Ladenflächen in im Zusammenhang genutzten Bürokomplexen,
- Auseinandersetzung um Umfang und Anordnung von für die Versorgung als notwendig erachteten Ladenflächen,
- Auseinandersetzung um die ökonomisch attraktive Einbindung von Ladenflächen und die daraus resultierenden städtebaulichen Konsequenzen und
- Auseinandersetzung um die Ausbildung des Übergangs zwischen Erdgeschoßbereich und vorgelagertem Außenraum.

Eingliederung von Ladenflächen: Investoren versuchen auch im Erdgeschoß, andere Nutzungen fernzuhalten, wenn Konflikte zwischen den Anforderungen der Büronutzer und denen von Läden oder gastronomischen Einrichtungen abzusehen sind. Diese Einschätzung paart sich in der Regel mit einer negativen Standorteinschätzung für letztere Nutzungen. Damit werden vor allem von öffentlichen Räumen abgewandte Bereiche großer Gebäudeeinheiten oder solche an Straßen mit wenig Laufkundschaft oder geringer Aufenthaltsqualität als reine Bürogebäude konzipiert, die im Innern zwar häufig Kantinenbereiche aufweisen, aber nicht zwangsläufig öffentlich sind. Große Büroeinheiten beanspruchen ausgedehnte Empfangs- und Repräsentationsbereiche, die bereits einen größeren Teil des Erdgeschosses einnehmen können. Zeichnet sich die Ausbildung eines solchen reinen Bürogebäudes typologisch, durch das Vorhandensein eines Nutzers oder durch die Größe des Gebäudes ab, wird eine öffentlichkeitswirksame Erdgeschoßnutzung von der öffentlichen Hand meist gar nicht mehr ins Spiel gebracht, gerade wenn an

anderer Stelle auf dem Grundstück Flächen explizit für Läden und Gaststätten zur Verfügung gestellt werden sollen.

Umfang und Anordnung von Ladenflächen und Gastronomie: Zwischen den Investoren und der öffentlichen Hand besteht ein Grunddissens über die zu verfolgenden Einzelhandelskonzepte. Während große Einzelhandelsbetreiber auf die Durchsetzung von *shopping malls* drängen, stehen ihnen Planer gegenüber, die traditionellen straßenbezogenen Einzelhandel fördern und dabei grundsätzlich sämtliche klassischen Korridorstraßen auf die Eingliederungsfähigkeit von Einzelhandel hin prüfen. In Großprojekten findet dabei tendenziell eine Differenzierung der Straßenräume statt, die es erlaubt, im Komplex „innenliegende“ Straßen, auf denen weniger Publikumsverkehr zu erwarten ist, für die Konzentration von privaten Erschließungsfunktionen zu reservieren. Dagegen wird an „außenliegenden“ und zentralen Straßen eine Belebung des Erdgeschosses versucht, so daß insbesondere die im Rahmen des Investorenkonzepts peripher liegenden Außenbereiche Schauplatz unterschiedlicher Vorstellungen zwischen Investoren und öffentlicher Hand sind. Innenliegende zentrale Bereiche werden im Konsens zwar für den Einzelhandel und Gastronomie reserviert, doch bedarf es prägender Merkmale dieser Straßen wie historische Gebäude, Bäume oder ein intaktes historisches Straßennaster in der Umgebung, damit Planer deren Offenhaltung als klassische Korridorstraßen gegenüber den Mall-Konzepten durchsetzen können. Die Tragfähigkeit von einfachen Ladenflächen ist an den peripheren Standorten im Komplex häufig nicht mehr gegeben, wenn innenliegende Bereiche eine Einzelhandelskonzentration aufweisen, was ansatzweise in der Ausarbeitung von Detailkonzepten im Entscheidungsprozeß antizipiert wird.

Städtebauliche Konsequenzen: Die Attraktivität von selbstbezogenen Einzelhandelskonzepten, die sich also nicht primär in bestehende Einkaufsstraßen o. ä. eingliedern, und mittels derer zusätzliche städtebauliche Ziele wie eine fußläufige Vernetzung durch Passagensysteme erreicht werden sollen, wirkt sich in ihrem Anschluß an das städtebauliche Umfeld insbesondere durch ihre großdimensionierte Infrastruktur potentiell negativ aus¹⁰³⁵. Die Konzentration der erforderlichen Ein- und Ausfahrten und Lieferzonen in Straßen ohne Publikumsverkehr wurde bereits oben angesprochen, ist aber abhängig vom Stellenwert des Einzelhandelskonzepts im gesamten Nutzungskonzept. Bei hohen Einzelhandelsanteilen auf weniger großen Grundstücken (vgl. Ring-Center) entstehen regelmäßig Einbindungskonflikte, die legitimer Regelungsgegenstand der öffentlichen Hand sind und deren Entschärfung daher - ohne ein Projekt insgesamt zu gefährden - durch eine Optimierung des Entwurfs erfolgreich eingefordert wird. Auf die Spitze getrieben wird der entstehende Konflikt allerdings bei zunehmender baulicher Dichte auf Grundstücken ohne die Integrationsmöglichkeit von „Rückseiten“. Der Konflikt um den letzten Kantstraßenabschnitt ist mithin nicht nur städtebauliche Konsequenz der Zerschneidung des Breitscheidplatzes durch übermäßig viele einmündende Straßen (G051), sondern zeugt vom unter Architekten, Planern und Politikern zunehmend konsensuell betrachteten Ziel einer Rückgewinnung und Attraktivierung sämtlicher öffentlicher Räume um den Platz. Wegen der im Vergleich etwa zum Potsdamer Platz noch kleinteiligen Grundstücksaufteilung gerät dieses Ziel zwangsläufig in Konflikt mit Andienungsbereichen und Tiefgarageneinfahrten. Die umfangreichen planerischen Überlegungen zum Platz in der ersten Hälfte der 1990er Jahre gehen dabei allerdings nicht entscheidend über rein bauliche Nachverdichtungsvorschläge hinaus, und Ansätze einer gemeinsamen Bewirtschaftung der Büroflächen- und Einzelhandelskonzentration sind nicht erkennbar - die in den anderen Untersuchungsgebieten zumindest städtebaulich wegen der Grundstückszuschnitte leichter realisierbar sind¹⁰³⁶.

Ausbildung des Übergangs: Während in innerstädtischen städtebaulichen Standardsituationen ohne nennenswerte Konflikte die Übergangszone zwischen Gebäude und öffentlichem Raum im Erdgeschoß als vorgarten- sowie weitgehend vor- und rücksprungfreie Wand ausgebildet wird, läßt sich eine Thematisierung von Arkadenzonen nicht nur im äußerst engen Bereich der Friedrichstadt beobachten. Dabei stehen sich architektonische Konzeptionen einer glatten Führung der Fassade bis ins Erdgeschoß mit dem Ziel eines bündigen Abschlusses und die Schaffung von großzügigeren Nutzungszonen für Fußgänger ge-

¹⁰³⁵ Wie die Auseinandersetzung um den Glaserker am Kranzler-Eck zeigt, ergeben sich aber auch bei kleineren Einzelhandelskonzentrationen durch deren Anordnung Folgekonflikte, in diesem Fall wegen des Konfliktes zwischen vermarktungsorientierter Signalwirkung des Gebäudes und geschütztem Baubereich.

¹⁰³⁶ Die absehbaren verkehrlichen Konsequenzen sind bei Vollauslastung von solchen Konzentrationen regelmäßig erheblich, werden aber angesichts der Büroflächenkrise noch nicht virulent.

genüber, wobei sich letztere nur mühsam und im Prozeß gegen erstere durchsetzen, wenn die Wegeführung bereits frühes Ziel der öffentlichen Hand war. Interessanterweise spielt die Gestaltung der Arkaden neben ihrer Proportionierung als großzügiger Raum mit stehendem Querschnitt praktisch keine Rolle, so daß diese durchweg als unkompliziert herzustellende rechtwinklige und ornamentfreie Bereiche ausgebildet werden, deren Aufenthaltsqualität nicht thematisiert wird.

4.814 AKTEURE UND ZIELE

Die als Detailproblem scheinenden Auseinandersetzungen um Erdgeschoßbereiche werden von Unternehmern, der Legislative, der Exekutive - vorrangig auf der fachlichen Ebene - und den Gutachtern thematisiert. Dabei stehen unterschiedliche fachliche Auffassungen über die Tragfähigkeit bestimmter Nutzungen und die urbane Ausgestaltung des Bereichs im Mittelpunkt. Die Positionen der Akteure sind stark von ihrem städtebaulichen Qualitätsverständnis geprägt. So treffen betriebliche, finanzierungsbezogene, vermietungsrelevante und vermarktungsorientierte Erwägungen der Unternehmer auf Mindestanforderungen an den öffentlichen Raum bei der planenden Verwaltung und der Gutachter, die sowohl die räumliche Verfügbarkeit als auch Nutzungsvielfalt und eine sinnvolle Integration in die Umgebungsstruktur im Sinn haben. Akteure aus der Legislative wie der Spitze der Exekutive transportieren in unterschiedlichem Maße und eher punktuell Attraktivitätsziele. Dabei bestimmt ihr Verständnis von Urbanität ihren jeweiligen Einsatz für das eher der Fachverwaltung zugeschriebene Thema der Ausgestaltung von Feinheiten eines Projekts. Nichtsdestoweniger zeigt sich beispielsweise in der nur am Rande mit dem Thema befaßten Legislative weitgehend unabhängig von der politischen Herkunft das Ziel, im Straßenraum möglichst umfassend Einzelhandel und großzügige Fußgängerbereiche zu schaffen.

4.815 RAHMENBEDINGUNGEN UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Wesentlich und prägend für die Ausgestaltung von Erdgeschoßbereichen ist die Tendenz zur Schaffung von Passagen introvertierten Ladenzonen. Bestimmen diese das Erscheinungsbild des Gesamtprojekts, werden sie zum konstitutiven Verhandlungsgegenstand in den ersten Phasen des Entscheidungsprozesses. Die unterschiedliche Einschätzung der Standorteignung für Passagen innerhalb der öffentlichen Hand kann sich je nach Federführung im Entscheidungsprozeß unterschiedlich auf dessen Durchsetzbarkeit auswirken. Ein Einsatz der öffentlichen Hand für Passagen resultiert (Kranzler-Eck, Ring-Center) aus der Kombination mit dem allgemein-planerischen Ziel einer Durchwegung bzw. fußläufigen Verbindung, erfordert aber eine grundsätzlich positive Standorteinschätzung für den Einzelhandel, um sich als Projektziel zu verfestigen. Dann ist die Schaffung einer vermeintlich attraktiven Verbindung allerdings dazu geeignet, die Durchsetzung als problematisch erachteter Ziele zu stützen, wobei die für die BVV relevante Verkopplung der neudimensionierten Hochhausbebauung mit der Schaffung einer Passage am Ring-Center sicherlich einen Extremfall darstellt. Die grundsätzliche Reserve der Fachverwaltungen wie der eher „linken“ Parteien in der Legislative gegenüber Passagen und einer übermäßigen Zunahme von Einzelhandelsflächen ist mindestens auf gutachterliche Aussagen oder offensichtliche städtebauliche Anhaltspunkte aus der Umgebung angewiesen, um gegen die übermächtige betriebswirtschaftliche Plausibilität der Betreiber von Shopping Malls standortpolitisch etwas entgegenzusetzen zu können. Ihr Einfluß ist mithin angesichts der hoch angesiedelten Verhandlungen zwischen den Betreibern und Senatsmitgliedern bzw. hochrangigen Vertretern der Senatsverwaltungen gering. Die städtebauliche Qualität eines Projekts im Erdgeschoßbereich, die sich aus dem architektonischen Entwurf ergibt, ist nur begrenzt und im Nachhinein über Verhandlungen durch die öffentliche Hand beeinflussbar, da konkrete städtebaulich formulierte Anforderungen an den Entwurfsprozeß kaum vorausschauend benannt werden und damit die Ausgestaltung konsequenterweise zunächst im Sinne der Architektursprache des Entwerfers erfolgt. Die scheinbar nebensächlichen Konflikte um Arkaden, abweisende Fassaden und unattraktive Einfahrten greifen mithin nicht nur in die betriebliche Organisation eines Projekts und damit die von den Unternehmern als ihre Domäne betrachteten Optimierungsversuche ein, sondern richten sich tendenziell auch gegen die entwurfliche Autonomie des Architekten. Dieser doppelte Konfliktherd, der typischerweise erst zu einem Zeitpunkt aufbricht, da die Grundentscheidung für ein Projekt längst gefallen ist und „die Zinsuhr des Investors bereits tickt“, wird im Zweifelsfall von der Spitze der Exekutive moderierend aufgelöst und bedeutet dann häufig eine Zurückstellung öffentlicher Qualitätsansprüche. Nachbesserungen erfolgen demnach beispielsweise im Falle des Zoofensters nicht zufällig erst durch die neue Senatsbaudirektorin mit einem neuen Architekten und im Vorgriff auf einen neuen Investor. Bisweilen verspricht die Kopplung mit der Diskussion über die Fassade, die verkehrliche Lösung oder die Benutzbarkeit des öf-

fentlichen Raums eine Auflösung des Konflikts, die den Investor zu stärkeren Konzessionen zwingt (vgl. z. B. die unterschiedlichen Spielarten des Konflikts und seiner Lösung im Falle der Treptowers).

4.816 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG UND VERÄNDERUNGSSPIELRAUM

Die Erdgeschoßzone, obgleich von der aktuellen konventionellen städtebaulichen Debatte wie von den Apologeten eines Aufbruchs in die Vertikale gleichermaßen in den Mittelpunkt stadträumlicher Qualitätsbemühungen gestellt, ist aufgrund ihres scheinbar nebensächlichen Charakters bei der Durchführung von Großprojekten, der betrieblichen Optimierungsbestrebungen der Investoren und ihrer späten Thematisierung in der Praxis Residualgröße des Entscheidungsprozesses. Spät aufbrechende Konflikte um ihre Ausgestaltung werden unter Wiederherstellung von Handlungsfähigkeit aufgelöst, nicht selten durch den moderierenden Zugriff der politischen Exekutivspitze. Konkrete städtebauliche Anforderungen an die Erdgeschoßzone sind selten anzutreffen, während unverbindliche Qualitätsziele und relativ selbstverständliche Nutzungszuschreibungen (attraktiver Einzelhandel, öffentliche Zugänglichkeit, Gastronomie) überwiegen. Schwer integrierbare Großprojekte erfordern aufgrund der Dimensionierung ihrer projektbezogenen Infrastruktur den Zugriff auf den Erdgeschoßbereich in einer für die Aufenthaltsqualität abträglichen Weise. Die räumliche Differenzierbarkeit von Erdgeschoßbereichen in für Fußgänger unterschiedlich bedeutsame Übergangszonen zwischen privatem und halböffentlichem oder öffentlichem Raum ist von Grundstückszuschnitt, Lage und Einbindung des Projekts stark abhängig, so daß insbesondere Projekte in hochzentralen Lagen unerwartete Konflikte nach sich ziehen. Während die Diskussion über die Sinnfälligkeit von Shopping Malls und Passagen sich weitgehend fachlich führen läßt - ohne daß die Ergebnisse immer zufriedenstellen müssen-, ist zwischen den Akteuren der öffentlichen Hand, den Gutachtern und den Stadtbenutzern eine weitgehende Zielkonkordanz hinsichtlich der attraktiven Gestaltung von Straßenrandbereichen festzustellen. Wird die angestrebte Qualität nicht erreicht, ist dies demnach vorrangig auf den geringen Thematisierungsgrad und den reaktiven Umgang mit Konflikten zurückzuführen. Veränderungsspielraum besteht wohl u.a. in einer Annäherung an die Problematik über typologische Lösungen, frühe Testentwürfe, die Formulierung konkreter Ziele in einer frühen Projektphase durch die Stadtplanungsämter sowie eine strategische Identifizierung potentiell konflikträchtiger Grundstücke vor deren Nutzungskonversion. Überdies ist vor einem Einsatz von Qualitätsmerkmalen als Ausgleich für hingenommene Kompromisse an anderer Stelle zu warnen, wenn erstere nicht verbindlich eingefordert werden können. Von Seiten der Investoren werden - trotz ihrer Durchsetzungsfähigkeit in späten Projektphasen - Verzögerungen im Entscheidungsprozeß immer wieder kritisiert. Es liegt also in ihrem eigenen Interesse, mögliche Konflikte über scheinbare Details zu antizipieren und - übrigens im Sinne der Attraktivität ihrer eigenen Immobilie - die Benutzbarkeit des öffentlichen Raums an der Grundstücksgrenze in die Optimierung der betrieblichen Abläufe und die Nutzungsorganisation einzustellen.

4.82 Fassadengestaltung

4.821 VORBEMERKUNG

Während die Ausbildung der Fassade in ihren Details Teil der architektonischen Freiheit ist und damit im Entscheidungsbereich des Bauherrn liegt, entfaltet sie eine Wirkung auf den Benutzer von Stadtraum, die die Wahrnehmung von Gebäuden entscheidend prägt. Sie ist aber darüber hinaus wesentlicher Ausdruck der realisierten Architektursprache und damit auch für die Fachöffentlichkeit ein zentrales Evaluierungskriterium für die jeweils verfolgte Stadtentwicklungspolitik. Gerade die Tatsache, daß die - teilweise selbstverordnete - Aufgabe eines Senatsbaudirektors u. a. in der Einflußnahme auf die architektonische Gestalt von Gebäuden liegt, führt zu einer Identifikation seiner Politik mit den realisierten Fassaden weit über das Maß hinaus, das für eine ausgewogene Beurteilung angemessen wäre. Die darüber im Berliner Fassadenstreit Mitte der 1990er Jahre geführte Debatte ist Ausdruck hiervon, überdeckt aber die Entscheidungsrealität insofern, als der Einfluß Stimmanns und Jakubeits von deren Wirkungsschwerpunkten bis in die Bezirke deutlich absinkt und vom Umfang der Planungs- und Bautätigkeit abhängt.

4.822 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND IHRE WIRKUNG

Die Möglichkeiten der rechtlichen Einflußnahme auf die Fassadengestaltung sind begrenzt. Rechtlich nicht mehr Teil des Städtebaus im engeren Sinne, beschränken sich die Instrumente auf das Bauordnungsrecht und sind daher in ihrer rigiden Anwendung wesentlich seltener, worüber sich ein gesellschaftlicher Konsens insbesondere zwischen Architekten und Politikern herausgebildet hat. Als Instrumente

sind das „Verunstaltungsverbot“ und die Gestaltungssatzung zu nennen. Während das „Verunstaltungsverbot“ ohne praktische Bedeutung für die Planung und weitestgehend sogar für die Genehmigungspraxis sein dürfte, bleiben Gestaltungssatzungen als rechtlich bindende Vorschriften u. a. über die Fassadengestaltung in der Regel auf vergleichsweise homogene Altbauquartiere und deren Fortentwicklung beschränkt und kommen nur ausnahmsweise im innerstädtischen Neubau zum Einsatz. Demnach bilden informelle Mechanismen die wichtigste Quelle der Einflußnahme. An erster Stelle ist die gesteuerte Auswahl des Architekten zu nennen, die im Rahmen von Wettbewerbs- oder Investorenauswahlverfahren, vor allem bei Realisierungswettbewerben, eine Rolle spielt. Darüber hinaus verbleiben im wesentlichen Verhandlungsansätze, gerade wenn der Interpretationsspielraum hinsichtlich einer Genehmigung nach § 34 BauGB von der öffentlichen Hand mit dem Architektenentwurf gekoppelt wird, also gewissermaßen eine großzügige Genehmigungspraxis an eine architekturpolitisch konforme Fassade gekoppelt wird.

4.823 THEMATISIERUNGSGRAD UND -ART

Einer Auseinandersetzung über die Fassade wird häufig vorgebeugt, indem entweder die frühen Steuerungsmechanismen eine Vorentscheidung bringen oder aber in peripheren Lagen eine Einflußnahme auf den Architektenentwurf geringer ist. Dabei wird die Fassade häufig als integraler Teil des gesamten Entwurfs betrachtet, mit der Folge, daß Kritik an der Fassade vielfach nur über einen neuerlichen Entwurfsprozeß oder einen Wechsel des Architekten zu nachhaltigen Ergebnissen führt. Im Rahmen der Interviews dieser Untersuchung liegt das Thema „Fassade“ mit etwa 70 Erwähnungen im unteren Mittelfeld, was ein Indiz dafür ist, daß eine Diskussion über die Fassadengestaltung eher projektübergreifend und bezogen auf die Städtebaupolitik des Senats erfolgt, aber weniger im Einzelfall zu Konflikten führt¹⁰³⁷. Thematisiert wird die Fassade im Entscheidungsprozeß auf folgende Weisen¹⁰³⁸:

- Steuerung der Fassadengestaltung über rechtsverbindliche Instrumentarien,
- Weiterentwicklung von Wettbewerbsentwürfen im Rahmen der Überarbeitung,
- Weiterentwicklung von Architektenentwürfen in direkten Verhandlungen zwischen Verwaltung und Bauherren/Architekten und
- Neuentwurf.

Rechtsverbindliche Instrumentarien: Das Beispiel des Pariser Platzes zeigt die gesamte Bandbreite der Problematik einer vorausschauenden Steuerung der Fassade durch eine Gestaltungssatzung. Das Instrument wird nur deshalb im Neubau eingesetzt, weil ein klarer historischer Bezug zur Friedrichstadt (und der Straße Unter den Linden) besteht und die Vielzahl der hochrangigen Architekten sich offenbar nicht mit anderen Mitteln „bändigen“ läßt. Die Kritik am in der Fachverwaltung bekannten und gängigen Instrument ist nicht zuletzt Ergebnis der Verknüpfung städtebaulicher Politik mit anderen Politikfeldern zum Zwecke der Profilierung. In der Aufweichung der Satzung zeigt sich der geringe Stellenwert fachlich begründeter Städtebaupolitik vor dem Hintergrund gesellschaftlich-politischen Dissenses, bei dem eine allmähliche Durchsetzung der fachlichen Position durch Überzeugung oder schrittweise Annäherung wegen der Irreversibilität gewählter Genehmigungen nicht gelingen kann. Die Überlagerung verschiedener verfolgter Ziele tut ein übriges, die öffentliche Wirkungsabschätzung des Instruments zum „viestimmigen Chor“ werden zu lassen, der schließlich die Legitimation seines Einsatzes erheblich unterminiert. Die Abwehr von übermäßiger Heterogenität in den Platzfassaden, der Versuch der Einbindung oder gar Herausforderung architektonischer Kreativität durch einen Restriktionsrahmen und die Orientierung an historischen Vorbildern mit moderner Architektur stehen dabei auf der einen Seite. Ihnen gewissermaßen gegenüberstehend finden sich das Streben nach architektonischer Qualität, die Verwirklichung lupenreiner und unbeeinflusster Architektenentwürfe als vorzeigbare Bausteine einer Stadt der modernen Architektur, die Abstimmung architektonischer Elemente auf den Gebäudetyp und sogar das Ziel einer möglichst großen entwerferischen Vielfalt. Für die Politik der Exekutive ergibt sich aufgrund der widersprüchlichen und alle Fraktionen durchziehenden Kritik ein gewisser Handlungsspielraum, doch muß sie die geringe Zielgenauigkeit des Instruments eingestehen, die sich in dem Schlagwort „Eine Satzung hat noch nie für

¹⁰³⁷ In den Bezirken werden Fassaden ebenfalls thematisiert, allerdings in einer weniger systematischen Art und Weise als im Senat. Auch in den Bezirken zeigt sich tendenziell eine Abnahme der Aufmerksamkeit für die Fassadengestaltung vom jeweiligen Zentrum zur Peripherie.

¹⁰³⁸ Fassadenrelevante Teilaspekte wie die Überlagerung von alten und neuen Fassadenbereichen oder die Ausbildung von Gebäudeproportionen u. ä. werden hier nicht erneut behandelt.

architektonische Qualität gesorgt“ plakativ zusammenfassen läßt. Zumindest ein symbolisches Eingehen auf die Kritik erscheint daher insofern angebracht, als die Politik sich als Bewahrer vor fachlich-ideologischen Übergriffen der Verwaltung profilieren kann und sich als Moderator zwischen den divergierenden Interessen der Architekten und der Verwaltung darstellt - was Klemann schließlich mangels Spielraums nicht mehr gelingt. Auf der anderen Seite wird die prekäre Lage der Legislative deutlich, die sich angesichts der Vielfalt zu treffender Einzelentscheidungen über Stadtentwicklungspolitik nurmehr als Schiedsrichter im öffentlichkeitswirksamen Spezialfall begreift und weniger die Signale „Setzung politischer Rahmenbedingungen“ und „Kontrolle der Exekutive“ als vielmehr „Versuch kleinster taktischer Schritte gegen die übermächtige Exekutive“ aussendet.

Überarbeitung von Wettbewerbsentwürfen: In Einzelfällen wird von Wettbewerbsjurys in ihren Empfehlungen auf die Fassade hingewiesen. Diese Hinweise sind dabei architekturimmanent und drücken sich beispielsweise am Kantendreieck in dem Streben nach einer Abwehr modischer und funktional unbegründeter Details aus. Es wird deutlich, daß mit dem allmählichen Eindringen von Architektursprachen in die Wettbewerbssiegergruppen, die in der spätmodernistischen Berliner Szene der frühen 1980er Jahre als Fremdkörper erscheinen, wie die zitatreichen Entwürfe der Postmoderne, die dekonstruktivistischen Fassaden der 1990er Jahre und die Glas- und Stahlfassaden der internationalen Investoren- sowie der High-Tech-Architektur vor allem ab dem Vereinigungsboom, bewußte Einzelentscheidungen für die jeweilige Architektur getroffen werden, so daß eine Kritik an den jeweiligen Fassaden durch die Verfahrenspromotoren unterbleibt¹⁰³⁹. Zumeist kann der Verfahrensablauf Wettbewerb / Detailkonzept sogar als fassadenbezogen dethematisierend und legitimationsstiftend auch für die Details des prämierten Entwurfs angesehen werden. Eine Weiterentwicklung von Entwürfen bleibt dann auch vorrangig Verhandlungen infolge späterer Kritik vorbehalten und ist bei Entwürfen häufiger, die nicht aus Wettbewerben hervorgegangen sind.

Weiterentwicklung von Architektenentwürfen in Verhandlungen: Fassaden stoßen zwar auf öffentliche Kritik, doch werden sie zu einem Zeitpunkt detailliert entworfen, an dem das Entscheidungsverfahren bereits fortgeschritten ist. Ob Verwaltung und Politik sich zu einem u. U. aufwendigen Überarbeitungsverfahren entschließen, ist daher vom Entstehungsprozeß und anderen Faktoren abhängig. Dabei sind drei Fälle zu unterscheiden. Im ersten Fall versucht ein politischer Entscheidungsträger, alte Vorentscheidungen zu revidieren, ist dabei aber auf Blockademacht und seine Zugehörigkeit zum engsten Kreis der Entscheider angewiesen. Eine solche Revision wird wegen der zuvor positiv getroffenen Vorentscheidungen in der Regel durch eine Veränderung der Beteiligten in diesem Kreis erst möglich. Im zweiten Fall verfügt die öffentliche Hand über entscheidungsrelevante oder potentiell entscheidungsverzögernde Eingriffsmöglichkeiten, die die Entwurfsarchitekten zur Vorlage mehrerer Varianten oder Alternativen zwingen, wenn die investorenbezogene oder architektonische Ideallösung weiter optimiert werden soll. Im dritten Fall erfolgt im Rahmen der Detaillierung des Entwurfs eine Formulierung und Durchsetzung von Qualitätsansprüchen, die in den Fassadenentwurf eingewoben werden.

Die Revidierung von Vorentscheidungen kommt unmittelbar nach Wahlen mit Wechsel der Entscheidungsträger zum Zug, insbesondere dann, wenn ein Vorhaben nicht mehr zu stoppen ist und sich über die Veränderung von Fassaden Nachbesserungen für die eigene Klientel erreichen lassen. Die Einflußnahme der Senatsbaudirektion bzw. der Architekturwerkstatt auf fassadenbezogene Details verläuft nach einem ähnlichen Muster, wenngleich sie eine fachliche Position ohne die Berufung auf eine breite Klientel in der Öffentlichkeit vertritt und daher weniger an einer breiten öffentlichen Debatte interessiert sein kann. Eine Revision von Vorentscheidungen aufgrund von Druck aus der Öffentlichkeit ohne Veränderung des Kreises der Entscheidungsträger kommt kaum vor, da zumeist durch die Verwaltung entweder die Reaktion der Öffentlichkeit antizipiert wird, über eingeleitete Verfahrensschritte eine Legitimation der Vorentscheidung erfolgt oder geäußerte Ziele der Öffentlichkeit bereits in den Vorentscheidungsprozeß eingearbeitet werden.

Die Optimierung über eine breite Alternativendiskussion erfordert ein Kräfteverhältnis, das der öffentlichen Hand überhaupt erst Spielräume für eine Zurückweisung von Entwürfen einräumt. Damit kommen

¹⁰³⁹ Inwiefern es für diese Beobachtungen Vorläufer aus der Zeit vor der Vereinigung gibt, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden.

vor allem Verfahren in Frage, die nicht über einen Wettbewerb oder ein Gutachterverfahren vorentschieden worden sind, bei denen der Architekt sich nicht auf die Qualität seines Werks berufen kann und bei denen z. B. Senatsbaudirektion und gestaltungsorientiert agierende Bezirksvertreter gemeinsam hohe Qualitätsmaßstäbe an in den öffentlichen Raum wirksame Fassaden anlegen. Die hier genannten Voraussetzungen liegen in der genannten Konstellation selten vor (Ring-Center I, anders dagegen - und vehement kritisiert - am Erweiterungsbau der IHK durch Intervention von Stimmann). Sie sind z. B. aber bei Überschreitung baurechtlich zulässiger Dichtewerte durch kleinere Einzelprojekten im Zusammenhang mit einem „informellen vorgezogenen Widerspruchsverfahren“ anzutreffen - also einer Einbeziehung des Senats in das Genehmigungsverfahren und eine dort auch auf die Fassadengestaltung bezogene Formulierung von Qualitätsanforderungen, die die Überschreitung genehmigungsfähig machen sollen.

Häufiger ist die allmähliche Detaillierung von Fassadenentwürfen, in denen Farbe, Ornamentierung, Gliederung und Materialwahl im Verhandlungsprozess in ihrer endgültigen Form entstehen. Dabei setzen sich für die Grundstücksverwertung irrelevante Aspekte relativ schnell durch, und über Gutachten abgesicherte Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit werden von den Investoren zwangsläufig hingenommen. Die Dauer des Genehmigungsverfahrens und die Gefahr sowohl für die öffentliche Hand als auch die Investoreseite, dieses durch Details unnötig zu gefährden oder zu verzögern, bringt die Möglichkeit der pragmatischen Einigung mit sich, die nur im Ausnahmefall wie bei der Akademie der Künste scheitert. Ist die Grundstücksverwertung dagegen von der geforderten Veränderung betroffen, können sich spät geäußerte gestaltungspolitische Argumente nur schwer durchsetzen¹⁰⁴⁰.

Neuentwurf: Zwar wird eine umstrittene Fassade nicht zum Ausgangspunkt der Ablehnung eines gesamten Vorhabens, doch grenzen sich die Entscheidungsträger im Falle eines grundlegend überarbeiteten Konzepts auch unter Berufung auf die Fassade gegenüber dem Vorgängerentwurf ab. Dies trifft zu für die Überarbeitung des Zoofensters und implizit auch für die „Investorenarchitektur“ von SOM am Ring-Center sowie die Überarbeitung des Bolle-Block-Entwurfs im Gutachterverfahren. Eine Rolle spielt diese Abgrenzung sogar bei der Herstellung von Legitimation für den Abriß des Schimmelpfenghauses, wenn zwar die geringe städtebauliche Qualität der Kantstraße in den Mittelpunkt der Argumentation gestellt wird, aber ein breites Bündnis zum Erhalt des Gebäudes wohl auch wegen des nur spröden Charmes seiner Fassade nicht zustande kommt.

4.824 AKTEURE UND ZIELE

Die Fassade ist weitgehend die Domäne der Architekten, was aufgrund ihrer professionellen Ausrichtung naheliegt und bei Hinzurechnung der zahlreichen Architekten in Verwaltung, Politik und Gutachterwesen noch stärker deutlich wird. Es fällt zunächst auf, daß die Investoren sich praktisch zur Fassade nicht äußern, was auf ihr schwerpunktmäßiges Interesse an im engeren Sinne vermarktungsrelevanten Faktoren hindeutet. Überdies werden Positionsbestimmungen aufgrund ihrer engen Zusammenarbeit mit Entwurfsarchitekten fast ausschließlich von diesen vorgenommen¹⁰⁴¹. Die vermeintliche Alleinzuständigkeit der Architekten und die Entscheidung über die Fassade primär zwischen Senat/Architekturwerkstatt und Investor/Entwurfsarchitekt wird selbstverständlich von außenstehenden Akteuren in Frage gestellt. Dabei ist parallel zu dem Aufmerksamkeitsgefälle, das sich beispielsweise durch Senatsbaudirektor Stimmanns Schwerpunktsetzung u. a. auf die Friedrichstadt ergibt, ein deutliches Gefälle auch in den beiden wesentlichen ergänzend hinzutretenden Akteursgruppen, der Legislative und der Bürger, festzustellen. In den bezirklichen Stadtverwaltungen spielt die Fassade offenbar nicht durchgehend eine Rolle, ebenso bei den übrigen Teilen der öffentlichen Verwaltung. Zwar werden Fassaden in Wettbewerbs- und Gutachterverfahren bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt, doch ist gerade bei städtebaulichen Wettbewerben die Aussagekraft der vorgeschlagenen Lösungen noch gering, so daß die Auswahl der Entwurfsar-

¹⁰⁴⁰ Der hier zugrundeliegende Mechanismus gilt nicht nur für Fassaden. Er ist mit ausschlaggebend für die Durchsetzungschancen zahlreicher Detailziele. So scheitert die Investoreseite, wenn sie sich selbst auf gestalterische Argumente beruft, um eine vereinbarte Verwertung weiter zu erhöhen (Bsp. Anpassung der Höhe Twintowers nach Erhöhung des Punkthochhauses), setzt sich aber durch, wenn sie zu offensichtlich für die Entscheidungsträger der öffentlichen Hand nachvollziehbaren unangemessenen Mehraufwendungen für eine Detaillierung gezwungen wäre (Passage Ring-Center, Grundriß Kantdreieck, Verzicht auf Treppenhäuser Twintowers).

¹⁰⁴¹ Dies geht so weit, daß angesichts des benannten Schwerpunkts dieser Untersuchung Investorenvertreter in Zeitnot ihre Entwurfsarchitekten als Gesprächspartner anbieten.

chitekten durch das Verfahren die Festlegung der „Architektursprache“ präjudiziert, aber nur ansatzweise auf sie Einfluß genommen werden kann.

Ergründet man retrospektiv-verbal die Motive, die für die Ausbildung einer Fassade mit ausschlaggebend sind, so fallen als Hauptkategorien „Innere Logik“, „Abstimmung und Funktionalität“ und „Differenzierungsgrad“ ins Blickfeld, zu denen gewissermaßen als „Metakategorien“ der Anspruch an Modernität und an Qualität treten. Zu allen Kategorien äußern sich die unterschiedlichsten Akteure, doch ist die „Innere Logik“ praktisch ausschließlich den Angehörigen der Architekturprofession (A01, A06, A07, B05, E03, P02, P05, P11, P18, S20, S27) vorbehalten, während im Hinblick auf den Differenzierungsgrad die fachfremden Äußerungen stark vertreten sind (G025, G038, G056, G066, G076, G082, G089, G095, G110, G119). Innere Logik stellt ein Erklärungsmuster dar, das sich auf die Korrespondenz zwischen formalen und inhaltlichen Elementen bezieht, nämlich die Erkennbarkeit der Proportionen in der Fassade (G024, G082), die Andeutung von Nutzungen durch besondere Fassadenelemente (G104I) und der Bezug zu klassischen Formen (G034). Das Kriterium steht im Zusammenhang mit Anknüpfungspunkten aus der räumlichen oder zeitlichen Umgebung des Bauvorhabens, die stark variieren (G024, G025, G030, G055, G057, G068). Obgleich eine unmittelbare Übertragung von Erinnerungselementen in „sprechende Architektur“ in Berlin abgelehnt wird, bedient sich die Profession unterschiedlichster Anknüpfungselemente, die bis zu relativ konkreten Anleihen wie wellenartiger Formen als „Ausdruck des Fließens der Spree“ (G024) reichen, aber in der Regel abstrakt-formal sind und sich in ihrer Verschiedenheit einer einfachen Systematisierung entziehen. Erst dann, wenn sie in ihrer Unkonventionalität üblichen Seherwartungen widersprechen oder die Einfügung von Gebäuden in die Umgebung erheblich erschweren, stoßen die Fassaden tendenziell auf Widerstand. Diskussionen über den Grad der Differenzierung von Fassaden stehen hier an erster Stelle. Sie werden unten näher behandelt. Darüber hinaus ist es wohl kein Zufall, daß der Behnisch-Entwurf für die Akademie der Künste neben seiner Materialwahl auch wegen der Fassadenstruktur als problematisch gesehen wird - das „bunkerartige“ (G025) Gebäude hält sich zwar angeblich formal an die Vorkriegs-Gliederungselemente, entwickelt aber durch die Umkehrung der Öffnungen und Schließungen ein völlig verändertes Erscheinungsbild, das nur noch für den Eingeweihten an die frühere Struktur erinnert. Kritik wegen nicht erfüllter Erwartungen trifft auch das Haus Liebermann, das bei gleicher Höhe ein Geschoß mehr als vor dem Krieg aufweist (G034), und andere Gebäude. Die nicht erfüllten Erwartungen stellen offenbar eine negative Identifikationsmöglichkeit dar. Sie sind zu vielfältig und von ihrem Einfluß auf die Entscheidungsfindung derart marginal, daß sie im Verfahren gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen und groben gestalterischen Linien unterliegen. Ihre Steuerbarkeit durch den Entscheidungsprozeß ist nicht zuletzt deswegen gering, weil Entwurfsarchitekten andere, mit ihnen im Widerspruch stehende Begründungen liefern, deren Legitimität vergleichbar hoch ist. Auf den Punkt gebracht wird diese Hyperkomplexität von Entwurfsbegründungen durch den Glaserker des Jahn-Gebäudes auf dem Kranzler-Eck am Kurfürstendamm. Die Einschätzungen hierzu reichen von hoher Wichtigkeit wegen der Signetfunktion mit Aufforderung, ins Blockinnere zu gehen (G104), über die Einschätzung, wenn schon Jahn baue, dann solle man ihn nicht „verkrüppeln“ (G089) und die Haltung, eine solche Detailfrage spiele für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz keine Rolle (S29) bis hin zur Bewertung als „banal“ (G039) oder der Meinung, außer einer Verewigung des Architekten gebe es keine Begründung für den Glaserker (G022).

Weniger konfliktiv präsentiert sich dagegen die Kategorie „Abstimmung und Funktionalität“. Es wird deutlich, daß zahlreiche Änderungen an Fassaden im Überarbeitungsprozeß im Konsens vorgenommen und dabei bereits unterschiedliche Auffassungen und Erwartungen der Akteure verarbeitet werden können. Dies betrifft die Abschirmung monotoner Fassadenabschnitte, Anpassungen an technische Anforderungen, die Aufgabe funktional entleerter historisch begründeter Fassadenelemente und die Abstimmung formaler Elemente eines Ensembles aufeinander (G021, G024, G025, G061, G064, G071, G076, G089, G107, G119). Konflikte treten insbesondere dann auf, wenn in die Gestaltungsfreiheit des Entwerfers übermäßig eingegriffen wird oder wiederum formal unterschiedliche Erwartungen an die Fassade gehegt werden. Offenbar führt hier die kompromißorientierte Integration verschiedener Erwartungen nicht zu einer Entschärfung der Kritik.

Während die abstrakte „Qualität“ einer Fassade vorwiegend von der Architekturwerkstatt eingefordert wird und sich beispielsweise die Legislative auf die Abwehr von befürchteten Fehlentwicklungen beschränken muß (G058, G068, G071, G084, G089, G094), bricht die eigentliche Hauptkontroverse über

Fassaden an den unterschiedlichen Ansprüchen an den Grad der Differenzierung aus. Diese durchzieht bereits den Berliner „Fassadenstreit“, verschärft sich aber weiter, wenn man die nicht-fachlichen Akteure hinzuzieht. Die Ablehnung von Schmuckelementen, die „ja eigentlich nicht in unsere Zeit“ gehörten (G082), und die indirekte Gliederung von Fassaden durch funktional bedingte Gebäudeteile geht bereits auf die Überwindung des Historismus an der Schwelle zum 20. Jahrhundert zurück und findet ihren Höhepunkt in den 1920er Jahren, auf die sich noch zahlreiche Berliner Architekten berufen. Sie finden ihr Gegenüber in den Standardisierungserfordernissen der Investorenkonzepte und den multi-neoklassizistischen¹⁰⁴² Traditionen der Berliner Fachöffentlichkeit und der Senatsbauverwaltung. Dabei spielt die Überwindung der „rohen“ Spätmoderne der 1970er Jahre im Abriß beispielsweise des Düttmannschen „Kudamm-Ecks“ eine symbolische Rolle. Der Übergang zur Bürohausarchitektur der 1990er Jahre vereinigt zahlreiche Motive in sich, die in der vielkritisierten neuen Berlinischen Architektur verschmelzen: die Abkehr von den städtebaulich-architektonischen - „fordistischen“ - Ergebnissen der industrialisierten, gestaltfernen Spätmoderne, die Reduzierung des administrativen Steuerungskonzepts auf städtebauliche Grundformen durch Senatsbaudirektor Stimmann, die Wiederentdeckung der „Tektonik“, der Versuch der Begründung einer ideologisch vertretbaren Traditionslinie. Fachlich ist dabei klar, von was sich diese Architektur absetzen muß: von der gescheitert-brutalen Spätmoderne, von der Architektur der Diktatur, von der fachlich gesehen hohlen Periode des Historismus. Es bleiben Schinkel, die Frühmodernen und die Modernen.

Diese fachliche Richtung geht dennoch an der außerfachlichen Wahrnehmung offenbar völlig vorbei. Während aus der Architektenschaft die Kritik an der Monotonie damit gekontert wird, daß Proportionen und Gebäudestrukturen ihren Reiz entwickelten und die Subtilität von Achsenrhythmen und unauffällig variierenden Fensterformaten eine eigene Textur hervorbrächten (A06) und man „nicht jeden Montag eine neue Architektur erfinden“ möchte (A02), wird da, wo die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit hindringt, selbst die Differenzierungsleistung des Kleihuesschen „Poetischen Realismus“ oder die ansatzweise vielgestaltige Fassade von Winking am Pariser Platz als „steril, abweisend, kalt, geistlos“ (G095) aufgefaßt. Lediglich der Klassizismus scheint zunächst konsensfähige Angebote zu machen - ist er für die Bürger durch seine historische Aura differenziert und würdig genug, stößt er in der Fachwelt wegen seiner Klarheit auf positives Echo. Er wird allerdings durch den Ruf nach architektonischer Moderne - auch von der Architekturkritik - stark herausgefordert (G034, G067, G110). Interessant sind die die Fachwelt dominierenden Haltungen, die sich auch in der Architekturwerkstatt wiederfinden. Hier ist eine Ablehnung übermäßig spielerischer Gestaltungselemente deutlich, doch findet beispielsweise die reduzierte Fassade des Spangenbergischen Hochhauses an den Treptowers keine ungeteilte Zustimmung (G089, G126). Die vom vermeintlichen Mainstream des „Architektenkartells“ abweichenden Haltungen der radikalen Modernen und ihres Unterstützernetzwerks lösen die außerfachlichen Erwartungen ebenfalls nur teilweise ein. Als Antwort auf ihre Kritik an „der Dominanz des Quadrats“ (G056) bringen sie freiere Gebäudeformen ins Gespräch, die im Extremfall des Dekonstruktivismus die Grenzen des wirtschaftlich Realisierbaren hart strapazieren. Sie bleiben aber fast ausnahmslos in der professionsimmanenten Denkfigur der Differenzierung über Proportion und Gebäudestruktur. Die zur Abwehr von Monotonie außerfachlich eingeforderten Differenzierungen von Fassadendetails leisten sie kaum. Damit ist der Grundstein gelegt für eine Ablehnungskonstellation, die sich im Zuge der Realisierung von Gebäuden wie dem neuen „Lindencorso“ von Mäckler formieren konnte: übermäßige Wuchtigkeit verschreckt Gegner der auf dem barocken Straßennetz aufbauenden innerstädtischen Verdichtung (Ost-Berliner Anhänger von Plätzen in der Friedrichstadt, West-Berliner „grüne“ Gegner einer steinernen Stadt), die als monoton empfundene Fenstergliederung den eher unbedarften „Bürger“ (intuitive Gegner einer investorendominierten Innenstadt-Architektur), die Konventionalität der Gebäudeform die Anhänger von architektonischer Innovation (Gegner von Steinfassaden, Anhänger stärker spielerischer und weniger auf dem rechten Winkel aufbauenden Architekturformen). Ein irgendwie gearteter Konsens über mögliche Alternativen ist angesichts dieser vielschichtigen Auffassungen nicht in Sicht, schon gar nicht für den betreffenden Standort¹⁰⁴³.

¹⁰⁴² Gemeint ist eine Berufung auf klassische Elemente, die wegen ihres periodisch wiederkehrenden Auftretens durch den Zusatz „neo“ nicht mehr angemessen begrifflich erfaßt werden kann, wenn bereits eine der Vorgängerepochen ein „neo“ im Namen trägt.

¹⁰⁴³ In ähnlicher Form wiederholt sich die Konstellation übrigens beim Kollhoff'schen Wohn- und Geschäftshaus Unter den Linden (vgl. Fallstudie Pariser Platz), ein Gebäude, dessen Fassade sich überdies abgesehen von seinem Schrägdach nur unwesentlich variiert in zahlreichen anderen Kollhoff-Entwürfen wiederfinden läßt, was

4.825 RAHMENBEDINGUNGEN UND DURCHSETZUNGSMECHANISMEN

Im Hinblick auf die Fassadengestaltung ist die normierende Kraft des architektonischen Zeitgeists wohl mit entscheidend. Nicht allein die Tatsache, daß eine gewisse gestalterische Mode jeweils breite Anwendung findet, sondern überdies die Beharrungskräfte einer architektonischen Szene sind ausschlaggebend, der es gelingt, über die Besetzung von Lehrstühlen an Hochschulen, die Schöpfung legitimatorischen Potentials aus der vermeintlichen baulichen Tradition und dem „Genius loci“ sowie durch die informellen Verbindungen zu den Entscheidungsträgern und ihrem Umfeld ihre Stellung gegen alternative Positionen zu verteidigen und zu behaupten. In einem theoriearmen Metier, das seine Selbstvergewisserung zu einem großen Teil aus dem Bezug auf früher dominante Erscheinungsformen und die Einforderung einer der jeweiligen Funktion adäquaten Formensprache schöpft, kommt der Definition der dabei ausschlaggebenden Funktionen und der Art der Erzählung von Baugeschichte eine entscheidende Bedeutung zu (Wines 2000). Demzufolge ist die Begrenzung von Strömungen wie der Postmoderne oder des Dekonstruktivismus auf Experimente keine große Überraschung. Ja, macht man sich klar, wie stark die Entwurfsarchitekten als praktizierende Profession das Prinzip von „Reihung“ und „Monotonie“ als Ausdruck der wirtschaftlichen Anforderungen an Bürohäuser akzeptiert, dann wird deutlich, daß der Ausweg des Entwerfers in der kognitiven Dissonanzminderung durch fachlich differenziertes Schauen auf die begrenzten Möglichkeiten der Gestaltung im engen Korsett der auftragsbedingten Rahmenbedingungen und mithin in der Abgrenzung der eigenen Profession gegen Fachfremde liegen muß. Pikant erscheint diese Feststellung überdies dadurch, daß an klaren Bekenntnissen gegen „Investorenarchitektur“ allerorten kein Mangel ist. Im Zusammenhang mit der Verteidigung der zur eigenen Tradition gemachten dominierenden einheimischen Gestaltungsprämissen, die ihre Institutionalisierung über Politikberatung, Jurymitgliedschaften, öffentliche Diskussionsbeiträge und schließlich die eigene Entwurfstätigkeit erhalten, erfolgt auch die Abwehr auswärtiger Architektursprachen, die nach der Vereinigung auf den sich öffnenden und sprunghaft vergrößern Markt drängen. Diese Abwehr ist allerdings partiell: Das fein aufeinander abgestimmte Leitbild, das zu seinen Ressourcen auch die Lochfassade der historischen Innenstadt zählt, verfügt nur in eng begrenzten Räumen über Dominanz, während die Symbolik des Neuen sich über andere Konstellationen aus veränderungs- und experimentierbereiten Politikern und Verwaltungsmitarbeitern, an Internationalität interessierten Investoren und auswärtigen Architekten mit großem Namen Bahn bricht, ohne die Rahmenbedingungen der Reihung und Monotonie der Bürohausfassade aufzubrechen, doch unter Verwendung anderer Materialien und einem Abgehen von der Strenge der Rechtwinkligkeit.

Damit sind bereits in Ansätzen die Durchsetzungsmechanismen skizziert, die bei der Fassadengestaltung zum Tragen kommen. Insbesondere bei informellen Verfahrensschritten bestehen für die Verwaltung Möglichkeiten, die Genehmigung von einer Überarbeitung von Fassadendetails abhängig zu machen, sehr selten für die Legislative. Dies ist aber bei renommierten Architekten deutlich erschwert und in der Regel von kooperationsbereiten Investoren abhängig. Üblicherweise bildet die Auswahl des Architekten durch ein Wettbewerbs- oder Gutachterverfahren das eigentliche Instrument zur Durchsetzung einer bestimmten Vorstellung von Fassadengestaltung. Die Gestaltungsverordnung am Pariser Platz stellt einen Ausnahmefall dar und zeigt, wie die Architekten und Investoren die Gestaltungsziele der Verwaltung in Frage stellen können, indem sie als Überregulierung stigmatisiert werden. Auch hier sind die Möglichkeiten begrenzt, denn eine öffentliche Debatte, die für die Politik bedrohlich werden könnte, setzt auf einen hohen Grad von Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Für die Investoren besteht durch die zweistufige Verwaltung die Möglichkeit, darauf zu setzen, erst im Bezirk eine bestimmte Fassade durchzusetzen und im Falle des Scheiterns schließlich im Senat durchzudringen. In solchen Fällen ist die Debatte meist mit der über die städtebauliche Konfiguration, Art der Nutzung und Dichte gekoppelt.

4.826 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG UND VERÄNDERUNGSSPIELRAUM

Ogleich die Fassadengestaltung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre den notorischen Berliner Architekturstreit mit heraufbeschworen hat, spielt diese außerhalb der symbolisch bedeutsamen historischen

angesichts seiner nüchternen grauen Farbe im Gegensatz zu seinen Klinkerfassaden nicht gerade dazu beiträgt, für sich zu werben. Selbst ein einflußreicher Anhänger des Gebäudes, Josef Paul Kleihues, lobt denn beispielsweise auch nicht dessen Charme oder gelungene Fassade, sondern die großstädtische Aura, die von ihm wohl aufgrund seiner großzügigen Erdgeschoßfenster und der darauf aufbauenden Überleitung der Fenstergliederung in die Obergeschosse ausgeht, vgl. ein „Architekturgespräch“ zum Öffentlichen Raum im Bezirk Mitte.

Orte eine wesentlich geringere Rolle als vielleicht angenommen. Als „Benutzeroberfläche der Stadt“ ist sie jedoch für die Bevölkerung von enormer Bedeutung, die sie ganz anders begreift und bewertet als die Fachwelt. Als Domäne des Architekten, der bei der Fassadengestaltung die Nutzungszwänge der Bürohausarchitektur akzeptiert, wird der wesentliche Teil des Erscheinungsbilds von privater Architektur im öffentlichen Raum der öffentlichen Diskussion und der überfachlichen Thematisierung entzogen. Zwar ist es über die Weiterentwicklung städtebaulicher Leitbilder zu einem guten Teil gelungen, Standards für die öffentliche Benutzbarkeit von Erdgeschoßzonen herauszubilden oder implizit zu verankern, die den am unmittelbarsten auf den Benutzer ausgerichteten Bereich eines Gebäudes zumeist sinnvoll an den öffentlichen Raum anbinden, doch gilt dies für die darüber liegenden Bereiche nur sehr eingeschränkt. Seinen ikonenhaften Ausdruck findet dieses Problem in einem Bürohaus des Berliner Architekten Jürgen Sawade am Autobahnkreuz Schöneberg (vgl. Abbildung). An seiner Fassade läßt sich der abstrakte Anspruch des Entwerfers unmittelbar ablesen, eine möglichst einheitliche und reduzierte Gestaltung auszubilden, die lediglich durch die Höhenstaffelung des Gebäudes wirkt. Durch ihren Materialeinsatz und durch die auf die Spitze getriebene Entfremdung von der Funktion einer Fassade als vermittelnde Grenzebene zwischen öffentlichem und privatem Raum - üblicherweise versinnbildlicht durch die Erkennbarkeit von Fenstern - bildet sie den Inbegriff monotoner Investorenarchitektur, ganz gleich welche Begründungszusammenhänge für sie ins Feld geführt werden mögen. Die Durchsetzung dieser Fassade in einer Stadt, die unmittelbar zuvor lange Kontroversen um die Problematik der modernen Architektur durchlebt und sich intensiv mit den Möglichkeiten und Grenzen der architektonisch-städtebaulichen Postmoderne auseinandergesetzt hat, verdeutlicht den geringen Stellenwert einer öffentlichen Auseinandersetzung über Fassaden und die Schwäche der Instrumente, die die öffentliche Hand zu ihrer Regulierung besitzt. Dabei wird sich eine Integration der Ansprüche an Fassaden, die tendenziell architektonisch traditionell eingestellte Teile der Bevölkerung und die tendenziell modern eingestellten Architekten in der Stadt formulieren, nicht vollziehen lassen. Um nicht eine Neuauflage der kulturkritischen Klagen über gesichtslose Stadtperipherien und monotone Quartiere erleben zu müssen, wie sie mit dem Abgesang auf die architektonische Moderne üblich waren, ist es zwar ein beachtlicher Beitrag, doch wohl keineswegs ein hinreichender, wenn die Stadtpolitik die Individualität des Entwurfsprozesses auch für Zweckbauten sicherstellt. Vielmehr wird es in Zukunft um zweierlei gehen. Zum einen ist in der stadtentwicklungspolitischen Debatte eine Neuverständigung über sinnvolle räumliche Einsatzbereiche von Architektursprachen durchzuführen. Zum anderen ist über eine Neubelebung und Weiterentwicklung einer entwerferischen Differenzierung von Fassaden, die sich architekturtheoretisch im Bürohausbau sowie angesichts des Stands der baulichen Technologien rechtfertigen läßt und damit auch von deren Erschaffern aufgegriffen wird, das Problem drohender Monotonie auf eine neue Art und Weise zu überwinden. Diese sollte nicht zwangsläufig im Neotraditionalismus enden, kann aber von diesem zumindest lernen, daß bei der Wahrnehmung einer Fassade Facheute und Fachfremde in der Regel das Bedürfnis nach prägnanter Detailausbildung trennt¹⁰⁴⁴. Adolf Loos im Hinterkopf, muß sofort nachgeschoben werden, um Mißverständnissen vorzubeugen: Detailausbildung bedeutet gerade nicht hohles, zweckfreies Ornament. Die „Berlinische Architektur“ ist insofern willkürlich, als sie Boomzeiten der Vergangenheit im Bürohausbau künstlich heroisiert. Sie taugt damit nur als ein Impuls für die Weiterentwicklung von Bürohausfassaden und darf sich nicht, geleitet von dem Ziel, neue Traditionen aufzubauen, in Monumentalisierung der Gestaltungselemente einiger weniger dominierender Architekten oder der wiederum mit missionarischem Antrieb vertretenen „ehrlichen Architektur“ des gestalterischen Minimalismus erschöpfen. Im Rückblick auf den Berliner Fassadenstreit wird der Beobachter den Verdacht nicht los, daß verschiedene gestalterische „Schulen“ und ihre Anhänger die Kritik an der Senatsbauverwaltung dazu mißbrauchten, um damit um einen größeren Anteil am Berliner Bauauftragsvolumen zu buhlen¹⁰⁴⁵. Die „Berlinische Architektur“ leistet

¹⁰⁴⁴ Vgl. dazu auch die bereits oben erwähnte Umfrage der Gesellschaft Historisches Berlin e. V. zur Rezeption der Berliner Architektur der 1990er Jahre.

¹⁰⁴⁵ Dies legen die beleidigten Äußerungen beispielsweise der Architekten Behnisch, Rogers und Libeskind nahe, die aus den verschiedensten Gründen nur einen vergleichsweise geringen Anteil der Berliner Aufträge erhielten, wobei bereits aus dieser Untersuchung hervorgeht, daß die Ursache dafür nicht immer in der Politik des Berliner Senats zu suchen ist (vgl. teilweise auch die Fallstudien dieser Untersuchung): Behnisch erschwerte den Streit um die Akademiefassade durch seinen beharrlichen Widerstand unnötig, Rogers wurde am Zoofenster Opfer des strauchelnden Brau-und-Brunnen-Konzerns und ließ sich am Potsdamer Platz für eine Provokation einspannen, die der Berliner Senat vor dem Hintergrund der Beibehaltung eigener Handlungsfähigkeit - Stichwort „den Tiger reiten“ - nicht tatenlos hinnehmen konnte, und dabei durch seine Bauaufträge schließlich noch gut bedacht wurde, während Libeskind mit dem Neubau des Jüdischen Museums geradezu seinen Durchbruch

überdies das gerade nicht, was in den obenstehenden Ausführungen gefordert worden war. In der Subtilität ihrer Art von Detaillierung bleibt sie seltsam spröde und unnötig fachlich entrückt, wie sich geradezu paradigmatisch an der Auseinandersetzung um den Fassadenentwurf für das „Haus Liebermann“ nachvollziehen läßt, dessen Weiterentwicklung dem sich durch seine Methode des „poetischen Rationalismus“ gegen Kritik von außen immunisierenden Josef Paul Kleihues regelrecht abgetrotzt werden mußte. Auch die technikorientierte oder die dekonstruktivistische Fassadensprache von Rogers oder Libeskind werden aus unterschiedlichen Gründen nur begrenzt in der Lage sein, den Formenkanon in konsensualer Weise zu erweitern. Auswege bieten sich einerseits durch eine Erweiterung der Rückgriffe auf formale Ressourcen, die einer anderen Tradition als beispielsweise der eines Kollhoffschen Traditionalismus mit seinem Rückgriff auf die 1930er und die 1960er Jahre entspringen und andererseits durch eine konsequente Neuanwendung der modernen Methode (Fehl 1995) im Sinne des Einsatzes neuartiger Technologien für die Entwicklung von formalen Lösungen, wie sie beispielsweise von Vertretern einer „Grünen Architektur“ gefordert werden (Wines 2000). Wegen ihres Einflusses auf die städtische Lebenswelt wird die Fassadengestaltung dennoch weiterhin Gegenstand hitziger Debatten bleiben. Die Akteure der Stadtentwicklungspolitik sollten sich jedoch darüber im Klaren sein, daß die „Gefahren“ der „Berlinischen Architektur“ erst in Zukunft wirklich drohen: wenn der Ansatz droht, schöpferisch zu erstarren und mittelmäßige Resultate produziert.



Abbildung:
Bürohaus von Jürgen Sawade am Sachsenplatz. Quelle: Foyer 3/1993, S. 55

Nach der persönlichen Meinung des Autors sind erste Anzeichen hierfür bereits in der Südostecke des Leipziger Platzes trotz des Versuchs, die Fassade durch hochwertige Materialien aufzuwerten, und insbesondere am „Neuen IHZ“ östliches S-Bahnhofs Friedrichstraße zu erkennen (vgl. Abbildung), aber durchaus auch in den Standardisierungstendenzen der Entwurfstätigkeit des noch vor einigen Jahren gerade für seine brillante Fähigkeit der Detailausbildung - wenngleich selten oder nie populistisch eingesetzt und daher bisweilen für den Stadtbenutzer gewöhnungsbedürftig- herausragenden Hans Kollhoff.

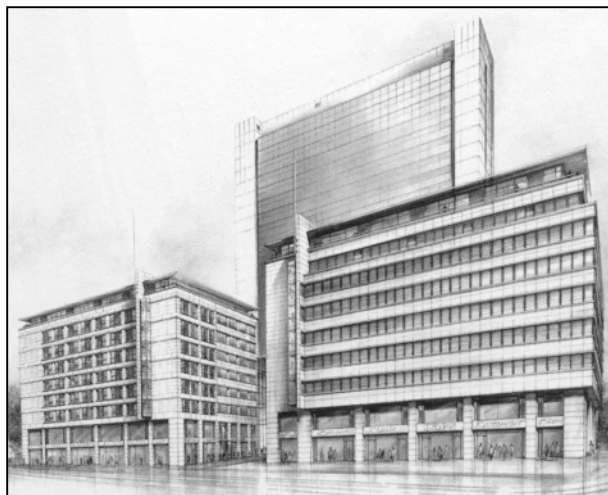


Abbildung:
Bauschild zum „Neuen IHZ“

Für die Stadtpolitik lassen sich in bezug auf die Fassaden beinahe nur die Gedanken wiederholen, die vorwiegend in den Abschnitten „Städtebauliche Konfiguration“, „Dichte“ und „Öffentliche und private Freiflächen“ formuliert wurden: stärkere Thematisierung der Fassaden auch im Sinne einer Technik der Konfliktvermeidung mit den Benutzern von Stadt, Sicherung des Einflusses auf die Fassadengestaltung nicht im Sinne einer Einschränkung der architektonischen Kreativität, sondern einer Abwehr unerwünschter Sonderwege. Das könnte bei Wettbewerbs- und Gutachterverfahren, die vorrangig einer Auswahl des Architekten für die nächsten Konkretisierungsschritte des Entwurfs dienen, schon auf der Ebene des städtebaulichen Entwurfs und im Übergang zum Gebäudeentwurf die zwingende Darstellung von beispielhaften Schlüsselfassaden oder Details von ihnen bedeuten, intensive öffentliche Diskussion auch von Fassaden als Entscheidungshilfe für die Verwaltung, aber auch eine Fortsetzung und Stärkung der auf Vielfalt setzenden Politik, die bereits vielerorts betrieben wird. Projektunabhängig sollte die Leistungsfähigkeit des Ansatzes einer Konfrontation von „Alt“ und „Neu“ auch im Hinblick auf Fassaden grundsätzlich und aus den verschiedensten Richtungen evaluativ zur Debatte gestellt werden¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴⁶ Zwei Beispiele, die dabei an vorderster Front evaluiert werden sollten, möchte der Autor an dieser Stelle hier nicht vorenthalten: die Fassade eines Geschäftshauses am Hackeschen Markt, direkt links an die wiederhergestellte „Hackeschen Höfen“ angrenzend, und die dem Deutschen Dom am Gendarmenmarkt gegenüberliegende Dudlersche Geschäftshausfassade. Sie stehen beispielhaft für Ausprägungen der Berliner Baukultur, das erste für die umstrittene Konfrontation von Glas und Stein sowie Rechtwinkligkeit und Bogen, das zweite für die Wiederbelebung historischer Orte durch den Inbegriff von „Berliner Architektur“ - wenn auch von einem Schweizer entworfen. Letztlich kommt es dem Autor darauf an, daß es gerade hier zur Umsetzung einer stärkeren Kooperation und Kommunikation - sprich, Thematisierung - bei der Entscheidung über Fassaden als der vernachlässigten Schnittebene zwischen öffentlichem und privatem Raum kommt und alle Akteure gefordert sind, aufeinander zu gehen.

5. STÄDTEBAU UND STADTENTWICKLUNG

Die oben in den Mittelpunkt gestellten städtebaulichen Charakteristika und ihr Stellenwert in der Entscheidungsfindung bilden einerseits einen Ausdruck des Berliner Verständnisses von Stadtentwicklungspolitik und seine zumindest in der öffentlichen Debatte häufig beobachtbare Verkürzung auf morphologische Aspekte. Andererseits war es ausdrückliches Ziel dieser Untersuchung, die Beziehung zwischen Entscheidungshandeln und baulich-räumlicher Form zu operationalisieren, was die Schwerpunktsetzung erforderte. Nichtsdestoweniger ist es für eine umfassende Würdigung der Berliner Stadtentwicklungspolitik erforderlich, die Beziehungen zum weiter gesteckten planerischen Rahmen nicht nur hinsichtlich von dessen Einfluß auf die Entscheidungen wie oben bereits vollzogen zu untersuchen, sondern die Motive stadtentwicklungspolitischen Handelns direkt gegenüberzustellen. Zu diesem Zweck wendet sich das folgende Kapitel wesentlichen Teilfragen zu, die bisher nur verstreut und unsystematisch angesprochen werden konnten. Es wird dabei auf eine Diskussion der Definition von Stadtplanung bzw. Stadtentwicklung im Vergleich zu Städtebau verzichtet. Sie läßt sich im wesentlichen dahingehend zusammenfassen, daß im Gegensatz zum Begriff von Städtebau, der die Beeinflussung der baulich-räumlichen Gestalt der Stadt bezeichnen soll, Stadtentwicklung auch die Beeinflussung der ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologisch / „naturräumlichen“ Funktionen von Stadt mit den Instrumenten der Stadtplanung, Landschaftsplanung, Architektur, Denkmalschutz, Wirtschaftsförderung, Liegenschafts- und Bodenpolitik sowie der Sozialplanung umfaßt. Dabei geht Stadtentwicklung durch ihre Schwerpunktsetzung im Bereich der Beeinflussung des städtischen Nutzungsgefüges und der Voraussetzungen zu seiner Herausbildung über den Städtebau hinaus. Während durch die Behandlung beispielsweise von Nutzungsart, Denkmalpflege und Freiflächen bereits Teilaspekte der Stadtentwicklung oben Berücksichtigung finden konnten und eine umfassende Zusammenschau aller hier im Sinne von Stadtentwicklung bedeutsamen Politikfelder kaum möglich und anhand der gewählten Fallstudien auch nicht möglich ist, soll das vorliegende Kapitel den Bogen pragmatisch weiter spannen, indem das Verhältnis zu Wirtschaftsförderung und Wirtschaftsstruktur, die Wechselwirkungen zu sozialen Belangen, die Verfügung über den öffentlichen und den privaten Raum sowie die Instrumente der Verzahnung von Städtebau und Stadtentwicklung (*linkages*) hier näher beleuchtet werden. Ein interessanter Indikator für die Reichweite planerischen Denkens wird die Thematisierung des Begriffs „Nachhaltigkeit“ sein, die abschließend untersucht wird. Die Darstellung muß aus Platzgründen summarisch bleiben und verzichtet daher im Gegensatz zu den vorhergehenden Kapiteln auf einen präzisen Nachweis sämtlicher Quellen für einzelne Folgerungen.

5.1 Wirtschaftsförderung und Wirtschaftsstruktur

5.11 Strukturpolitik

Die Berliner Strukturpolitik im Untersuchungszeitraum ist von einem erheblichen Schwerpunkt auf einer Förderung des sekundären Sektors vor der Vereinigung geprägt, der nach der Vereinigung zugunsten der Büroflächenpolitik und metropolitaner Festivalisierungspolitik zunächst vernachlässigt wird, in einem Rückzugsgefecht der Industriepolitik dann einen erneuten Aufschwung erlebt und inzwischen in ein Konglomerat von Öffentlichkeitsarbeit und Flächenangebotspolitik übergegangen ist. Tertiärisierung bringt dabei einen Übergang der flächenbezogenen Entwicklungsstrategien mit sich, die zunächst Flächensicherung, Flächenreservpolitik und Nutzungskonfliktmanagement beinhalten, dabei aber kaum städtebaulich-gestalterisch angelegt sind, und schließlich neben einer modifizierten Flächenangebotspolitik einen gesteigerten Anspruch an gestalterischer Einflußnahme auf neue Arbeitsstätten formulieren, der in der städtischen Rezentrierung der Wirtschaft begründet ist und in Auseinandersetzungen mit der Wirtschaft etabliert bzw. ausgehandelt werden muß.

Die Industrie- und Gewerbeflächenpolitik weist vor der Vereinigung neben einer Verteidigung theoretisch verfügbarer Flächen durch die Senatswirtschaftsverwaltung hinsichtlich der Bezüge zur Stadtplanung von Gründerförderung in alten Beständen, der subventionierten Bereitstellung von Flächen in landeseigenen Gewerbehöfen die punktuelle Förderung von Geschoßgewerbe im Neubau auf¹⁰⁴⁷. Nach der Vereinigung

¹⁰⁴⁷ Diese wegen der begrenzten Flächenverfügbarkeit in Berlin relativ differenzierte Politik - die allerdings wegen der Standortprobleme Berlins nur begrenzte Wirkung entfalten konnte - läßt sich beispielhaft an den geschaffenen Gebieten studieren. Für die intensive Flächenverwertung ohne wesentliche städtebaulich-gestalterische

trifft der Abbau der Berlinförderung im Westteil bzw. der Niedergang der DDR-Wirtschaft im Ostteil mit den Boomerwartungen im Dienstleistungssektor zusammen, so daß im Senat angesichts des früh erkannten Stellenwerts produktionsorientierter Dienstleistungen und der für deren Florieren offenbar erforderlichen Basis im sekundären Sektor ein Interesse an einer neuerlichen Verteidigung von Industrie- und Gewerbeflächen besteht, nun gegen den Bodenpreisentwicklungen infolge der kurzfristigen Flächennachfrage im tertiären Sektor, die aufgrund planungs- und eigentumsrechtlicher Gegebenheiten nicht sofort auf dafür reservierten City- und Cityentlastungsstandorten realisiert werden kann und die industrielle Basis zu verdrängen droht. Die Ende 1992 von der Stadtentwicklungs- und Wirtschaftsverwaltung des Senats erarbeitete Antwort, das Industrieflächensicherungsprogramm, soll hier nicht näher erläutert werden. Es sieht die vorläufige Verhinderung großflächiger tertiärer Nutzungen in den Großstandorten im Berliner Stadtgebiet über planungsrechtliche Instrumente vor. Seine Implementation trifft zusammen mit der Ernüchterungsphase auf dem Büroflächenmarkt, so daß eine Entspannung bei der Bodenpreisentwicklung in Gewerbe- und Industriegebieten eintritt. Dennoch bleibt die Förderung des sekundären Sektors ein äußerst schwieriges Unterfangen, wie die zögerliche Belegung von neuausgewiesenen Standorten beispielsweise im Nordosten der Stadt und die Versuche einer Fortsetzung der flächensparenden Gewerbepolitik zeigen, so daß die Industrieflächensicherungspolitik allmählich aufgeweicht wird. Dennoch wird versucht, die etablierten Instrumente der Wirtschaftsförderung sowohl organisatorisch-fiskalisch als auch flächenhaft weiterzuführen. Dabei konzentriert sich die Kombination von Bildung, Hochtechnologie und Produktion zunächst deklaratorisch und allmählich auch investiv im Vorzeigeprojekt Entwicklungsbereich Johannisthal / Adlershof und einigen anderen Standorten, die eine branchenbezogene Profilierung von Produktionsstandorten bringen sollen, dabei aber wegen der freien Standortwahl der Unternehmen an Grenzen stoßen.

Vor diesem Hintergrund kommt der Büroflächenpolitik ein wesentlicher Stellenwert zu. Nach dem Einbruch der Konjunktur und dem Scheitern der Olympiabewerbung bleibt auf der Ebene der gesamtpolitischen Beeinflussung der Standortfaktoren allein die Hoffnung auf den Umzug der Hauptstadtfunktionen. Damit muß sich die Büroflächenpolitik allmählich auf eine mühselige standortimmanente Attraktivitätssteigerungspolitik einlassen und die zeitliche Streckung bzw. Aufgabe der Entwicklung von Nebenstandorten einkalkulieren. Damit gewinnen Vermarktungsaktivitäten einzelner Standorte an Bedeutung, auf die die öffentliche Hand allerdings nur begrenzten Einfluß hat. Ihr verbleibt neben ihrem planungs- und genehmigungsrechtlichen Hauptgeschäft die Verantwortung, darüber zu entscheiden, welche betriebswirtschaftlich vielversprechenden städtebaulichen Ideen im Gesamtzusammenhang der Stadtentwicklungspolitik verträglich oder sinnvoll erscheinen. Doch die Ideen der Developerinnen und Investoren zur Aufwertung der kleinräumlichen Standortfaktoren sind zwangsläufig ebenfalls begrenzt und gleichen einem evolutionären Suchprozeß. Auf Seiten des Landes wird der Versuch unternommen, mit Instrumenten der Infrastrukturpolitik einen Beitrag zu leisten. Die gespannte Haushaltslage zwingt zu einer Abwälzung der Kosten auf die Investoren. Vor diesem Hintergrund ist die bodenpolitisch äußerst umstrittene und im Hinblick auf die Kostenbeteiligung der Investorinnen bescheidene Entwicklung am Potsdamer Platz als konzentrierte Einflußnahme der Akteure Bund, Bahn, Land und Investor auf die großräumigen Standortfaktoren anzusehen, die gleichzeitig dem City-Standort selbst eine hervorragende Infrastruktur bietet. Eine Wiederholung dieses Kraftakts übersteigt denn auch die Möglichkeiten der öffentlichen Akteurinnen, so daß die schleppende Entwicklung am Alexanderplatz (Vertragslösung über investorenfinanzierte Verkehrsbaumaßnahmen), Lehrter Bahnhof (aufwendige Bahninfrastruktur mit implantierten City-Funktionen), Breitscheidplatz (Umbau des Platzes mit Hilfe investorenfinanzierter Straßenbaumaßnahmen) und City-Ost (Rückbau von Straßen zur Gewinnung von Bauland) oder gar der Standorte am S-Bahn-Ring als Elemente der Beeinflussung kleinräumlicher Standortfaktoren unter den verringerten Möglichkeiten der öffentlichen und quasi-öffentlichen Akteure leidet.

In die Kritik gerät die gesamtstädtische Tertiärisierungspolitik überdies u. a. wegen ihrer Widersprüche zur Bestandspolitik im sekundären Sektor. Trotz Industrieflächensicherungsprogramm sind zumindest

Eingriffe steht das aus den 1970er Jahren stammende Industriegebiet in Neukölln-Grenzallee, die Förderung von Geschoßgewerbe und Gründerzentren wird durch die Gewerbehöfe der Gewerbesiedlungsgesellschaft (GSW) und die Flächenkonversion des ehemaligen AEG-Geländes im Bezirk Wedding verdeutlicht, die Verteidigung von Verfügungsflächen schlägt sich in einer Reihe von Kleingartenflächen nieder, und Geschoßgewerbe im Neubau mit dem zaghaften Übergang zu produktionsorientierten Dienstleistungen zeigt sich im FOCUS-Teleport in Nachbarschaft des Bolle-Blocks.

zwei der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen des Senats, die Wasserstadt Oberhavel und der ehemalige Schlachthofbereich Eldenaer Straße, dazu angetan, mit dem zunächst uneingelösten Versprechen auf die Schaffung eines gemischten Standorts mit Büroarbeitsplätzen im Rahmen der Flächenkonversion gewerbliche Arbeitsplätze zu verdrängen und damit auch zu bedrohen¹⁰⁴⁸. Die unterschiedliche Einschätzung der mittel- und langfristigen kleinräumigen Standortfaktoren führt zur Kritik an der Tertiärisierungspolitik auf innerstädtischen Großstandorten, die am Beispiel des NARVA-Geländes (jetzt Oberbaum-City) in Friedrichshain wohl eine ihrer schärfsten Zuspitzungen aufweist¹⁰⁴⁹. Fragwürdig an der Tertiärisierungspolitik erscheint weiterhin ihre Fundierung in der Steuergesetzgebung des Bundes, die über Abschreibungsmöglichkeiten - nicht zuletzt vereinigungsbedingte Sonderabschreibungsmöglichkeiten - der spekulativen Büroflächenproduktion große Kapitalzuflüsse beschert und mit verantwortlich sowohl für die Überproduktion als auch für die Standardisierung und das monotone Erscheinungsbild einiger Bürogebäude ist.

Die Erwägung neuer infrastruktureller Attraktivierungsszenarien wie die Erhaltung eines Geschäftsflughafens nach Schließung und Flächenkonversion des Flughafengeländes Tempelhof bildet in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre schließlich eine logische Fortsetzung der Politik, die aber lediglich durch eine erhebliche Veränderung des Akteursgeflechts im Berliner Senat überhaupt erst denkbar geworden ist und angesichts des bescheidenen Erfolgs infrastruktureller Vorgängerprojekte - insbesondere des Lehrter Bahnhofs - unter Berücksichtigung der abzusehenden stadtplanerischen Folgen (vor allem Nutzungskonflikte) als weitere fragwürdige Einleitung eines mit ungewissen Erfolgsperspektiven behafteten Großprojekts erscheint¹⁰⁵⁰.

Die Betrachtung zeigt, daß dem Land Berlin nur in geringfügigem Umfang Instrumente zur Beeinflussung der kleinräumigen Standortfaktoren zur Verfügung stehen. Damit erscheint die Aufgeschlossenheit gegenüber privatwirtschaftlichen Standortinitialzündungsversuchen angesichts großflächiger innerstädtischer Brachen nachvollziehbar. Die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Büroflächenpolitik, die sich darin ausdrückt, daß jeder einzelne Projektentwickler - in verfahrensmäßiger Kooperation mit der öffentlichen Hand - gehalten ist, die Möglichkeiten der Individualisierung seines Projekts gegenüber den Nachbarn und all dem, was bisher auf dem Markt an Angeboten vorhanden ist, selbständig auszuloten, verbindet sich mit dem Selbstverwirklichungsdrang der Architektinnen und der Produktionsorientierung von Brokern und Developern. Damit werden die städtebaulichen Ordnungsvorstellungen der öffentlichen Hand durch die positive Sanktionierung der scheinbar unausweichlichen Pluralisierung von Flächenentwicklung und -vermarktung durch die ebenfalls im Sinne weiterer Entwicklung erfolgsorientierte Politik in Frage gestellt. Ob diese Ausdifferenzierung der Entwicklungsstrategien zu einer „eitlen Architekturausstellung auf dem Jahrmarkt“ (G025) führt, wie sie bereits für den Pariser Platz befürchtet worden ist, wird neben der fachlichen Kompetenz der Stadtplanerinnen in der Verwaltung und ihren derzeit aufgrund der in dieser Untersuchung beschriebenen Entwicklungen nur begrenzten Einflußmöglichkeiten auf die Politik von einer Reihe weiterer Faktoren abhängen. Zu ihnen zählen das Vorhandensein anknüpfungsfähiger Altbausubstanz, das Selbstverständnis von Investor und Architekt und nicht zuletzt wiederum die kleinräumigen Standortfaktoren. Die Abwendung von der Wiedergewinnung städtisch-zusammenhängender Strukturen durch selbstbezogene Großprojekte, beispielhaft zu beobachten am Spree-Sinus-Projekt, ist Ergebnis des Zusammenwirkens dieser Faktoren und ein Ausdruck der Berliner Stadtentwicklungspolitik sowie ihrer akteursbezogenen Auffächerung. Dies gilt ebenso für die allmähliche, aber von zahlreichen Sonderbedingungen überlagerte Etablierung einer unorganisierten Hochhauslandschaft, die am Einzelprojekt der Akzentsetzung und Wahrnehmbarkeit dient und von der stadtentwicklungspolitisch gewandeten Wirtschaftsförderung gedeckt wird. In ihrer Gesamtheit steht sie jedoch für das steuerungspolitische Dilemma

¹⁰⁴⁸ Vgl. dazu beispielsweise Abgeordnetenhaus von Berlin, 65. Sitzung vom 21.04.1994, Plenarprotokoll S. 5605 (D) f, 85. Sitzung vom 11.05.1995, Plenarprotokoll S. 7289 (B).

¹⁰⁴⁹ Auch andere Standorte sind betroffen, wie beispielsweise der Bereich Oberschöneweide.

¹⁰⁵⁰ Für den Lehrter Bahnhof vgl. Altrock/Kuder 1995. Zu beachten ist insbesondere die voll auf die Verwertung der Bahngrundstücke ausgerichtete Planung, die lange Zeit - auch aus städtebaulichen Gründen - eine bügelförmige Büroflächenüberbauung des Bahnhofsgebäudes selbst vorsah, die aber mit einem neuen Bahnchef Mehdorn aus Kostengründen offenbar aufgegeben werden soll. Für den Flughafen Tempelhof ist insbesondere pikant, daß der Weiterbetrieb als Landebahn von der Lufthansa als unwirtschaftlich betrachtet wird und daß lange Zeit in der Stadtentwicklung verfolgte Ziele wie die Nutzung eines beträchtlichen Teils der Fläche als Wohn- bzw. als Grünfläche damit tendenziell von ihrer möglichen Standortqualität her in Frage gestellt werden.

der „mittleren Projektebene“ zwischen wenigen in sich selbst stadtteilbildenden Großprojekten und aus einer Vielzahl von Einzelgebäuden sich entwickelnden Struktur, gegen die das Einzelprojekt sich in der Entscheidungsfindung argumentativ kaum durchsetzen kann. Ob die bisher angewandten Verfahren wie städtebaulicher Ideenwettbewerb, Rahmenplan und Gutachterverfahren hier auf lange Sicht befriedigende Resultate liefern, hängt nicht zuletzt von den planerischen Zielen und damit dem Bewertungsmaßstab ab, ist aber im beschriebenen Zusammenspiel von standortbezogenen Initialzündungsversuchen aus Sicht der Wirtschafts- und Standortpolitik mit der Städtebaupolitik in höchstem Maße fraglich.¹⁰⁵¹

5.12 Arbeitsplatzpolitik

Arbeitsplatzförderung ist im Untersuchungszeitraum ein vorrangiges Ziel der Politik, krankt aber vor der Vereinigung an der geringen Ansiedlungsattraktivität Berlins und nach der Vereinigung an den Folgen des Strukturwandels sowie der Entkopplung von Flächenverwertung und Ansiedlungstätigkeit. Dabei ist das Ausmaß der Legitimierungsversuche politischer Strategien - die rein angebotsorientierte Produktion von Büroflächen wird bereits beinahe als die Schaffung von Arbeitsplätzen deklariert, anstatt davon zu sprechen, daß lediglich die Voraussetzungen zur Ansiedlung geschaffen werden - auf dem Feld der Flächenverwertung zur Vorbereitung einer möglichen Ansiedlungstätigkeit und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen angesichts der sich bald einstellenden Büroflächenleerstände frappierend¹⁰⁵². Zwar wird mit den Büroflächenberichten der Stadtentwicklungsverwaltung relativ früh die Voraussetzung für eine Kombination der beiden Politikfelder geschaffen, doch unterbleibt diese weiterhin, so daß der Versuch einer Arbeitsplatzförderung mit der Büroflächenangebotspolitik weitgehend identisch ist und die Schaffung erheblicher Überkapazitäten sogar über sinkende Büromieten als Standortfaktor legitimiert und begrüßt wird. Die Auswirkungen auf die betroffenen Einzelflächen sind nur in geringem Umfang zu spüren, da eine Vollausslastung noch nicht stattfindet, doch wird über eine starke Verdichtung der Grundstein für erhebliche Verkehrsprobleme und eine Entwertung des öffentlichen Raums gelegt, da im Gegenzug die Förderung des öffentlichen Verkehrs bescheiden bleibt. Eine echte Kopplung von Arbeitsmarktpolitik und Stadtentwicklung ist kaum möglich. Inwiefern mittelfristig eine im Hinblick auf zu erwartende Arbeitsmarktsituationen ausgewogene Flächenangebotspolitik betrieben wird, kann erst retrospektiv eingeschätzt werden. Der Senat verhält sich diesbezüglich allerdings im engsten Sinne unternehmerisch, indem er im Probiervorgang Flächen auf den Markt wirft und die Nachfrage über deren Inanspruchnahme entscheiden läßt. Angesichts der Besonderheit des Guts Boden und der in der Praxis kaum rücknehmbaren planerischen Festsetzungen erscheint eine solche Politik fragwürdig, wenn sie die Verdichtungsnotwendigkeiten an verschiedenen Standorten der Kernstadt überstrapaziert, ist aber wohl zu einem guten Teil noch Resultat der Überschätzung der Berliner Entwicklung in den frühen 1990er Jahren.

Das Auseinanderfallen der wirtschaftlichen Dynamik - massiver Arbeitsplatzabbau bei rapidem spekulativem Büroflächenwachstum - gibt der Stadtentwicklungspolitik über die Legislative einen Freibrief für die schnelle projektorientierte Flächenverwertung an die Hand, innerhalb derer sich aktive Standortpolitik im Sinne einer Verhinderung von Standorten lediglich im Sinne einer Bewahrung gesicherter Freiflächen betreiben läßt und bei der Flächenkonversion von gewerblich genutzten Flächen nicht zu einer Aufgabe der Widmung als gewerbliche Fläche führt. Die gegenläufige Bewegung der Durchsetzung von Qualitätsstandards für die neuen Vorhaben sichert bescheidene Freiflächen- und Wohnanteile, verhindert aber Investitionen nicht, ja gesteht den Investoren sogar weitreichende Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der städtebaulichen Neudefinition ihres gewerblich genutzten Bereichs zu.

Bemerkenswert bei der Arbeitsmarktpolitik ist die geringe Rolle von *linkages*, die unten näher beleuchtet wird, die geringe Folgenabschätzung der durch Arbeitsplätze legitimierten Projektentwicklung und die

¹⁰⁵¹ Interessant ist in diesem Zusammenhang die Beobachtung, daß sich zwischen den Stadtbezirken informell eine gewisse Konkurrenz einstellt, die der gewöhnlichen Gemeindekonkurrenz ähnelt, wegen der anderen rechtlichen Konstruktion der Bezirke aber eher durch das Ziel der Arbeitsplatzschaffung und des Prestigegewinns gespeist sein dürfte als durch die Aussicht auf Steuereinnahmen (verschiedene Gespräche). Der Senat hat hier eine eher „ausgleichende“ Wirkung, indem er gesamtstädtische Gewebeflächenpolitik betreibt.

¹⁰⁵² Diese vor allem in den Bezirken und in der Presse häufige Strategie ist offenbar wegen der tiefen Krise auf dem Arbeitsmarkt ein wichtiger Erfolgsindikator und wird selbst von der Wirtschaftspolitik des Senats äußerst oberflächlich benutzt, vgl. beispielsweise Abgeordnetenhaus von Berlin, 72. Sitzung vom 22.09.1994, Plenarprotokoll S. 6174 (C) und die Kritik der Opposition auf S. 6176 (A).

Dethematisierung der Bedeutung von Filtereffekten. Die erläuterte Verdichtung führt zu Standorten, die teilweise mittelfristig eine höhere Arbeitsplatzdichte aufweisen als in der Zeit ihrer Belegung mit Produktionsbetrieben. Dies ist ein fast direktes Resultat der unterschiedlichen Flächenverwertung und Flächenproduktivität sowie der im Boom verlangten Bodenpreise. Den hohen Motorisierungsgrad und die aufkommende Suburbanisierung eingerechnet, lassen sich nur durch Mischungsansätze die Verdichtungsfolgen mildern, die in ganz unterschiedlichem Maß Anwendung finden. Auf gesamtstädtischer Ebene findet eine Rezentrierung der Arbeitsplätze auf die City statt, die die Abwanderung der Arbeitsplätze im sekundären Sektor überkompensieren dürfte¹⁰⁵³. Die Vorbereitung von Entlastungsstandorten beispielsweise am S-Bahn-Ring mußte in diesem Zusammenhang aufgrund der Unterschätzung der innerstädtischen Potentiale zwar unzureichend bleiben, doch ist die nachträgliche Legitimation einer geringen Steuerungsintensität durch scheinbar unausweichliche konzentrische Entwicklungsmuster mit Berufung auf „Zwiebelschalen“ (E09) schwer verständlich und liegt zumindest im Widerspruch mit den erklärten Zielen der Verkehrspolitik, die auf eine Reduzierung von Straßenraum in der Innenstadt abzielt. Die geringe Sensibilität der öffentlichen Verwaltung für die städtebauliche Dichte ist frappierend. Zwar wird zu Recht angeführt, daß Vergleichsorte wie die Kernstadt von Paris höhere Dichtewerte als Berlin aufweist, doch ist dort die Wohnbevölkerung der Innenstadt als Voraussetzung für einen günstigen *modal split* wesentlich höher als in Berlin und das Metronetz erheblich dichter geknüpft, während die Verkehrsprobleme, die die Aufenthaltsqualität einiger Orte - wie beispielsweise das Seineufer als mögliches Anschauungsobjekt für die Entwicklung des Spreeufer - trotzdem ganz erheblich beeinträchtigen¹⁰⁵⁴.

Die bezirkliche Rechtfertigung von Ansiedlungserfolgen durch Arbeitsplätze, die teilweise lediglich Ergebnis einer Umorganisation im Stadtgebiet sind und keine echten Zugewinne für den Großraum, ist aus Sicht der bezirklichen Akteurinnen verständlich. Allerdings unterlassen diese es offenbar weitgehend, sich über die Struktur der angebotenen Arbeitsplätze Rechenschaft abzulegen. Inwiefern die Ansiedlungen der vor Ort lebenden Klientel zugute kommen könnten, welche Qualifikationen verlangt werden und ob die Brennpunkte bezirklicher Arbeitslosigkeit durch die Ansiedlungen in irgendeiner Form von ihnen profitieren können, wird von der Bezirkspolitik nur punktuell thematisiert, nachdem der beharrliche Einsatz gegen den Niedergang von Kombinat im Ostteil der Stadt bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre trotz Mobilisierung der Öffentlichkeit deren Niedergang nicht vermeiden konnte. Zwar wird über Quartiersmanagement und wirtschaftspolitische Kompetenzen des Senats ein wenig gegengesteuert (vgl. unten) und besteht eine etablierte Tradition der Überwindung größerer innerstädtischer Pendeldistanzen, die die Bedeutung des kleinräumigen Standortgefüges schmälert, doch sind bei aller Rhetorik echte partnerschaftliche Ansätze zwischen öffentlicher Hand und Investoren zur lokal rückgebundenen Arbeitsplatzpolitik selten.

5.2 Soziale Belange

Im Verhältnis zur Bestandspolitik läßt sich die sozialpolitische Note der Stadtentwicklung insofern ableiten, als die Lenkung öffentlicher Haushaltsmittel in Wohnquartiere tendenziell stärker den sozial Benachteiligten zugute kommt als bei einer Lenkung in die City. Die Bedeutung von Strukturpolitik als Sozialpolitik wurde bereits oben angesprochen, bleibt jedoch hinsichtlich der Arbeitsmarktwirkungen umstritten. Über die im Haushalt verfügbaren Mittel zeigt sich der Charakter von Stadtentwicklungspolitik als „wachstumsorientiert“ oder „redistributiv“ in der Terminologie der *new urban politics*. Konkret lassen sich punktgenaue Fördermaßnahmen für Benachteiligte nur dann verwirklichen, wenn dafür Haushaltsmittel vorhanden sind, Deshalb wird an dieser Stelle der Haushalt thematisiert, wenngleich klar sein dürfte, daß die Entscheidungsfreiheit der Berliner Politik in der vereinigungsbedingten fiskalischen Strukturkrise nur begrenzt ist. Die Abgrenzung zu anderen Feldern mit sozialpolitischem Bezug wurde pragmatisch getroffen,

¹⁰⁵³ Dabei stellt die Änderung der Stellplatzverordnung, die die Zahl der Stellplätze eines Neubauvorhabens auf einem geringen Niveau begrenzt, zwar einen Schritt zur Förderung des öffentlichen Verkehrs dar, doch muß sie ebenfalls begriffen werden als indirekte Subventionierung der ansiedlungswilligen Unternehmen, die die Verkehrsfolgen ihrer Ansiedlung mit Kosten, die bei der öffentlichen Hand anfallen, weder durch Errichtung von Stellplätzen oder deren Ablösung und damit der indirekten Finanzierung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur noch durch Entrichtung einer Nahverkehrsabgabe tragen. Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 74. Sitzung vom 20.10.1994, Plenarprotokoll S. 6324 ff.

¹⁰⁵⁴ Vgl. dazu die offenbar nur sehr zögerlichen Versuche der Senatswirtschaftsverwaltung, Abgeordnetenhaus von Berlin, 65. Sitzung vom 21.04.1994, S. 5608 (C).

so daß Arbeitsmarktpolitik bei der ökonomischen Seite und sozialpolitische Vereinbarungen mit Investoren bei den Verzahnungsinstrumenten behandelt werden. Die sozialpolitische Relevanz der Privatisierungspolitik der Treuhand kann und soll hier nicht zum Thema gemacht werden, da sie einen historischen Sonderfall darstellt und das gängige kommunalpolitische Akteurspektrum sprengt.

5.21 Verhältnis von Büroflächenpolitik und Bestandspolitik

Zur Bestandspolitik zählen eine Reihe von Instrumenten, die von der Stadterneuerung mit ihrem Nebenrecht der Erhaltungssatzung bis in informelle Bereiche der Wohnumfeldverbesserungen und des Quartiersmanagement reichen. Auch die Wohnungspolitik ist hier kurz anzusprechen. Einen engeren städtebaulichen Bezug hat die Bestandspolitik dann, wenn Neubauquartier und Bestandsquartier aneinandergrenzen oder Neubauentwicklung im Bestandsquartier betrieben wird und dabei in intakte Lebenszusammenhänge eingreift.

Der deutliche Schwerpunkt der Stadterneuerung auf die östlichen Bezirke hat trotz der veränderten Finanzierungssystematik im Rahmen der Möglichkeiten des Landes Berlin deutlich gemacht, daß die Bestandspolitik ein wesentlicher Baustein der Stadtentwicklungspolitik bleibt. Die Lenkung von Haushaltsmitteln in die Stadterneuerung konnte dazu dienen, den Umbau der Innenstadt für die Tertiärisierungspolitik zu legitimieren und Widerstände gegen die Stadtentwicklungspolitik auf einem geringen Niveau einzufrieren. Auch wenn angesichts des drastischen Instandsetzungsrückstaus in den kaiserzeitlichen Quartieren der Ostbezirke die Schwerpunktsetzung auf der Stadterneuerung selbstverständlich scheinen mag, stellt der Erfahrungshintergrund der 1980er Jahre mit der behutsamen Stadterneuerung der Altbau-IBA und anderen Maßnahmen ein konstitutives Merkmal für den breiten fachlichen und überfachlichen Konsens in der Stadterneuerungspolitik und damit eine Erfolgsvoraussetzung für den Umbauprozess der 1990er Jahre dar. Die Kritik an der Anwendung des Instrumentariums wie im Falle der Milieuschutzsatzung oder der Mietobergrenzen wirkt nicht über die fachliche Debatte hinaus und kann daher den Senat nicht in Gefahr bringen. Die Stabilisierung der Großsiedlungsbestände u. a. durch Modernisierungs-, Instandhaltungs- und Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen ist sicher eine der Erfolgsgeschichten der Berliner Vereinigungsgeschichte, wenngleich sie Suburbanisierungstendenzen nur teilweise aufhalten konnte. Der Aktivismus der Bestandspolitik hält somit über weite Strecken dem Senat so weit den Rücken frei, daß die umstrittene Innenstadtentwicklung und die schleichende Entstehung (oder nur sozialwissenschaftlich begründete Wahrnehmung?) und erst spät in den 1990er Jahren aufkommende politische Thematisierung von „Problemgebieten“ nicht zu einer breiten Mobilisierung der Bevölkerung in Bürgerinitiativen o. ä. führt.

Dagegen ist die Wohnungspolitik des Senats mit indirekt haushaltsbedingtem Abbau von Belegungsbindungen und Privatisierung von ehemals preisgebundenen Beständen bereits früh deutlich kritisiert, wenngleich die Folgen erst in einigen Jahren deutlicher bemerkbar sein werden, die Bedeutung des Sickerreffekts von Neubaumaßnahmen umstritten bleibt und die einsetzende Suburbanisierung die Lage am Wohnungsmarkt schließlich entschärft. Obwohl gerade im Hinblick auf die Wohnungspolitik die Selbstdarstellung des Senats neben den vergleichsweise großen Neubauleistungen nicht vollständig überzeugt¹⁰⁵⁵, gelingt es aus den benannten Gründen auch im Bereich der Wohnungspolitik der Opposition nur eingeschränkt, das Thema in Wählerstimmen umzumünzen.

So bleibt das Nebeneinander von „Neu“ und „Alt“ mit der diffusen Bedrohung durch Verdrängung oder Entfremdung des gewohnten Stadtbereichs ein wesentlicher Kern der Mobilisierung von Gegnerschaft gegen die Stadtentwicklungspolitik des Senats, die diesen zwar nicht wanken läßt, aber im Westen am Victoria-Areal und im Osten am Alexanderplatz Widerstand gegen das Überschwappen der Metropole in den Kiez mobilisiert, der eine Legislaturperiode später im Planwerk Innenstadt erneut aufbricht. Unterschiedliche Standpunkte zur Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Metropole und Kiez sind denkbar und in sich weitgehend stimmig, wie die stadträumliche Auseinandersetzung um die westliche Grenze der City-West und die sozialpolitisch motivierte um die Metropolenpolitik¹⁰⁵⁶ zeigt. Der Senat tut zumindest

¹⁰⁵⁵ Vgl. bereits Hassemer in Abgeordnetenhaus von Berlin, 73. Sitzung vom 06.10.1994, Plenarprotokoll S. 6257 (D) – 6258 (C).

¹⁰⁵⁶ Vgl. dazu die Große Anfrage der Fraktion der PDS, Abgh. Drs. 12/4828 und die dazu geführte Debatte, Abgeordnetenhaus von Berlin, 73. Sitzung vom 06.10.1994, Plenarprotokoll S. 6248 (B) ff.

das Gebotene, um größeren Widerstand so weit als möglich zu entkräften, ohne seine Linie verlassen zu müssen, und bleibt sich hier wiederum in seiner neolitistischen Grundhaltung treu, indem er sich nicht an den Abriß des „Kranzlers“¹⁰⁵⁷ heranwagt und die Wohngebäude im Umstrukturierungsbereich am Alexanderplatz schließlich erhält.

5.22 Stadtentwicklung und Haushaltspolitik

Die fiskalische Krise, die Berlin seit der Vereinigung durchlebt, ist nur zu einem geringeren Teil selbstverschuldet. Eine sozialverträgliche Gestaltung des Abbaus der Überbeschäftigung im öffentlichen Dienst, ererbt aus anderen politischen Rahmenbedingungen, die Rückführung der Berlinförderung, der Niedergang der Ost-Berliner Wirtschaft und die Umstrukturierung im sekundären Sektor in West-Berlin einschließlich Abwanderung von Betrieben und Auswirkungen auf die Steuerbasis bilden eine Kumulierung von Haushaltsbelastungen, die durch die erheblichen Infrastrukturinvestitionen im Rahmen des Vereinigungsprozesses noch verschärft werden. Es ist müßig, in diesem Zusammenhang erneut auf das Nichteintreffen optimistischer Prognosen zu verweisen, doch lassen sich dennoch zwei Elemente einer problematischen Haushaltspolitik benennen, die die Berliner Stadtentwicklungspolitik maßgeblich beeinflussen. Diese sind die Fortsetzung einer wachstumsorientierten Infrastruktur- und Flächenangebotspolitik auch unter den veränderten Rahmenbedingungen sowie die wenig zu einer Beseitigung des strukturellen Haushaltsdefizits beitragende Privatisierungspolitik. Während einige gesamtstädtisch bedeutsame Infrastrukturprojekte wohl erst durch die Vereinigung neue Bedeutung erlangt haben und mithin - obwohl politisch heftig umstritten - eine politische Logik aufweisen und nicht komplett aus dem Berliner Haushalt zu finanzieren sind (Autobahnanbindung, Flughafenplanung, Erneuerung von Bahnhöfen und Schienenwegen), stellt sich beispielsweise die Frage nach einer Sinnhaftigkeit der Nachrüstung von innerstädtischen Wasserwegen auf größere Schiffsdimensionen, des U-Bahnbaus in Randbereichen und der kostspieligen Altlastensanierung und Herrichtung von Handicapflächen mit vernachlässigter Anbindung an den ÖPNV wie in den Entwicklungsgebieten (Altrock 2000a). Man mag weiterhin über die Teilprivatisierung der öffentlichen Versorgungsbetriebe unterschiedlicher Meinung sein, doch die forcierte Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände und die damit zusammenhängende Aufgabe von Belegungsrechten erscheint im Zusammenhang mit der Haushaltspolitik fragwürdig, während der kurzfristige Ausgleich des Budgets durch Privatisierungserlöse das strukturelle Defizit sogar zu verschleiern droht. Die mit der Metropolenwerdung gerechtfertigte Vollversorgung mit allen Infrastruktureinrichtungen auf dem Stadtgebiet hat nun durchaus Rückwirkungen auf die Spielräume sozial orientierter Stadtentwicklungspolitik, wie sich beispielsweise an den geringen Budgets des von Senator Strieder eingeleiteten Instruments des Quartiersmanagements ableiten läßt. Ob dessen kommunikative und mobilisierende Wirkung hier einen adäquaten Ausgleich bringt, ist ungewiß, unbestritten bleibt jedoch der Zusammenhang der geringen Ausstattung mit der Haushaltssituation¹⁰⁵⁸.

5.3 Verfügung über öffentlichen und privaten Raum

5.31 Verfügung über den öffentlichen Raum

Die Privatisierung des öffentlichen Raums stellt eine wirkungsmächtige sozialwissenschaftliche Kritiklinie an der Stadtentwicklung im ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhundert dar (Roost 2000, Rada 1997, Ronneberger/Jahn/Lanz 1999). Inwiefern sie mit der veränderten Kommunalpolitik und innerstädtischen Tertiärisierungsschüben in Zusammenhang steht, wurde bereits eingehend untersucht. Im folgenden soll darauf eingegangen werden, ob sich ähnliche Tendenzen in Berlin durch die Büroflächenpolitik nachweisen lassen. Dabei kann nicht die gesamte Berliner Innenpolitik behandelt werden, die parallel zur Stadtentwicklungspolitik wesentliche Beiträge zur Überwachung des öffentlichen Raums und zu

¹⁰⁵⁷ Das im Zentrum einer Fallstudie stehende Café wird im Rahmen der Nachverdichtung des Grundstücks inzwischen seiner direkten Anbindung an den Kurfürstendamm beraubt und ist damit mehr oder minder auf seinen Symbolwert als die „Legende Café Kranzler“ reduziert. Inwiefern das neue Konzept den Zeitgeschmack trifft und mithin eine Neuinterpretation dieser Legende werden kann, bleibt abzuwarten.

¹⁰⁵⁸ Die geringe Ausstattung kann auch ein Segen sein, wie Erfahrungen mit Projektanträgen lokaler Initiativen zeigen (informelle Gespräche). Mehr Geld führt keineswegs immer zu besseren Projekten, kann allerdings andere Projektideen mittelfristig generieren helfen. Eine Bilanz steht für das Quartiersmanagement noch aus und kann hier nicht gegeben werden.

dessen eingeschränkter Verfügbarkeit insbesondere für soziale Randgruppen führt, ihre Wurzeln aber mindestens im Weizsäcker-Senat¹⁰⁵⁹ mit seinen Säuberungsaktionen um den Bahnhof Zoo besitzt, also mithin keineswegs ein neues Phänomen bildet und ohnehin nur schwer isoliert von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstrends behandelt werden kann. Im Rahmen der hier untersuchten Fallstudien sind mehrere Facetten der Verfügung über öffentlichen Raum festzustellen, die mit den Projekten in Zusammenhang stehen. Einer Wiedergewinnung von öffentlichem Raum mit Reintegration in die benutzbare Stadt und einer Aufwertung des öffentlichen Raums stehen eine Teilprivatisierung von Stadtraum, seine funktionale Entwertung und eine ambivalente Verkehrspolitik gegenüber.

Die Wiedergewinnung von öffentlichem Raum beschränkt sich im wesentlichen auf die Konversion von Gewerbeflächen und ist zumeist im Ostteil der Stadt anzutreffen, wo wie am ehemaligen NARVA-Gelände - jetzt Oberbaum-City - für größere industriell genutzte Areale abgeschottete Straßen und Wege im Zuge der Umstrukturierung wieder öffentlich werden. Hiermit ist allerdings erst eine notwendige Voraussetzung zur Integration der Räume in das Stadtleben geschaffen. Der Qualitätsgewinn im Sinne einer Benutzbarkeit reduziert sich zunächst aber tendenziell dahingehend, daß die neu geschaffenen Quartiere ohnehin wiederum nur von Beschäftigten als Zugang zu ihrem Arbeitsplatz genutzt werden. Eine Wiedergewinnung von öffentlichem Raum kann erst im Zusammenspiel mit der Aufhebung von Barrieren und der Schaffung von gemischt genutzten Quartieren ihre Wirkung entfalten.

Eine Aufwertung des öffentlichen Raums durch seine Gestaltung und die Neuformulierung der Trennlinie zum privaten Raum durch bauliche oder nutzungsbezogene Maßnahmen ist das wohl am schwierigsten zu bewertende Element von Büroflächenpolitik. Die Auseinandersetzung um die geplante Neubebauung des Alexanderplatzes, die von der Ablehnung von Hochhäusern und elitär-ausgrenzenden Einzelhandelsstrukturen mit ihren sicherheitspolitischen Folgen einerseits und der Hoffnung auf die Schaffung eines vital-urbanen Treffpunkts andererseits geprägt ist, bringt auf den Punkt, daß unter den Akteuren der Stadtentwicklungspolitik ein Konsens über das Ziel der Schaffung „urbaner“ Räume mit großer Angebotsvielfalt und Aufenthaltsqualität besteht. Dennoch schlagen die Rahmenbedingungen der unternehmerischen Trends und der politischen Mehrheiten relativ unmittelbar auf die Ausgestaltung von neuen Stadträumen durch, da aus der im wesentlichen konsumorientierten Öffentlichkeit kaum Widerstand gegen die legitimationsfähige Politik, die am Potsdamer Platz beispielhaft vorgeführt wurde, zu erwarten ist. Den positiven Effekt einer Aufwertung beispielsweise der alten Potsdamer Straße von einem stadträumlich verlorenen Relikt der Vorkriegszeit inmitten von Stadtbrachen und Hundeübungsplätzen zu einem Boulevard mit Aufenthaltsqualität wird niemand bestreiten wollen, so daß die Bewertung nur im Vergleich zu Entwicklungsalternativen anders ausfallen kann. Diese Überlegung soll unten noch einmal aufgegriffen werden¹⁰⁶⁰.

Als problematisch muß die Teilprivatisierung von Stadtraum angesehen werden. Hierunter ist die Schaffung von privaten Räumen oder öffentlichen Räumen mit unattraktivem Charakter als Substitut für attraktive öffentliche Räume im Rahmen der Privatisierung landeseigener Grundstücke zu verstehen. Im Hinblick auf Straßenräume kann das debis-Areal als Beispiel genannt werden, wo die Realisierung des städtebaulichen Entwurfs zu einer radikalen funktionalen Hierarchie der Straßen geführt hat, so daß einige Nebenstraßen sowohl von ihrem morphologischen Charakter als auch von der Nutzungsausstattung ihrer begrenzenden Gebäude als private Erschließungsstraßen begriffen werden können. Hier wird offenbar zugunsten der Belebung von *shopping mall* und Boulevard im Rahmen der inestorengesteuerten Gesamtentwicklung auf den Anspruch einer attraktiven Gestaltung der Nebenstraßen verzichtet und damit ein in seiner Wirkung größerer abgeschlossener Büroflächenbereich produziert, der nur scheinbar in kleinere stadträumliche Einheiten gegliedert ist. Das Parallelbeispiel bei den Plätzen stellt das Kant-Dreieck

¹⁰⁵⁹ Vgl. das Kapitel über die Rahmenbedingungen dieser Untersuchung in Teil A.

¹⁰⁶⁰ Nur erwähnt werden soll hier die schwierig zu bewertende Neubebauung selbst, die über die Beeinflussung von stadtklimatischen, wahrnehmungsbezogenen und verkehrspolitischen Folgen auch indirekt die Qualität des öffentlichen Raums beeinflusst, aber dafür im beschränkten Rahmen der Eingriffsregelung zur Kompensation verpflichtet ist. Eine Bewertung muß hier aus Platzgründen unterbleiben, doch stellen die rechtlichen Rahmenbedingungen für Großstandorte, so zumindest der Gesamteindruck der Fallstudien, hier ein hinreichendes Repertoire bereit, das lediglich im Falle der inflationären Anwendung des § 34 BauGB problematisch ist.

dar, bei dem es bisher nicht gelungen ist, die Vision eines attraktiven Stadtplatzes für die Öffentlichkeit zu verwirklichen, was nicht allein Folge der eingeschränkten Flächenverfügbarkeit ist.

Die funktionale Entwertung des öffentlichen Stadtraums durch die Verlegung der Angebote in den privaten Blockinnenbereich wurde insbesondere am Beispiel des Sony-Centers beklagt, wenngleich hier eine großzügige Durchlässigkeit in den Blockinnenbereich erreicht werden konnte. Auch für das Ring-Center und andere stärker einzelhandelsgeprägte Projekte trifft die Kritik zu, doch ist es der Berliner Stadtentwicklungspolitik dabei immerhin gelungen, wesentliche Identifikationsbereiche wie die Friedrichstadt vor übergroßen Folgen zu bewahren (G094). Innerstädtische *shopping malls* konnten häufig an Stellen platziert werden, die ohnehin nur geringe Potentiale für einen attraktiven Stadtraum bieten. Der schleichende Charakter der funktionalen Entwertung der gewachsenen oder wachsenden Einkaufsstraßen in ihrer Umgebung hat die Zukunftsperspektiven in ihrem Umfeld hinreichend verunklart, so daß die politischen Entscheidungsträger ohne zuverlässige Prognosen einen vergleichsweise großen Spielraum haben und auf Befürchtungen hinsichtlich einer Schwächung der umliegenden Straßen leichterhand mit Hoffnungen auf die Attraktivierung des gesamten Quartiers entgegenen können (G091). Ansätze einer Schwächung sind dabei beispielsweise im Umfeld des Gesundbrunnen-Centers durchaus zu beobachten, doch wird die Umstrukturierung im Einzelhandel in Zeiten des Vorrangs marktwirtschaftlicher Problemlösungen kaum durch eine kreative Bestandspolitik flankiert, zu der auch die Soziologie wenig beizutragen hat. Erst massive Probleme rufen City- oder Quartiersmanagementansätze auf den Plan. Funktionale Entwertung läßt sich mit dem Versprechen auf parallele funktionale Aufwertung wie im Fall des Schimmelpfenghauses legitimieren, so daß bis in den Bereich der fachfremden Akteure des Abgeordnetenhauses Mehrheiten organisierbar sind. Die funktionalen Probleme des öffentlichen Raums werden also zuweilen zum Anlaß genommen, in einer konzertierten Aktion zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren zeitgemäße attraktive Nutzungskonglomerate zu produzieren. Dabei gibt die öffentliche Hand relativ grob das Ziel der Aufwertung vor, während die Investoren in dieser genuinen Partnerschaft nur im Sinne der gängigen Nutzungsformen gerade im Einzelhandel reagieren können. Bis heute setzt sich dabei die Linie problematischer Eingriffe in das Stadtgefüge aufgrund unangepaßter Flächennachfrage von den Kaufhausbauten der 1970er Jahre fort. Dabei bleibt der öffentlichen Hand lediglich die Doppelstrategie einer Bewahrung erhaltenswerter Substanz und einer Sicherstellung projektbezogener Qualität, ein ureigenes Betätigungsfeld der Gestaltungspolitik und des Instruments Wettbewerb, das Partialerfolge aufweist.

Der dritte potentielle Negativtrend im öffentlichen Raum ist die unentschiedene Verkehrspolitik, die sich zwar von der autogerechten Stadt klar abgewendet hat, aber projektbezogen der Logik überörtlich angelegter Verkehrsnetze teilweise nachgeben und die miteinander konkurrierenden Leitbilder der „steinernen“ und der „verkehrsberuhigten“ Stadt in Einklang bringen muß. Dabei entstehen öffentliche Räume, über die wie in der Friedrichstraße oder der Joachimstaler Straße auch nach der derzeitigen Investitions- und Umbauwelle immer noch zu einem so erheblichen Maß der motorisierte Individualverkehrs verfügt, daß darunter die Attraktivität und Aufenthaltsqualität leidet. Die Nähe der Verkehrsarten zueinander ist im Falle des Leitbilds der steinernen Stadt auch bei hinreichend verfügbaren Flächen für einige Nutzergruppen problematisch, so daß es legitimatorischer Strategien bedarf, Pkw-Verkehr über den Pariser Platz zu rechtfertigen. Der Verweis auf die Abgebrühtheit Berliner Urbanitinnen, die auch den Mittelstreifen der „Linden“ als Café nutzen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß der immer wieder bemühte Vergleich mit italienischen Innenstädten und ihrer „natürlichen“ Nutzung auch durch den Pkw an der dort häufig viel geringeren Straßenbreite und der zusätzlich verkehrsdämpfenden Ausbildung des öffentlichen Raums als Mischverkehrsfläche krankt.¹⁰⁶¹

¹⁰⁶¹ Ein aufschlußreiches Beispiel hierfür bietet der Place Vendôme in Paris, der wegen seiner starken Belastung durch Touristenbusse, der innengewandten Nutzungen in den an ihm verorteten Gebäuden (Luxusgeschäfte in den Erdgeschossen) und seiner enormen Ausdehnung kaum Aufenthaltsqualität entwickelt. Die beabsichtigte Aufgabe des Straßentunnels am Breitscheidplatz ist dementsprechend bei unveränderter Verkehrsfunktion des dortigen Straßenzugs wesentlich skeptischer einzuschätzen, als sich dies die Befürworter versprechen - vor allem wegen der dann erhofften engeren Anbindung des an der nördlichen Platzkante liegenden und bisher abgeschnittenen „Bikini-Hauses“. Am Ostbahnhof ist weiterhin mit einer dauerhaft starken Beeinträchtigung durch den Hauptverkehrsstraßenzug Mühlenstraße-Holzmarktstraße zu rechnen, so daß auch dort die Aufenthaltsqualität dauerhaft eingeschränkt sein dürfte. Dennoch werden hohe Erwartungen an die Aufwertung des Quartiers gestellt.

Zusammenfassend läßt sich beobachten, daß eine große Koalition, die sowohl unter ihren Vertreterinnen als auch im eigenen Wählerreservoir eine große Bandbreite von Haltungen zum motorisierten Individualverkehr integrieren muß und zwischen Aufenthaltsqualität in der Stadt und standortbezogener Attraktivität vermitteln will, bisher eher auf die Anpassungsfähigkeit der städtischen Nutzerinnen gesetzt hat und resultierende Konflikte mit dem Verweis auf die Normalität in einer Großstadt zu rechtfertigen sucht. Ihr tritt ein beachtlicher Teil der Fachwelt an die Seite, der intensive Nutzungsüberlagerungen in der Stadt als „urban“ adelt und dabei die spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort - vgl. die Diskussion um den Pariser Platz und die Öffnung des Brandenburger Tors für den Verkehr - nur zum Teil berücksichtigt. Dem ökonomischen Trend einer Verlagerung von Einkaufsstraßen in *shopping malls* wird teilweise nachgegeben. Standortbezogen kommt der Politik dabei zugute, daß es aufgrund des ausgebauten ÖPNV-Netzes in Berlin eine Reihe von „integrierten Standorten“ gibt, die sich wie der Potsdamer Platz, das Ring-Center oder die Bahnhofsbereiche auf der „Stadtbahnstrecke“ als Einzelhandelsstandorte geradezu anbieten. Trotz der quantitativen Abstützung dieser Standortpolitik bleibt gerade im Einzelhandelssektor zu konstatieren, daß der zusätzlich produzierte Anpassungsdruck auf die kleineren und mittleren Einzelhandelskonzentrationen beachtlich sein dürfte und die Politik noch keine Strategien zu deren Qualifizierung entwickelt hat.

5.32 Verfügung über privaten Raum

Die Entwicklungen im öffentlichen Raum können ohne komplementäre Betrachtung des privaten Raums nicht angemessen gewürdigt werden. Dabei steht auch hier die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit und der tatsächliche oder indirekte Ausschluß bestimmter Nutzer im Mittelpunkt. Die Konzentration von Büroflächeninvestitionen im Stadtzentrum und damit einem potentiell für die städtische Öffentlichkeit besonders bedeutsamen Bereich mißt dieser Zugänglichkeit eine zusätzliche Bedeutung zu. Diese macht sich in den Facetten Reintegration privater Räume in die Stadt, Aufladung privater Räume durch attraktivierende Partnerschaft, Aufladung privater Räume durch attraktivierende Auffangfunktionen, Aufwertung privater Räume und Selektivität des Nutzungsausschlusses bemerkbar.

Flächenkonversion wird häufig begleitet von einer Aufgabe von abgeschotteten Großstandorten und einer Freigabe nicht mehr genutzter Schlüsselorte. Diese Entwicklung stellt die Parallele zur Wiedergewinnung von öffentlichem Raum dar und findet auch im Westteil der Stadt statt. Wie beispielsweise am Bolle-Gelände oder den Treptowers (im Ostteil der Stadt) zu bemerken, ist die Umstrukturierung eines gewerblich-industriell genutzten Geländes, das aus dem Nutzungsbereich und der Wahrnehmung der Öffentlichkeit ausgegrenzt war, häufig mit einer Führung von Benutzerinnen auf das Gelände gekoppelt, die u. U. auch im Sinne des Eigentümers liegt. Die infrastrukturelle Bedeutung des Grundstücks sinkt, so daß seine Freiflächen für Aufenthaltsbereiche zumindest teilweise zur Verfügung stehen. Die Schaffung von Ufergrünzügen oder öffentlich zugänglichen Wegen nach Aufgabe von wasserseitigen Umschlaganlagen stellt über die flächenbezogene Konversion eine funktionale Konversion dar, die der Öffentlichkeit zugute kommt, deren Grenzen aber durch die Verhandlungen im Rahmen der Neuplanung gezogen werden.

Im Rahmen einer attraktivierenden Partnerschaft bietet der Betreiber eine private Verkehrsfläche, die bereits eine hohe Nutzungsintensität hat, für über die in der Regel kommerziellen Zwecke des Einzelhandels hinausgehende öffentlichkeitswirksame oder gar öffentliche Nutzungen und Ereignisse an. Die Verlegung von straßenfestartigen Aktivitäten, politischen oder kulturellen Veranstaltungen in eine *shopping mall* hinein, wie sie beispielsweise in Ansätzen am Ring-Center zu beobachten ist, bietet eine Aufladung des Privatraums mit zusätzlicher Bedeutung und damit dessen kommerzielle Bevorzugung gegenüber anderen Standorten im Straßenraum, die weniger zentral liegen und aufgrund ihrer verkehrlichen Situation und Möblierung Nachteile aufweisen. Da eine Kompensation über den Mietpreis der Einzelhändlerinnen zwar stattfindet, sind deren unterschiedliche Standortbedingungen scheinbar ausgeglichen, doch profitiert der Betreiber der *shopping mall* aufgrund des von ihm entrichteten vergleichsweise geringen Grundstückspreises einseitig. Die Entscheidung für das neue Zentralitätsgefüge, das die Attraktivität für die benannten Nutzungen und Veranstaltungen mit sich bringt, ist allerdings unwiderruflich gefallen und hat in der Vorbereitung zu wenigstens teilweise erfolgreichen Verhandlungen über Gegenleistungen geführt. Kritikwürdig ist die kaum auflösbare Kopplung öffentlichkeitsbezogener Nutzungen mit kommerziellen Vermarktungsmechanismen, denen sich die die Benutzer kaum noch entziehen können. In den Bei-

spielen aus der Berliner Innenstadt zeigt sich hier ein klarer Trend, doch bleiben derzeit die Ausweichmöglichkeiten und die Wahlfreiheit für die Benutzerin noch groß¹⁰⁶².

Einen Schritt weiter gehen Bemühungen zu einer Aufladung mit attraktivierenden Auffangfunktionen, die Defizite im öffentlichen Raum kompensieren sollen, aber bisher in Berlin noch selten anzutreffen sind. Insbesondere die Verlagerung von Erholungsbereichen in den privaten Raum - beispielsweise als Ausgleich für die Versiegelung des öffentlichen Raums und zunehmende Verdichtung der Innenstadt -, wie sie von Langhof u. a. für den Gloriablock propagiert wird, ist hier zu erwähnen. Einerseits ist eine gestalterische Ausdifferenzierung durch die Unterschiedlichkeit der vorkommenden räumlichen Ausgangssituationen und beauftragten Entwurfsverfasserinnen zu erwarten, andererseits legitimiert die Strategie den Rückzug der öffentlichen Hand aus der Bestandspflege und Attraktivierung der öffentlichen Verkehrsräume. Sie ist daher stets in Abstimmung mit den geplanten Maßnahmen im öffentlichen Raum einzusetzen, um zu positiven Resultaten zu führen, wie dies die Motivation des politischen Handelns im letzten Kantstraßenabschnitt zwar nahelegt, von der geplanten Verdichtung aber u. U. ad absurdum geführt wird.

Die Aufwertung privater Räume, die bereits der Öffentlichkeit teilweise zur Verfügung stehen, wird im Victoria-Block durch die neue Verbindungsfunktion der Passage, ihre spektakuläre Architektur und die Kommerzialisierung des Blockinnenbereichs versucht. Für einen Citybereich erscheint der Versuch sinnvoll und ist deshalb als solcher unumstritten, zumal die Verfügbarkeit des Raums auch vor dem Umbau trotz des scheinbar nichtkommerziellen, aber unattraktiven Erholungsflächencharakters Einschränkungen unterlegen hat¹⁰⁶³. Auch hier bleibt die Verantwortung für die Attraktivität des benachbarten öffentlichen Raums das Kernproblem, das sich in der Auseinandersetzung um Riegelwirkung des Gebäudes und den Glaserker am Kurfürstendamm niederschlägt.

Im privaten Raum wird die Nutzung durch den Eigentümer selbstverständlich kontrolliert. Der damit naheliegende Ausschluß bestimmter Nutzergruppen manifestiert sich auf die unterschiedlichste Weise. Zuweilen ist er nicht einmal bewußt organisiert. Um die Selektivität der Verfügbarkeit angemessen bewerten zu können, ist es erforderlich, darauf zu verweisen, daß auch der öffentliche Raum diese Merkmale aufweisen kann - ganz ungeachtet der sicherheitspolitischen Überwachungsmaßnahmen, die oben bereits kurz erwähnt wurden. Die subtilste Form des Ausschlusses besteht in der geringen Eignung angebotener Räume für bestimmte Nutzerschichten. Erst wenn dadurch einzelne Nutzerschichten tatsächlich aufgrund der beschriebenen Substitution öffentlicher Räume durch private Räume ihrer Entfaltungsmöglichkeiten beraubt werden, kann von einer problematischen Tendenz der Verfügung über Raum gesprochen werden. Natürlich ist hier zunächst an sozial Benachteiligte zu denken. Die Aufwertung von privaten Räumen reicht von der äußeren Gestaltung bis zum Niveau des gemachten Angebots. Der Aufforderungscharakter der Materialwahl, der räumlichen Organisation und der sichtbaren oder versteckten „Hausordnung“ auf den privaten Räumen trägt beispielsweise auf dem Bolle-Gelände tatsächlich Merkmale der Abgrenzung gegenüber dem Niveau der „proletarischen“ Umgebung. Dies liegt teilweise im Angebot sowie - in milderer Form als auf dem benachbarten Teleport-Gelände - in der eingeschränkten Attraktivität der Wege mit Ausnahme des Uferwegs begründet. Teilflächen signalisieren ihre Privatheit durch die Art der Inanspruchnahme durch die ansässigen Nutzer (G113). Ähnliche Merkmale weisen auch andere Projekte dieser Untersuchung auf. Die Akteure der Stadtentwicklungspolitik tragen durch ihren Einsatz gegen Mindeststandards bei den privaten Freiflächen zu dieser Ausdifferenzierung bei, die durch das Muster der Hochhäuser mit umgebender Freifläche noch vervielfältigt wird. Daneben gibt es allerdings ebenfalls Beispiele von einer Verteidigung der großzügigen Nutzbarkeit der Räume, so daß angesichts der Tatsache,

¹⁰⁶² Die mögliche Alternative, die beispielsweise im offenen, aber in einem Zug entworfenen Einkaufszentrum des Amsterdamer Stadtteils Bijlmermeer vorzufinden ist, nämlich die klare Benutzerführung, die Ausrichtung des Konzepts auf deutlich präsenze Konsumorientierung und nicht zuletzt der erfolgreiche politische Einsatz gegen das Aufkommen informeller Einzelhandelsaktivitäten der zu einem großen Anteil ausländischen Wohnbevölkerung des Stadtteils an - ansonsten praktisch hinsichtlich des Einzelhandels nicht vorhandenen - dezentralen Standorten der benachbarten Großsiedlung zeigt, daß Stadtentwicklungspolitik im Bereich des innerstädtischen Einzelhandels nur über begrenzte Optionen zu verfügen scheint, die hier aufgrund der engen Kopplung der Einzelhandels- mit der Büroflächenentwicklung näher diskutiert werden.

¹⁰⁶³ Eines der ersten Erlebnisse des Autors als Neu-Berliner Mitte der 1980er Jahre war der Biß eines Wachhundes im Victoria-Block bei einer Diskussion mit dem Wachmann, der ihn aufgefordert hatte, sich nicht auf den Bänken liegend zu erholen.

daß es sich um Flächen im privaten Eigentum handelt, die Bilanz keineswegs eindeutig positiv oder negativ ist. In ihrer verschärften Form betrifft die Organisation der Freiraumnutzung die Ausgrenzung von Obdachlosen oder den Ausschluß unerwünschter Betätigungen in Abwägung zum erhöhten Sicherheitsempfinden der „Durchschnittsbevölkerung“. Hier ist zwar einiges über *shopping malls* geschrieben worden, doch ist der Charakter der hier untersuchten Gebiete immer noch so heterogen, daß von einem gesamtstädtisch eindeutigen Verdrängungstrend noch nicht gesprochen werden kann. Eines ihrer wesentlichen Charakteristika ist der doppelte Abschluß gegenüber dem öffentlichen Raum, der sich in der Überdachung und der Anbringung von Türen in den Zugangsbereichen äußert. Hier hat die Berliner Stadtentwicklungspolitik zwar wie am Potsdamer Platz Kompromisse erkämpft, doch ist zum einen die selektive Verfügbarkeit über Zugangskontrollen erleichtert, zum anderen bewirkt wiederum die Materialwahl und Ausstattung eine Vorselektion von Aktivitäten, die im öffentlichen Raum typisch sind. Selbst wenn letzterer einer starken Differenzierung unterliegt, die keineswegs auf allen öffentlichen Flächen das gleiche Nutzungsspektrum mit sich bringt, erscheint es fraglich, ob die private Entscheidung über die Art der Belegung des Verkehrsraums im Konsumraum (Bsp. Straßenmusikanten) eine positive Entwicklung darstellt. Ein entscheidender Schub für die hier beschriebenen Phänomene könnte dann eintreten, wenn in einer nächsten Verwertungswelle die bisher zurückgestellten Projekte realisiert werden und drastische Visionen von einer Vertreibung explizit diffamierter Randgruppen beispielsweise vom Breitscheidplatz Wirklichkeit werden. Hier tragen Städtebauer wie Ortner in seiner Präsentation des ersten Planwerks-Entwurfs (Stadtforum vom 29.11.1996) erheblich zu einer Ausgrenzungspolitik bei. Inwiefern sich eine solche Politik umsetzen läßt, ist noch keineswegs abzusehen.

5.33 Boden- und Liegenschaftspolitik

Ohne das umfangreiche Thema umfassend würdigen zu können, seien hier vier Kernpunkte angesprochen, die starke Bezüge zur Stadtentwicklungspolitik aufweisen. Diese sind die Bewertungsproblematik, die Privatisierungspolitik, die Anwendung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme und die Bodenvorratspolitik.

Die Bewertung der Grundstückspreise wirkt sich auf den privaten Grundstücksverkehr und damit indirekt auf die Verhandlungsposition der privaten Investoren aus, die bestrebt sind, eine bauliche Dichte zu erreichen, die eine Refinanzierung ihres Grunderwerbs zulassen, insofern ist die Übergangsphase der Vereinigung nicht nur wegen der Grundstückspolitik der Treuhandanstalt bedeutsam und verzerrend, sondern auch wegen der *time lags* der Bewertungsverfahren. Die Politik der Treuhandanstalt wurde hier bewußt nicht näher beleuchtet, da sie einen Sonderfall darstellt, der für das künftige Entscheidungsverhalten nur insofern prägend sein wird, als sich durch die hohen Dichteverprechungen, die sich in den Preisverhandlungen und Kaufvertragskonditionen ausdrückten, ein zusätzlicher Schub für die innerstädtische Verdichtungswelle ergeben hat, also hohe Dichten zusätzlich „hoffähig“ gemacht wurden. Auch wenn Akteure darauf verweisen, daß sich durch die *time lags* immer Unmut bei Verkäufen öffentlicher Grundstücke an private Investoren ergibt (G052) und scheinbar niedrige Grundstückspreise nachträglich als wichtige Voraussetzung für die Realisierbarkeit von Schlüsselinvestitionen wie am Potsdamer Platz auch in Zeiten schwacher Konjunktur herausstellen, geht die Bodenpolitik an dieser Stelle keineswegs konform mit der Stadtentwicklungspolitik. Vereinbarungen mit privaten Investoren werden einseitig aufgekündigt, wenn die Konjunktur ihre Realisierung nicht zuläßt, doch sind Nachforderungen beim Grundstückspreis nicht vorgesehen¹⁰⁶⁴. Insofern ist das eigentliche Ärgernis beispielsweise des Kantendreieck-Prozesses weniger die Tatsache, daß dem Land durch die unglücklichen Umstände des Bewertungsverfahrens Einnahmen entgangen sind, als daß das realisierte Projekt weit von seinem ursprünglichen Anspruch hinsichtlich seiner Nutzungen entfernt ist und der Eigentümer starke Unterstützung unter den mit dem städtebaulichen Kompromiß unzufriedenen Entscheidern für eine höhere Ausnutzung des Grundstücks erhält, während die Realisierung des Stadtplatzes weiterhin aussteht. Die indirekten Subventionen am Potsdamer Platz sind bereits erwähnt worden, doch scheint inzwischen - wie am Alexanderplatz zu beobachten - die Lage des Berliner Haushalts hier zu stärkerer Ausgabendisziplin zu zwingen.

¹⁰⁶⁴ Zu erwähnen sind jedoch Klauseln in Verkaufsverträgen des Landes Berlin, nach denen sich der Bodenpreis erhöht, wenn das zulässige Nutzungsmaß im Rahmen des Planungsprozesses über das ursprünglich anvisierte Maß steigt.

Die Privatisierungspolitik ist ein Feld, das im wesentlichen im Bereich der Wohnungspolitik relevant ist. Dennoch ist auffällig, daß - bei offensichtlicher stadtentwicklungspolitischer Unerheblichkeit dahingehend, ob öffentliche Flächen im Erbbaurecht vergeben oder verkauft werden¹⁰⁶⁵ - eine enge Verzahnung von Privatisierungszielen und städtebaulichen Zielen nicht erfolgt. Die drei Fälle Kant-Dreieck, Bolle-Block und Treptowers weisen Grundstücksverhandlungen zwischen der öffentlichen Hand und Investorinnen auf, die unabhängig von den stadtentwicklungspolitischen Zielen ablaufen. Weiter fällt auf, daß eine Eigenentwicklung von Grundstücken durch das Land Berlin auf die Tätigkeit und Vermarktungsstrategie der Berliner Landesentwicklungsgesellschaft beschränkt bleibt, deren Tätigkeit weitgehend unabhängig von öffentlicher Kontrolle abläuft.

Dies leitet über zu den Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, die ähnliche Charakteristika aufweisen. Dabei wird unternehmerisches Risiko bis hin zu Anfangsverlusten in dreistelliger Millionenhöhe in Kauf genommen, da Entwicklung nicht von Anfang an kostendeckend sein könne (z. B. G052, IHK-Veranstaltung zu Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen am 23.02.1999). Wenngleich die Prestige-trächtigkeit der Maßnahmen offenbar den Gesichtsverlust durch eine Rücknahme oder Aufgabe verbietet und damit den Entwicklungsmaßnahmen eine weitreichenden Handlungsfreiheit einräumt, läßt sich nachweisen, daß die Anfangsverluste keineswegs allein auf den unglücklichen Umstand des eintretenden Konjunkturabschwungs zurückzuführen sind und deshalb das Sitzen auf hohen Anfangswerten auch auf die politischen Entscheidungsmechanismen im Senat und insbesondere unter Bausenator Nagel zurückzuführen sind (Altrock 2000a).

Erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre haben sich erste Ansätze einer Bodenvorratspolitik ergeben, die zusammen mit bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen preisdämpfend auf den Bodenmarkt in der Innenstadt wirken und damit mittelfristig noch bestehende Entwicklungsblockaden beseitigen könnten - bei gleichzeitiger Entspannung des hohen bodenpreisbedingten Drucks auf die projektbezogene Dichte (Schäfer/Lau/Specovius 2000). In den 1990er Jahren sind allerdings im Büroflächenbereich noch keine spürbaren Erfolge einer Bodenvorratspolitik zu verzeichnen gewesen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die innerstädtische Tertiärisierung nur ansatzweise mit der Boden- und Liegenschaftspolitik und verwandten Bereichen abgestimmt werden konnte. Teilweise hat auch hier die Überschätzung der Möglichkeiten des Berliner Markts ihr übriges getan, doch sind in der zersplitterten Akteurinnenlandschaft Chancen einer stringent abgestimmten Beeinflussung des Bodenmarkts bislang vergeben worden.

5.34 Bewertung

In den obigen Anmerkungen zur Verfügung über Raum ist ein unübersichtliches, vielschichtiges Bild gezeichnet worden. Zwar ließe sich mit einer vertiefenden Untersuchung des Problems ein klarerer Bewertungsmaßstab generieren, doch muß dieser auch dann angreifbar bleiben. Die unversöhnliche Gegenüberstellung der durchaus beobachtbaren Ausgrenzungspolitik auf öffentlichen wie privaten Freiräumen und der Herstellung von Sicherheit oder zumindest einem Sicherheitsempfinden sowie der Vervielfältigung von Erlebniswelten des Konsums wird politisch immer weitgehend zugunsten einer überwältigenden Mehrheit aufgelöst werden. Eine Betrachtung von außen, die die gesellschaftlichen Kosten der Ausgrenzung mit dem Nutzen einer privatwirtschaftlich gestützten Vervielfältigung gegeneinander abwägt, bleibt theoretisch. Aufgabe des gesellschaftspolitischen Prozesses muß es hier wegen der großen Bedeutung der nun auch verstärkt auf privatem Grund und Boden liegenden Kommunikationsräume in der Stadt sein, den dahingehenden gesellschaftlichen Wandel öffentlich zu thematisieren und seine Folgen bis hin zu den abschreckend erscheinenden Ausgrenzungsmechanismen der gespaltenen US-amerikanischen Stadt zu diskutieren. Das Defizit der Berliner Stadtentwicklungspolitik liegt demnach weniger in dem möglicherweise nur halbherzigen Einsatz gegen den offenbar universalen Trend in der Organisation der City und anderer vor allem dem Einzelhandel dienender Bereiche der Stadt, sondern darin, daß die Entwicklungen kaum in einem öffentlichen Diskurs zur Debatte gestellt werden und sich die Akteure des Ent-

¹⁰⁶⁵ Vgl. dazu Abgeordnetenhaus von Berlin, 73. Sitzung vom 06.10.1994, Plenarprotokoll S. 6239 (D).

scheidungsprozesses weitgehend unhinterfragt legitimatorisch je der Facette des Trends bedienen können, die ihrer eigenen Idee am besten zum Durchbruch verhilft¹⁰⁶⁶.

5.4 Instrumente der Verzahnung

5.41 Der Stellenwert von *linkages* in der Berliner Stadtentwicklung

Linkages spielen vor allem in der US-amerikanischen Stadtentwicklungspolitik eine große Rolle. Der Versuch, Investorinnen im Gegenzug zur Schaffung von Planungsrecht, ggf. verbunden mit der Genehmigung einer höheren Ausnutzung des Grundstücks, im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft dazu zu bringen, städtische Dienstleistungen und Versorgungsaufgaben oder Ziele der lokalen Wirtschaftspolitik wie im Bereich der Qualifikation, der Einstellung von Vertretern marginalisierter Bevölkerungsgruppen oder der zielgerichteten Vergabe von Aufträgen an ethnische Betriebe zu unterstützen, scheitert teilweise am deutschen Rechtssystem und ist in Berlin wenig entwickelt. Unübersehbar ist allerdings die pauschale Formel „Dichte für Arbeitsplätze“, die die Berliner Stadtentwicklungspolitik informell durchzieht und das Handeln der Akteurinnen der öffentlichen Hand mitbestimmt. Der Mangel an vertraglichen Bindungen mit den Investoren - sieht man einmal vom Sonderfall der Treuhandanstalt ab, die Auflagen bereits in den Kaufvertrag integrieren konnte, aber dabei auch nur bedingt erfolgreich war - führt dazu, daß im Entscheidungsprozeß die öffentliche Hand einen strategischen Nachteil besitzt, da sie Dichteerhöhungen usw. in der vagen Hoffnung auf die Erfüllung von Versprechungen des Investors gewährt, dabei aber immerhin Plausibilitätsprüfungen dahingehend durchführt, mit welchem Nachdruck und welcher Realisierungswahrscheinlichkeit das Nutzungskonzept vom Investor verfolgt wird.

Damit bleiben über die planungsrechtlichen Regelungen und die unten behandelten Städtebaulichen Verträge hinaus *linkages* auf informelle Absprachen und die Einflußmöglichkeiten auf zu veräußernde Grundstücke der öffentlichen Hand beschränkt. „Gegenleistungen“ der Investoren stellen die absolute Ausnahme dar, während die Erfüllung von nutzungsbezogenen Zielen der öffentlichen Hand in der Mehrzahl der Fälle darauf zurückzuführen sind, daß eine „Belebung“ und „Vielfalt“ der errichteten Immobilie gemeinsames Ziel von Investorin und öffentlicher Hand darstellt. Selbst die Bindung an kaufvertragliche Regelungen bei öffentlichen Grundstücken kann scheitern, wenn die Investition sonst gefährdet ist. Lediglich die Durchführung von städtebaulichen Wettbewerben wird dabei recht konsequent eingefordert, da aus ihr wiederum konsensfähige planungsrechtliche Festlegungen hervorgehen.

5.42 Die Verbreitung von Städtebaulichen Verträgen

In den Städtebaulichen Verträgen, auf deren rechtliche Konstruktion hier nicht näher eingegangen werden soll, spiegeln sich die Versuche der Einflußnahme auf Investoren. Die Ergebnisse weisen eine große Spannweite auf, was sich auf die noch geringen Erfahrungen mit dem Instrument zurückführen läßt. Es gibt dabei Hinweise darauf, daß durch die Senatsbauverwaltung - die ihrerseits das Instrument im Rahmen der Wohnungsbautätigkeit privater Investoren bereits Anfang der 1990er Jahre eingesetzt hat - Bezirke bei ihren eigenständigen Versuchen zum Abschluß städtebaulicher Verträge teilweise eher entmutigt worden sind (G106). Dennoch hat es, wie in den Fallstudien deutlich geworden ist, gerade im Bereich der privaten Freiflächnutzung und -gestaltung eine Reihe von vertraglichen Vereinbarungen gegeben. Weitere identifizierte Regelungsbereiche des Senats und der Bezirke betreffen Altlastensanierung, Bau von Erschließungsanlagen und Finanzierung sozialer Infrastruktur sowie den Denkmalschutz. Auch weitergehende Regelungen scheitern nicht zwangsläufig an der scheinbaren Inflexibilität der Rechtslage, wie das Beispiel Treptowers zeigt. Die angestrebten Partnerschaften scheitern allerdings offenbar regelmäßig an zwei Stellen. Erstens kommt eine Verknüpfung weitergehender als rechtlich ohnehin gebotener Leistungen des Investors mit einer Dichteerhöhung oder einer ähnlichen Kompensationsleistung dann nicht zustande, wenn das von der öffentlichen Hand in Aussicht gestellte Angebot nicht eindeutig konditioniert wird. Dies ist dann der Fall, wenn verschiedene Teile der öffentlichen Hand unterschiedliche städtebauliche Auffassungen besitzen oder bereits vorab über ein hinsichtlich der städtebaulichen Gestalt konsens-

¹⁰⁶⁶ Dies gilt für *shopping malls* gleichermaßen wie für *urban entertainment center*, Flanierbereiche auf privaten Grundstücken, grüne Oasen u. v. m. Damit wird die genannte Fragestellung für sämtliche hier untersuchte Fallstudien relevant, hat aber beispielsweise in der Diskussion um den Breitscheidplatz und der Bewertung des Potsdamer Platzes einen besonderen Stellenwert.

bildendes Verfahren durchgeführt oder eingeleitet wurde, das gewissermaßen einen informellen Anspruch des Investors auf diese und damit auch die Grundstücksausnutzung begründet. Zweitens wird vom Investor bei hinreichend weit fortgeschrittenem Verfahren eine Vereinbarung dann zurückgewiesen, wenn sie gravierenden - und möglicherweise bis dahin nicht vorhersehbaren - Einfluß auf seine Kalkulation nehmen würde. Auch wenn die von ihm zu tragende Belastung möglicherweise im Verhältnis zur Gesamtinvestition geringfügig erscheint, wird die Investorin wegen seiner eng bemessener Gewinnmargen u. U. darauf setzen, daß die verantwortlichen Politiker nicht leichtfertig ein spätes Scheitern des Investitionsvorhabens riskieren können.

5.5 Thematisierung von „Nachhaltigkeit“ und Fazit

Versucht man eine Zusammenschau der oben behandelten Themen, so ist die Frage zu stellen, ob nicht die verstreuten Ansprüche an ökonomische Tragfähigkeit, soziale Verträglichkeit, Abstimmung auf die Möglichkeiten des Landeshaushalts und Einordnung der neuen Nutzungen in das Stadtgefüge einen Bezug des Entscheidungsprozesses zum Konzept der „Nachhaltigkeit“ erforderlich machen, das inzwischen seinen Weg bis in den § 1 BauGB gefunden hat. Es ist durch die Fallstudienanalyse deutlich geworden, daß dieser Bezug kaum versucht wird. Dies liegt nicht zuletzt an der Verfahrensgebundenheit der Verwaltung, die mit der Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsstudien und dem umfassenden Ansatz der Flächennutzungsplanung eine Reihe von Operationalisierungen versucht, die zumeist aus gesetzlichen Verpflichtungen resultieren. Lediglich die Flächennutzungsplanung weist allerdings explizite und zugleich systematische leitbildhafte Vertiefungen auf, die ansatzweise von einer Konzeption von Nachhaltigkeit zeugen¹⁰⁶⁷. Die auffallende Beliebigkeit, mit der der Begriff oder seine Abwandlungen und Verkürzungen im Rahmen der projektbezogenen Stadtentwicklungspolitik Anwendung finden, deutet darauf hin, daß seine Operationalisierung für die Einzelprojektentscheidung noch aussteht - und vermutlich auch weiter auf sich warten läßt. Das als schwammig kritisierte Konzept, dessen Konkretisierung in meßbaren Indikatoren bis heute fragwürdig erscheint¹⁰⁶⁸, wirkt sowohl für „begrünungsorientierte“ als auch „verdichtungsorientierte“ Akteure der Stadtentwicklungspolitik legitimationsstiftend, so daß angesichts der starken verbalen und politischen Prägung projektorientierter Stadtentwicklung die Kritiker des Konzepts der Nachhaltigkeit Recht zu behalten scheinen: Der Begriff bietet - zumindest bei der Entscheidung über städtebauliche Charakteristika von innerstädtischen Verdichtungsmaßnahmen - keine hinreichenden entscheidungsleitenden Ansatzpunkte. Kritische Analysen der Nachhaltigkeit der Berliner Büroflächenpolitik bleiben denn bisweilen einen stringenten Bewertungsrahmen schuldig und stützen sich im wesentlichen auf Aussagen anderer Kritikerinnen vorwiegend aus dem „begrünungsorientierten“ Lager (Blais/Spars 1999). Nichtsdestoweniger ist die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Thematisierung von „Nachhaltigkeit“ in der Berliner Stadtentwicklungspolitik zu beklagen. Offenbar ist es Teil der immer wieder als äußerst „städtebaulich“ und wenig „stadtplanerisch“ empfundenen Berliner Stadtentwicklungsdiskussion, „Nachhaltigkeit“ mangels Thematisierung gar nicht zum Erfolgskriterium der Stadtentwicklungspolitik machen zu müssen¹⁰⁶⁹, wenngleich nicht abgestritten werden kann und soll, daß eine Vielfalt von Einzelinitiativen sowohl von Seiten der öffentlichen Hand als auch anderer Akteure Bausteine des Nachhaltigkeitskonzepts verfolgt.

Der Versuch einer Gesamtbilanz der projektorientierten Berliner Stadtentwicklungspolitik¹⁰⁷⁰ im Untersuchungszeitraum verdeutlicht, daß diese sich im Bereich der Wirtschaftsstrukturpolitik mit der diffusen Hoffnung auf den sektoralen Strukturwandel begnügt hat oder begnügen mußte, flankiert von Anstren-

¹⁰⁶⁷ Vgl. dazu den Flächennutzungsplanungsprozeß und das Berliner Landschaftsprogramm. Eine konsequente Prüfung des FNP auf seine „Nachhaltigkeit“ ist bisher wegen methodischer Probleme und aus Kostengründen jedoch ausgeblieben.

¹⁰⁶⁸ Vgl. dazu z. B. Fuhrich 2000.

¹⁰⁶⁹ Ein Versuch in dieser Richtung ist durch das „Planwerk Innenstadt“ gemacht worden. Ob die dahinterstehende Motivation wirklich der Anspruch der „Nachhaltigkeit“ ist, ist umstritten. Vgl. SenSUT 1997, 1999, Bodenschatz 2000. Jedenfalls ist wegen der bisher noch kaum abschätzbaren Resultate des Planwerks-Prozesses auch das Planwerk noch nicht zum Prüfstein und Nachweis der Nachhaltigkeit Berliner Stadtentwicklungspolitik geworden.

¹⁰⁷⁰ Hier verstanden als diejenige Politik, die tatsächlich standortwirksam geworden ist, und zwar sowohl im Hinblick auf realisierte als auch auf verhinderte Projekte, jeweils im Zusammenhang mit dem weiteren Rahmen, der Gegenstand dieses Kapitels ist.

gungen zur Vermarktung der Stadt, und dabei zumindest im öffentlichen Sektor einen sozialverträglichen Kurs des Beschäftigungsabbaus verfolgt hat. Es ist dabei auffällig, wie leicht sich die politischen Akteure mit einer Flächenangebotspolitik zufrieden geben, ohne stärkeren Einfluß auf die davon weitgehend entkoppelte Arbeitsplatzsituation nehmen zu können. Das Verhältnis von Stadtentwicklungspolitik und Bestandspolitik ist zwar wegen der unmittelbar empfundenen Bedrohung an die City angrenzender Wohnquartiere höchst umstritten, doch hat es die neoelitistische Politik lange Zeit verstanden, sich durch umfangreiche Stadterneuerungsmaßnahmen den Rücken frei zu halten und die abstrakten und nur schwer methodisch sauber meßbaren befürchteten Folgewirkungen der Büroflächenpolitik, insbesondere Verdrängung und soziale Polarisierung, in die Diskussionszirkel einer kritischen, aber nur wenig einflußreichen Teilöffentlichkeit zu verbannen. Die Berliner Haushaltskrise zeigt einen prägenden Einfluß auf die Stadtentwicklungspolitik, der insbesondere im Hinblick auf die kaum veränderten Schwerpunktsetzungen der öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen und der Flächenangebotspolitik kritisch beleuchtet wurde. Die Verfügung über den öffentlichen und privaten Raum stellte sich als kaum abschließend bewertbar heraus, doch steht eine politische Debatte über das Thema weiterhin aus. Die Instrumente der Verzahnung von Städtebau und Stadtentwicklung in der Planung von Einzelprojekten ist eng an die rechtlichen Möglichkeiten gebunden, aber weiterentwicklungsfähig. Dabei ist darauf zu hoffen, daß die Ablösung der erheblich auf Legitimationsbeschaffung ausgerichteten Politik der frühen 1990er Jahre mit dem Ende der vorher ungekannten Zahl parallel zu bewältigender Projekte der Vergangenheit angehört und damit die Chance zu einer sorgfältigen Standortsteuerung mit offensiver Thematisierung im politischen Raum und der Öffentlichkeit besteht, ohne daß sich daraus gravierende Entscheidungsblockaden ergeben. Die Erfahrungen der 1990er Jahre bieten zumindest hinreichende Ansatzpunkte für die Ausbildung eines solchen Integrationskurses.

TEIL D

THEORIE UND FOLGERUNGEN

1. KRITISCHE WÜRDIGUNG DER THEORIEANSÄTZE UND BEITRÄGE ZUR THEORIEBILDUNG

1.1 Ansätze der *new urban politics*

Die Theorieansätze der *new urban politics* (Regimetheorie, Wachstumskoalitionen, *Governance*-Modelle usw.) behandeln in ihrem Kern die Fragen, wie Stadtentwicklungspolitik Handlungsfähigkeit herstellt und stabilisiert, wenn die in der Stadt vorhandenen Einflüsse und Machtfaktoren sich aufgrund ihrer Vielfalt gegenseitig zu blockieren drohen, welche Rolle dabei das Zusammenwirken von öffentlicher Hand und dem privaten Unternehmenssektor spielt und inwieweit es der Politik gelingen kann, auf lokaler Ebene verteilungspolitische Ziele zu verfolgen. Die in dieser Untersuchung beleuchteten Fallstudien behandeln zwar nur einen Ausschnitt der Stadtentwicklungspolitik, stellen aber einen breiten Fundus für eine Einschätzung der Aussagekraft der Theorieansätze dar. Dabei stellt sich heraus, daß sich die Stadtentwicklungspolitik in Berlin nur schwer in das enge analytische Korsett dieser Ansätze zwängen läßt, auch wenn dies von bestimmten Autoren implizit und explizit versucht worden ist (vgl. oben). Es wird hier behauptet, daß eine diesbezügliche Zuschreibung zu kurz greifen würde.

Die Stadtentwicklungspolitik läßt sich am ehesten als institutionell quasi-pluralistischer Neoelitismus mit Elementen eines gestaltungspolitischen Regimes beschreiben. Dieses Wortungetüm macht deutlich, wie komplex die Entscheidungswirklichkeit in Berlin ist, und soll einen Hinweis darauf geben, daß die Herausdistillation eines bestimmten prägnanten Begriffs nur unter erheblicher Vergrößerung der realen Verhältnisse vor Ort möglich ist, die - so eine Vermutung des Autors - auch auf einige Städte zutrifft, die für die Theorieansätze der lokalen Politikforschung Pate gestanden haben. Demnach wäre ein Teil der Kontroverse um die Anwendbarkeit bestimmter theoretischer Modelle Resultat unterschiedlicher Standpunkte und aus ihnen resultierender unterschiedlicher Projektionen der Wirklichkeit. Wenngleich erhebliche Unterschiede zwischen extremen *settings* der Stadtentwicklungspolitik wie beispielsweise in Houston auf der einen Seite und Boston auf der anderen keineswegs negiert werden sollen, bleibt doch festzuhalten, daß ein und dieselbe Stadt durchaus pluralistische wie elitistische Elemente aufweisen kann, um die Urkontroverse der lokalen Politikforschung aufzugreifen, bei Verzicht auf den törichten Kampfbegriff des „unitary interest“ einer Stadt eine Integration auch der Ansätze von Peterson (1981) und Stone (1987a, 1987b, 1989) möglich ist, die Kritik von Sites (1997) am Regime-Ansatz über die Berücksichtigung sich wandelnder Standortfaktoren und ihrer prägenden Wirkung auf die Stadtentwicklungspolitik weitgehend auflösbar ist, wobei der Begriff der „local dependency“ von Cox und Mair (1988) in eine ähnliche Richtung zielt.

Wesentlich erscheint dabei für Berlin zweierlei: Erstens ist für eine Herstellung von Handlungsfähigkeit die Ausbildung eines Regimes nicht erforderlich, sondern es genügt die Aktivierung und Ausschöpfung von Handlungsspielräumen der Schlüsselakteure, die sich mit den Rahmenbedingungen verschieben und dabei einerseits - im Sinne von Sites - Anpassungsreaktionen der Stadtentwicklungspolitik provozieren, andererseits - im Sinne von Stone - erhebliche politische Spielräume gewähren, die vor allem über eine Ausdifferenzierung der Stadtentwicklungspolitik in verschiedene Einzelfelder Akzentsetzungen erlauben. Zweitens ist auch die analytische Kategorie der Handlungsfähigkeit oder der „social production“ (Stone) selbst wiederum Gegenstand unterschiedlicher Standpunkte, beispielsweise, wenn man sie als „Steuerungsfähigkeit“ oder als „Entscheidungsfähigkeit“ begreift, so daß sich je nach politischer Verortung des Beobachters sowohl eine bejahende als auch eine verneinende Beurteilung der Handlungsfähigkeit im Falle Berlins ergeben kann¹⁰⁷¹. Im folgenden sollen nun die wichtigeren Ansätze auf ihren Erklärungsge-

¹⁰⁷¹ Im einfachsten Fall stellt ein Unternehmer fest, daß Entscheidungsprozesse in Berlin so kompliziert wie nirgendwo anders seien, während ein kritischer Politökonom darauf verweist, daß die Stadtentwicklungspolitik in der ersten Hälfte der 1990er Jahre blindlings in die Überproduktion auf dem Büroflächenmarkt geschliddert sei und mithin viel zu viele Entscheidungen produziert habe (geringe vs. hohe Entscheidungsfähigkeit). Oder es

halt für Berlin geprüft werden. Danach wird schließlich erläutert, inwiefern die oben erwähnte Charakterisierung zutreffend ist.

1.11 Erklärungsgehalt der Regimetheorie - Ein „Urbanes Regime“ in Berlin?

In Berlin lassen sich einige Elemente eines Urbanen Regimes beobachten. Sie lassen sich gliedern in wirtschaftspolitische, institutionell-partnerschaftliche, verwaltungsbezogen-professionelle und leitbildhaft-städtebauliche Elemente. Es wird sich jedoch herausstellen, daß diese lediglich punktuell die Stadtentwicklungspolitik bestimmen und keine kohärente, dauerhafte Konstruktion ergeben. Schließlich wird gezeigt, daß dennoch zumindest im Bereich der Büroflächenpolitik ein hohes Maß an „Entscheidungsfähigkeit“ sichergestellt werden kann.

Zu den wirtschaftspolitischen Elementen, gewissermaßen den klassischen Aspekten der wachstumsorientierten Modernisierungspolitik, zählen einige Akteure und Institutionen, die allerdings nur eine sehr begrenzte Wirkung für die Stadtentwicklungspolitik entfalten. Die Wirtschaftsverwaltung, traditionell auf Sicherung eines hinreichenden Flächenangebots für den sekundären Sektor bedacht sowie in den Feldern Gründungsförderung und Fördermittelvergabe tätig, wird von der Vereinigung der Halbstädte nicht allein überrumpelt. Der gnadenlose Strukturwandel mit dem Niedergang des sekundären Sektors kann kaum durch eigene wirkungsvolle Initiativen aufgehalten oder eigenständig gekontert werden, zu gering sind die Ressourcen des Ressorts. Wenngleich die gewissermaßen „nachgeordneten“ Einrichtungen der Wirtschaftsförderung wie die Wirtschaftsförderungsgesellschaft oder die GSG¹⁰⁷² ihr Aktivitätsspektrum ausdehnen, bleibt deren Wirkung auf wenige Einzelstandorte und -projekte beschränkt, und die Zersplitterung der mit Wirtschaftsförderung befaßten landeseigenen Organisationen und Unternehmen bleibt umstritten. Der Markt gewerblicher Flächen wird weitgehend von Maklern dominiert, so daß die Wirtschaftsförderung lediglich ein Anbieter von vielen bleibt und ihr eine bescheidene Rolle der Vermittlung zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft in Konflikten wie im Bolle-Block zukommt. Die Unternehmen, in Berlin aus bekanntem Grund kaum eine bedeutende Stimme der Stadtentwicklungspolitik, geraten nach der Vereinigung in Ost wie West teilweise in einen Überlebenskampf und beteiligen sich kaum an der Entwicklungsdiskussion beispielsweise des Zentrums, sondern beschränken sich auf lobbyistische Forderungen. Zwar sind die mittelständischen Bauträgergesellschaften aus dem West-Berlin der Vorwendezeit in der Lage, weit über ihr vorheriges Wirken hinaus und teilweise mit Unterstützung der Politik (Immobilien-) Großprojekte auf den Weg zu bringen, doch trotz ihrer Rolle als geschätzter Gesprächspartner in öffentlichen Diskussionen über Stadtentwicklungspolitik stellen sie sich im Hinblick auf konzeptionelle Ansätze nicht ins Rampenlicht. Berlin wird in der Vereinigungszeit zum Schauplatz eines so massiven Eindringens auswärtiger Investoren, die zunächst versuchen, in der Stadt Fuß zu fassen, daß eine abgestimmte strategische Wirtschaftspolitik zwischen ihnen und der öffentlichen Hand nicht zustande kommen kann und sich die Zusammenarbeit auf zielgerichtete Seminare und Konferenzen beschränkt. Die Entwicklung des Potsdamer Platzes und einiger anderer Großprojekte sieht die Stadtentwicklungspolitik an der Seite der Unternehmen, doch werden Konflikte mit ihnen öffentlich vernehmbar ausgetragen, so daß zwar der öffentlichen Hand attestiert werden kann, eine - möglicherweise unangemessen - unternehmerfreundliche Politik zu verfolgen, doch entsteht daraus kein strategisches längerfristiges Bündnis. Ortsansässige Unternehmen profitieren immobilienwirtschaftlich von den Wachstumshoffnungen der Politik, doch scheitern zahlreiche Projekte auf halbem Weg an der einbrechenden Konjunktur bzw. müssen nach der ersten Euphorie mit aufwendigen Vermittlungsverfahren gegen Widerstände in einigen entwicklungskritischen Bezirken durchgesetzt werden (Springer-Block). Die Industrie- und Handelskammer als das stadtentwicklungspolitische Sprachrohr ist zwar in den öffentlichen Diskussionsprozeß institutionell eingebunden, doch wird sie im wesentlichen mit einem Sprecher assoziiert, der den Entwicklungsprozeß wohlwollend, aber keineswegs kurzfristig und einseitig auf Unternehmerinteressen verengt begleitet. Allmählich bilden sich nach den zeitlich begrenzten und instabilen Kooperationsformen

wird die riesige Geschwindigkeit des Flächennutzungsplanverfahrens und die planerische Vorbereitung mehrerer City-Bereiche - und damit die Weiterentwicklung der polyzentralen Stadtstruktur unter veränderten Rahmenbedingungen - von Ex-Senator Hassemer hervorgehoben, während das Leerlaufen der Entlastungsstandorte am Ring und die vielgeschossige vollflächige Über- und Unterbauung innerstädtischer Standorte als kurzfristige Konzentrationspolitik gebrandmarkt wird (hohe vs. geringe Steuerungs-fähigkeit).

¹⁰⁷² Ein städtisches Unternehmen, das Gewerbehöfe betreibt und zu günstigen Preisen an bestimmte Nutzerkreise Gewerbeschoßflächen vermietet.

der ersten Monate nach dem Fall der Mauer lokal begrenzte Einflußzonen heraus, in denen lose Zusammenschlüsse von Investoren in enger Abstimmung mit der öffentlichen Hand Entwicklungsperspektiven ausloten. Dies ist insbesondere der Fall für das Umfeld des Breitscheidplatzes in der City-West und für den Alexanderplatz, wo bereits zu Zeiten des Wettbewerbsverfahrens eine enge Bindung zur öffentlichen Hand durch Senator Hassemer hergestellt ist. Die Einflußzonen bleiben punktuell, bestimmen die Stadtentwicklungspolitik allerdings darüber hinaus nur sehr eingeschränkt, da weitergehende Forderungen auf erheblichen Widerstand außerhalb der punktuellen Bündnisse stoßen würden. Daneben entstehen zweckgebunden entscheidungsorientierte Zusammenarbeitsformen der öffentlichen Hand mit Investoren wie am Ring-Center oder den Treptowers, die den Investoren nicht zu Einfluß auf die Stadtentwicklungspolitik verhelfen, aber immerhin wegen des nachhaltigeren Engagements der betreffenden Unternehmen deren Bedürfnisse vermitteln und Lernprozesse generieren, in denen beide Seiten schließlich besser abschätzen können, worin sich taktische von essentiellen Forderungen der Gegenseite unterscheiden.¹⁰⁷³

Über diese traditionellen Elemente hinaus hat die Berliner Stadtentwicklungspolitik auf verschiedenen Wegen versucht, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Unternehmenssektor und anderen Akteuren zu initiieren. Davon zeugen bereits die Festivals der 1980er Jahre (Internationale Bauausstellung, Bundesgartenschau, 750-Jahr-Feier, Kulturhauptstadt Europas). Unter den nach der Vereinigung versuchten Wegen ist entsprechend an vorderster Front die Olympia-Bewerbung zu nennen, doch auch ein neuerlicher Versuch einer Bauausstellung stellt ein Anschauungsbeispiel dar. Das Scheitern der Olympia-Bewerbung steht dabei als deutlichster Ausdruck der geringen Bedeutung partnerschaftlicher Ansätze. Die Einrichtung der privatwirtschaftlich organisierten Olympia GmbH und ihre fragwürdige Bewerbungspolitik, die auf den verschiedensten Feldern in die Kritik geraten ist¹⁰⁷⁴, lassen ein stadtentwicklungspolitisch interessantes innerstädtisches Modernisierungskonzept gegen ein zwar als ökologisch verkaufte, aber letztlich auf die Inanspruchnahme unbebauter Fläche außerhalb des Stadtgebiets von Sydney setzendes Konzept weit abgeschlagen auf einem aussichtslosen Platz rangieren, und es gelingt mit hypertrophen und schwer finanzierbaren Einzelprojekten nicht, die massiv geäußerte Kritik aus der Stadtbevölkerung zu besänftigen. Weiter ist die Einrichtung der „Partner für Berlin“ zu nennen, einer mit Unterstützung privater Unternehmen finanzierte Gesellschaft, die im wesentlichen Werbe- und Imagekampagnen für die Stadt durchführt, dabei aber isoliert agiert und in ihrer Wirkung beschränkt bleibt¹⁰⁷⁵. Das vielgepriesene Stadtforum hat zwar zu einer Belebung der Diskussion über die räumliche Entwicklung Berlins beigetragen, dabei aber nur in Ausnahmefällen wie am Potsdamer Platz tatsächlich einen gewissen Einfluß auf die Landespolitik gehabt, während es ansonsten der durch Gutachten und Einzelprojekte geprägten Stadtentwicklungspolitik eher legitimationsstiftend hinterhergelaufen ist und dabei Schlüsselakteure von außerhalb der Verwaltung in begrenztem Maß einbezogen hat. Die Ausbildung von landesübergreifenden Versuchen einer Partnerschaft mit Brandenburg muß wegen der in einer Volksabstimmung abgelehnten Länderehe zwar nicht als vollständig gescheitert gelten, doch sind die geringe Wirkungsmacht beispielsweise der Gemeinsamen Landesplanung, die Förderung des unmittelbaren Berliner Umlands durch die Brandenburgische Landesregierung und Einzelprojekte wie der Großflughafen Schönefeld Indizien, die eher gegen eine ausgeprägte, stabile Zusammenarbeit sprechen¹⁰⁷⁶. Während die wachstumspolitische Initiative der Hauptstadtplanung sich als positiv herausstellt und dem Land Berlin bestimmte Entscheidungsspielräume beläßt¹⁰⁷⁷, stellen die Bildung der Landesentwicklungsgesellschaft und die Festsetzung von Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Ansätze mit noch ungewissem Ausgang dar, die bereits in ihrer Konstruktion umstritten sind und teilweise eine der britischen Diskussion um dort wesentlich verbreitetere partnerschaftliche Ansätze vergleichbare Auseinandersetzung lohnen würden¹⁰⁷⁸, aber trotz

¹⁰⁷³ Eine Betrachtung der Bildungs- und Forschungspolitik als Element einer kohärenten Wirtschaftsförderpolitik muß hier außen vor bleiben. Es soll lediglich darauf hingewiesen werden, daß erhebliche Sparmaßnahmen hier trotz ehrgeiziger Vorzeigeprojekte die Berliner Politik widersprüchlich erscheinen lassen - teilweise bedingt durch die fiskalische Krise.

¹⁰⁷⁴ Hier sollen nur die mangelhafte Kontrolle über die Ausgaben, die Versuche, Stimmen von IOC-Mitgliedern durch überzogene Geschenke zu kaufen und die mangelhafte Außendarstellung sowohl in der Stadt als auch auf dem internationalen Parkett genannt werden.

¹⁰⁷⁵ Vgl. z. B. Rose 1997, S. 125 ff.

¹⁰⁷⁶ Vgl. z. B. Kleger 1996a, S. 127 ff.

¹⁰⁷⁷ Vgl. die umstrittenen Ergebnisse in Welch Guerra 1999.

den¹⁰⁷⁸, aber trotz ihrer personellen Verflechtungen mit dem engeren Kreis der Politik weit von stabilen Regimestrukturen entfernt sind. Dabei ist besonders aussagekräftig, daß die Tätigkeit der Entwicklungsträger und ihr Ausgabenverhalten einer so starken Kritik durch Abgeordnetenhaus und Landesrechnungshof unterliegen, daß zumindest auf die veränderte Marktsituation orientierte Anpassungsstrategien unvermeidbar werden (Berliner Morgenpost 24.02.1999).

Starke Wirkung üben verwaltungsbezogen-professionelle Arrangements auf die Entscheidungsfindung aus, die Ergebnis des zweistufigen Berliner Verwaltungsaufbaus sind und bereits lange vor der Vereinigung die West-Berliner Politik prägen¹⁰⁷⁹. Sie sind auch in dieser Untersuchung deutlich geworden und sichern durch breite informelle Koalitionen auf Bezirksebene und „formelle“ Koalitionen auf Landesebene die Durchsetzung der stadtentwicklungspolitischen Ziele der Landesregierung auf breiter Front, gestützt durch Rechtsinstrumente wie das Eintrittsrecht der Senatsverwaltung und die budgetrechtlichen Kompetenzen des Abgeordnetenhauses. Diese werden ab Mitte der 1990er Jahre mit der Verwaltungsreform zwar bewußt zugunsten der Bezirke abgeschwächt, doch geschieht dies erst, als die wesentlichen Leit- und viele Projektentscheidungen nach der Vereinigung bereits getroffen sind. Neben dem grundsätzlichen Verwaltungsaufbau in Berlin sind drei weitere Faktoren zu berücksichtigen, zunächst der Verlauf des Einigungsprozesses, dann die Rolle der stadtentwicklungspolitischen Schlüsselakteure unter Berücksichtigung eigentumsrechtlicher Regelungen nach der Vereinigung und schließlich das Verhältnis von politischer und fachlich-professioneller Ebene der Verwaltung. Im Einigungsprozeß hat durch die frühe und enge Zusammenarbeit zwischen Senat und Magistrat ein intensiver Transfer von bundesrepublikanischem Know-how stattgefunden, der durch die Übernahme der Rechtsordnung schließlich seinen Abschluß fand. Von größerer Bedeutung sind allerdings die persönlichen Beratungsbeziehungen von temporär entsandten Mitarbeitern der West-Berliner Verwaltung, die den Grundstein für eine Stabilisierung des Einflusses der West-Berliner Elite von Entscheidungsträgern auf die Gesamtstadt gelegt hat. Die Zersplitterung der Verwaltungsstruktur hat zwar später diesen Beziehungen Rekrutierungsmechanismen beispielsweise in den Bezirken an die Seite gestellt, die wesentlich vielfältigere und schwerer überschaubare Entscheidungsträgerstrukturen ausgebildet haben und überdies schließlich bestimmte Teile der Ost-Berliner professionellen und politischen Elite in einflußreiche Positionen befördert hat, doch bleibt das Grundmuster der frühen strategischen Einflußnahme erhalten¹⁰⁸⁰. Betrachtet man die Stadtentwicklungspolitik der 1980er Jahre in West-Berlin, so läßt sich aus diesem Übergewicht der West-Berliner Einflüsse auf die Gesamtstadt allerdings noch kein hinreichender Nachweis für Regimestrukturen auf politischer Ebene ableiten: Innerhalb der 1980er Jahre gab es drei verschiedene Regierungskonstellationen in West-Berlin, und dabei stadtentwicklungspolitisch einen Niedergang des „Interessenblocks“ der Wohnungsbaupolitik der Nachkriegsmoderne, ein Intermezzo der Postmoderne und schließlich ein allmähliches Einsickern „ökologischer“ Ansätze in die Politik. Die Porträts der Entscheidungsträger aus den 1980er Jahren¹⁰⁸¹ haben deutlich gemacht, daß „Wirtschaftsförderungsorientierung“ und „Modernisierungsdrang“ keineswegs immer in die gleiche Richtung zielen, und die Instabilität der West-Berliner Politik nach den Skandalen, die zunächst die SPD und dann die CDU trafen, hat eindeutige und stabile politische Kontinuitäten geschwächt, so daß der Einigungsprozeß sich nicht auf ein stabiles und weitreichendes Bündnis aus „alten Zeiten“ berufen kann, sondern teilweise eine neue Sortierung der Machtressourcen mit sich bringt. Bei den stadtentwicklungspolitischen Schlüsselakteuren ist die Abschottung von der Öffentlichkeit zur Herstellung von Handlungsfähigkeit¹⁰⁸² in Vorentscheidungen auffällig (Lenhart 1998).

¹⁰⁷⁸ Vgl. dazu die obige Literaturanalyse.

¹⁰⁷⁹ Vgl. dazu z. B. Stimmann 1980b, S. 262 ff.

¹⁰⁸⁰ Dieses Muster ließe sich an vielen Indikatoren nachweisen, beispielsweise die Anzahl der West-Berliner und Ost-Berliner in Leitungspositionen der Verwaltung.

¹⁰⁸¹ Vgl. das Kapitel über die Akteure.

¹⁰⁸² Beachte allerdings, daß der Begriff von „Handlungsfähigkeit“, der hier verwendet wird, sich von dem der Regimetheorie unterscheidet. Während hier Politiker offenbar demonstrieren wollen, daß sie die Chance eines Investitionsschubs nicht vorüberziehen lassen wollen und die dafür notwendigen Voraussetzungen wie eine Überwindung der vermeintlichen oder tatsächlichen Selbstblockaden der Berliner Verwaltung und Politik zu schaffen in der Lage sind, ist der Begriff der „power to“ von Stone (1989) zwar eng damit verwandt, doch langfristiger auf eine Stabilisierung von Handlungsfähigkeit in einem vielstimmigen politischen Umfeld angelegt. Der auf die Berliner Situation bezogene Begriff ist daher eher aus einer legitimationsbezogenen Perspektive gewählt, während die Regimetheorie explizit darauf abhebt, daß Regime Wahlperioden überdauern können und dies bisweilen über mehrere Jahrzehnte auch tun.

Die Treuhandanstalt kommt als entscheidungsprägender und die Verdichtungspolitik aus Verwertungsinteresse stärkender Faktor hinzu, der Verzicht auf die Überleitung des Ost-Berliner Planungsrechts und die daraus resultierenden Konsequenzen und de facto entstehenden rechtlichen Freiräume in Verbindung mit der Politik des KOAI bereiten eine schnelle Überwindung von Investitionshindernissen vor, die schließlich auf breiter Front bauliche Ergebnisse zeitigt. Dieser eigentumsrechtliche Sonderfall sowie seine Nebenbedingungen und Konsequenzen (Schweitzer 1996, Rose 1997, Lenhart 1998, 2000) wurde hier wegen seiner Einmaligkeit und vorübergehenden Wirkung bewußt nicht in den Mittelpunkt gestellt. Aufgrund der ohnehin in den 1980er Jahren vorbereiteten Verdichtungspolitik im Bund wie in Berlin paaren sich allerdings zwei in die gleiche Richtung agierende Strömungen bzw. Einflußgrößen, so daß - zeitweise und auf den engsten Kreis der Entscheidungsträger vorwiegend auf Senatsebene beschränkt - Elemente einer bestimmten Form von Wachstumskoalition (s. u.) entstehen. Als dritter Faktor kann die Arbeitsteilung zwischen politischer und fachlicher Ebene genannt werden, die zwar personelle Verflechtungen beispielsweise zwischen Parlamenten und Verwaltungen sieht, aber eine enge Verknüpfung der Akteure auf politischer und fachlicher Ebene nicht ausbildet. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Ebenen ist mit ausschlaggebend für die Stabilität oder die Brüche in der Politik, zumal zwischen freiberuflichen Architekten, Planern und der Verwaltung sich zwar stabile Bindungen herausbilden, diese aber jeweils nur einen Teil der heterogenen Fachwelt einschließen und letztere als Mobilisierungs- und Beratungsreservoir für eine gewisse Bandbreite stadtentwicklungspolitischer Politik bereitzustehen scheint, wie diese Untersuchung an verschiedenen Beispielen gezeigt hat. Es zeigt sich zusammenfassend, daß zwar ernstzunehmende Ansätze einer Stabilisierung des Entscheidungsträgerkreises auf institutionell-professioneller Ebene bestehen, diese aber keineswegs unumstritten und starr sind, ja sich sogar angesichts exogener Faktoren wandelbar zeigen, die nicht allein durch die innere Kohärenz der Fachwelt und der politischen Institutionen erklärt werden kann. So bringt das Aufkommen der Büroflächenpolitik als fast völlig neues Thema neue Fragen und Antworten hervor, die die Entscheidungsstrukturen des alten „Interessenblocks“ wie der ökologisch-behutsamen allmählichen und planungsintensiven Steuerung sowohl durch personelle Verlagerung der Entscheidungsträgerschaft und der Beraterkreise als auch durch offensiven Wandel der eigenen Position angesichts veränderter Herausforderungen und schließlich durch neu hinzukommende fachliche Qualifikationserfordernisse entkräften. Vergleicht man damit die Wohnungsbaupolitik der Vereinigungszeit, lassen sich große Kontinuitäten beispielsweise in der - aufgrund von finanziellen Engpässen schließlich abgewandelten - Übertragung der Stadterneuerungsstrategien für kaiserzeitliche Quartiere wie für Großsiedlungen auf die Gesamtstadt und eine Fortsetzung der in den 1980er Jahren herausgebildeten, auf den Geschoßwohnungsbau und die Blockrandbebauung ausgerichteten, Angebotspolitik durch Neubau beobachten, die erst ab Mitte der 1990er Jahre durch Versuche beispielsweise einer Eigenheimförderung ergänzt/abgelöst wird. Auf institutionell-professioneller Ebene ist also Sites Recht zu geben, wenn dieser auf die Anpassungsfähigkeit der Entscheidungsmuster auf exogene Veränderungen hinweist.

Schließlich ist damit bereits die städtebaulich-leitbildhafte Ebene angesprochen, die unter der Oberfläche der spektakulären Großprojekte Einfluß bis in die planerischen Details ausübt, dabei den Entscheidungsalltag stärker prägt als möglicherweise angenommen und durch persönliche Kontinuitäten auch vermeintliche Systemwechsel überbrückt¹⁰⁸³. Die Problematik von Begriffen wie „Nachhaltigkeit“, die zwar aus der städtebaulich-leitbildhaften Richtung kommen, aber vielfältige Interpretationsangebote liefern, ist bereits angesprochen worden. Trotz der vermeintlichen Offenheit solcher Begriffe herrscht auf der Leitbildebene keine völlige Willkür. Die beiden konkurrierenden Ansätze wurden bereits an zahlreichen Stellen erwähnt („begrünungsorientiert“ vs. „verdichtungsorientiert“). Sie bilden Kontinuitäten, die sich mindestens bis auf die 1970er Jahre zurückführen lassen und über allmähliche, allerdings durch Systemwechsel katalysierte Ablösungen von Generationen Wandel zulassen. Interaktionen und Einflußnahme der Strömungen auf Einzelprojekte finden statt, so daß die dominierende Strömung der Verdichtungsorientierung ihre Vorherrschaft durch punktuelle Rücksichtnahme auf die andere Strömung sogar legitimatorisch festigen kann. Das zentrale Bindeglied der Profession bildet dabei die Internationale Bauausstellung 1987, deren Mitarbeiter im Entscheidungsprozeß über die meisten Projekte der 1990er Jahre wichtige Positionen einnehmen. Die Laboratoriumsfunktion der IBA, die darauf angelegt war, unterschiedliche städtebauliche Ansätze - wenn auch unter der Vorherrschaft der wiedergewonnenen Blockrandbebauung und der „Kritischen Rekonstruktion“ - zu erproben, bereitete den Boden für die Durchsetzbarkeit von nach der Vereini-

¹⁰⁸³ Vgl. dazu die Ausführungen in Durth 1986 zum Systemwechsel durch den Niedergang der Nazi-Diktatur 1945.

gung im größeren Umfang eingesetzten Konzepten und Verfahren. Als Beispiel sei hier nur die Figur des „gestalteten Hochhauses an der Straßenkante“ genannt, die sogar in der Domäne der Kritischen Rekonstruktion, der Südlichen Friedrichstadt, Anwendung fand. Auch die Sicherstellung von Wohnanteilen im Geschäftshaus und die Rückkehr zu „städtischen“ Dichten ist Gegenstand der IBA und der auf eine intensivere Nutzung ihrer knappen Potentialflächen angewiesenen Teilstadt in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Während sich die starke Stellung von Kleihues nach der Vereinigung auch auf die intensiv geknüpften Netzwerke durch die Leitung der Neubau-IBA zurückführen läßt, bringt die Zweiteilung der IBA hinreichende Betätigungsfelder und Erfahrungshorizonte auch für die noch stärker an „behutsamen“ Konzepten orientierten Vertreter der Profession. Nach der Vereinigung paart sich der städtebauliche Gestaltungsansatz, der in der IBA bewußt gegen die Standardisierung des industrialisierten Wohnungsbaus gesetzt wird, mit dem nun vorherrschenden Verdichtungsansatz. Aus der architektonisch abgesungenen Epoche der Postmoderne, die für den abschreibungsgesteuerten Bürohausbau zunächst wohl auch keine schnellen Antworten parat hält und daher vorrangig im Wohnungsbau weiter wirkt, werden gewissermaßen die beiden verfahrensbezogenen Elemente in die neue Zeit und das neue Betätigungsfeld gerettet - individuelle Entwurfsverfahren für jedes Projekt und die Erzeugung von gestalterischer Vielfalt durch die Beteiligung mehrerer, beispielsweise in Wettbewerben auf den Plätzen gelandeter Architekten an der Ausdifferenzierung von Entwürfen für Großprojekte. Hier ist am ehesten noch ein Ansatz für ein „Regime“ zu erkennen, das dann ob seiner Verdichtungspolitik als „städtisches“ Regime oder wegen der Benutzung einer gestalterischen Sprache auch für planerische und stadtentwicklungspolitische Inhalte (Stimmann) als „gestalterisches“ Regime bezeichnet werden könnte. Zwar scharft sich die einflußreiche Elite der Architekten um das Zweckbündnis Stimmann-Kleihues und gewinnt Einfluß auf zahlreiche Wettbewerbsverfahren, doch bringt die Präsenz internationaler Architekten wie Helmut Jahn, die auf der politischen und Investorenebene Anklang finden, und die Auftragsvergabe an nicht dem „Kartell“ zuzurechnende Architekten in dessen „mentaler Peripherie“ eine gewisse Vielfalt. Daß auch dort rational-strenge architektonische Ansätze verfolgt werden, läßt sich einerseits mit der prägenden Kraft der städtebaulichen Moderne und ihrer Vorläufer als die letzten legitimen historischen Referenzpunkte in der Stadt vor Nationalsozialismus, antistädtischer Entdichtung und industrieller Standardisierung erklären - die Postmoderne ist dabei wiederum ein Intermezzo, das sich kaum aus Berliner Impulsen speist - andererseits mit den ökonomischen Zwängen des Bürohausbaus¹⁰⁸⁴. Starke Abweichungen von diesen Ansätzen haben es am schwersten, sich durchzusetzen, und so überrascht der geringe Einfluß des Dekonstruktivismus oder einer „Märchenarchitektur“ (G089) Langhofs keineswegs, auch wenn diese Tatsache häufig von Seiten der Architektenschaft kritisiert wird. Damit wäre die Bezeichnung „städtebauliches“ Regime beinahe angebracht, ist doch ein Hauptanliegen des Städtebaus gerade die Herstellung von Beziehungen zwischen Einzelgebäuden, die trotz aller anderslautender Rhetorik eines Libeskind bei dessen Entwürfen nur eingeschränkt und auf einem abstrakten Niveau gelingt. Es ist allerdings ein letzter Aspekt nachzureichen, der diese Eindeutigkeit in Frage stellt. Er besteht in der Rolle der „Fachleute“ im Entscheidungsprozeß und der umstrittenen Definition der Profession. Diese wird im allgemeinen als „Bauwesen“ begriffen, so daß sich in planungsrelevanten Ausschüssen der Parlamente neben Planern auch Architekten und Bauingenieure finden. Gleiches ist bei den Stadträten und Amtsleitern zu verzeichnen, wo die Rekrutierungsmechanismen Vertreter älterer fachlicher Generationen und Fachfremde in Leitungspositionen spülen. Diese erweiterte Fachwelt interpretiert fachliche Kriterien äußerst unterschiedlich und moduliert die leitbildhafte Wirkung der dominierenden Kräfte beträchtlich.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß nur ansatzweise von einem „Regime“ gesprochen werden kann¹⁰⁸⁵. Auf der anderen Seite bringt der Systemwandel durch die Vereinigung auch keinen grundlegen-

¹⁰⁸⁴ Stimmann selbst verweist häufig auf die Unterschätzung der Serienfertigung im Bürohausbau und die knappe Kalkulation der Bauherren. Vgl. z. B. seine Ausführungen in *Der Architekt*, Heft 4/1995, S. 205-209.

¹⁰⁸⁵ Selbst der Rückgriff auf die Terminologie von Stoker/Mossberger (1994) bietet hier keine zusätzlichen Klassifizierungshilfe. Die Einführung der Begriffe des „organischen“ bzw. „symbolischen“ Regimes (Stoker/Mossberger 1994, S. 199 ff) scheint zwar zunächst Situationen zu umfassen, die sich von den „instrumentellen“ US-amerikanischen Regimen im Sinne von Stone (1989) unterscheiden, indem stärker abgehoben wird auf die mögliche Vielfalt von Motiven für den Aufbau von Zusammenarbeitsformen unabhängig von der tatsächlichen Wirkung auf die Realisierung von Projekten. So schreiben Stoker/Mossberger den Beteiligten instrumenteller Regime das Motiv der Erreichung von „tangible results“ im Gegensatz zur „local dependency“ in organischen und der „expressive politics“ in symbolischen Regime zu. Die Strategie des Berliner Senats mag zwar in den 1980er Jahren mit dem Begriff des organischen Regimes unter Ausrichtung auf Erhaltung des status quo

den „Regimewandel“, wie er in anderen Studien für die Veränderungen der jeweiligen Stadtentwicklungspolitik ausgemacht wird. Dem „Regime“ gebricht es in Berlin an Dauerhaftigkeit und Kohärenz. Die hyperpluralistische Stadt produziert mehrere, sich gegenseitig überlagernde dominante Entwicklungsstränge, die sich strategisch paaren und teilweise gegeneinander stehen. Neben diesen entfalten weitere, nicht dominante Stränge räumlich und zeitlich begrenzte Wirkungen. Versuche einer normativ-präskriptiven Verordnung von regimeartigen Ansätzen („Berlin-Studie“, Kahlenborn u. a. 1995) gehen in der politisch wie gesellschaftlich nicht von oben zu bändigenden Stadt ebenso unter wie *corporate designs* für die Stadtmöblierung¹⁰⁸⁶. Dennoch zeigt die Überproduktion auf dem Büroflächenmarkt innerhalb weniger Jahre - ganz gleich wie man sie bewerten mag -, daß die Politik ein erhebliches Maß an Handlungsfähigkeit im Sinne einer Durchsetzung von Büroflächenprojekten bewiesen hat. Daß dabei die Steuerungsfähigkeit gelitten hat, spielt hier zunächst keine Rolle. Die Senkung der zunächst exorbitant hohen Bodenpreise und Büromieten in der Innenstadt werden in diesem Zusammenhang von Volker Hassemer explizit als Erfolge der Politik dargestellt und weniger als eine Kombination aus vielen Faktoren, zu denen auch das nachlassende Interesse an einer Investition in Berlin nach der ersten Euphorie und die allmähliche Verbesserung der Flächenverfügbarkeit im Ostteil der Stadt zählen dürften. Auswärtigen Investoren und Beobachterinnen wurde überdies durch die Büroflächenprognosen und die mediale Verbreitung von Bildern anvisierter Projekte wie dem Alexanderplatz der Eindruck von Prosperität suggeriert, der zumindest in der ersten Zeit nach der Vereinigung ein erhebliches Maß an Abschreibungskapital in die Stadt gelockt und damit schließlich im Sinne einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsförderpolitik ein hohes Flächenangebot bereitgestellt hat - sozusagen als Umdeutung der industriepolitischen Strategie einer Ausweisung von Gewerbeflächen für das Informationszeitalter.

1.12 Eine Wachstumskoalition oder „Wachstumskoalitionen“ in Berlin?

Nachdem Berlin nur unter Einführung neuer Begriffe als Regime identifiziert werden kann und deutlich geworden ist, daß ein entscheidendes Merkmal, die Herstellung von Handlungsfähigkeit, hier nicht auf Regimekonstellationen angewiesen ist, soll den sich verdichtenden Hinweisen auf eine „Wachstumskoalition“ bzw. eine „Wachstumsmaschine“ nachgegangen werden. Hierbei ist auf das Zusammenwirken der Schlüsselakteure einer Wachstumskoalition einzugehen, auf die Geschlossenheit ihres Programms und das Verhältnis zu Wachstumsgegnern bzw. -kritikern und schließlich auf den Stellenwert der Wachstumsziele in der Stadtentwicklungspolitik. Wichtig ist dabei zu betonen, daß der bloße Nachweis wachstumsorientierter Politik in einer mitten in einer Tertiärisierungskrise befindlichen Stadt wenig Erklärungsgehalt aufweist, da die Schaffung von Arbeitsplätzen im Zeitalter von Massenarbeitslosigkeit auf allen politischen Ebenen ein breit getragenes Hauptziel aller Politik darstellt. Vielmehr wird es darum gehen zu zeigen, inwiefern andere Ziele diesem Ziel untergeordnet sowie inwiefern Konflikte einseitig zugunsten der Wachstumspolitik bewältigt werden und inwieweit es mit der Fähigkeit von strategisch handelnden Schlüsselakteuren zu tun hat, diese Einseitigkeit durch ausschließende Bündnisse mit anderen Wachstumsbefürwortern herzustellen.

Unter den Akteuren sind insbesondere unmittelbar nach der Vereinigung Merkmale eines strategischen Zusammengehens unübersehbar. Als Hauptexponent der wachstumsorientierten Politik wird Hanno Klein „vorgeschickt“, um bisher nicht bestehende Kontakte zu Investoren von außerhalb zu knüpfen. Politisch bildet die Ablösung der rot-grünen Koalition eine Abkehr von einem vermeintlich zeitaufwendigen und wachstumskritischen Kurs durch eine modernisierungsoffene SPD, die sich mit der als wirtschaftsfreundlich bekannten CDU verbündet. Die Spaltung der stadtentwicklungsrelevanten Ressorts wird funktional bewältigt. Während die Wirtschaftsverwaltung ohnehin nur geringen Einfluß besitzt und die Verkehrsverwaltung infrastrukturelle Großprojekte reaktiviert oder angesichts der Vereinigung neu konzipiert, üben sich Bau- und Stadtentwicklungsverwaltung in einem Schulterschuß, der nur in Einzelfällen zu profilierungsbedingten Konflikten führt. Eine vergleichsweise enge Abstimmung der Verwaltungsspitzen und die

einigermaßen zutreffend erfaßt werden, doch ist der Antrieb der 1990er Jahre deutlich instrumentell geprägt, wengleich der Senat sich zur Erreichung seiner Ziele auch symbolischer Ziele bedient, wenn er wirtschaftliche Prosperität zu suggerieren versucht und der Stadt dadurch – zumindest kurzfristig - zusätzliche Attraktivität für Investoren verleiht.

¹⁰⁸⁶ Durch einen Wettbewerb wurde ein Entwurf von Josef Paul Kleihues für die Vereinheitlichung des Designs von Telefonzellen, Hinweistafeln, Kiosken usw. ausgewählt. Die Wirkung des Entwurfs im Stadtbild bleibt angesichts der geringen Zahl von tatsächlich aufgestellten Vertretern noch Jahre nach dem Wettbewerb äußerst gering.

damit einhergehende räumliche Teilung der Haupttätigkeitsschwerpunkte im wachstumsrelevanten Innenstadtbereich stecken die Terrains ab, die von einer Verwaltung und damit konfliktentschärfend bearbeitet werden können.

Institutionell werden die Weichen gestellt, um den Wachstumskurs abseits von einer breiten Beteiligung abzusichern. Externer Sachverstand, der durch die bekannten euphorischen Prognosen die Voraussetzungen für eine wachstumsorientierte Flächenangebotspolitik mit schafft, wird aus dem Kreis nüchterner Marktwirtschaftler gesucht, die sich einen dauerhaften Platz auf der Beraterbank des Senats sichern und dabei einen Privatisierungskurs der öffentlichen Hand vertreten, der in den 1990er Jahren international erheblich an Boden gewinnt. Stadtentwicklungspolitisch sichert die Ablehnung einer Übernahme Ost-Berliner Pläne der Treuhand durch ihre eigentumsrechtliche Verfügungsgewalt eine Schlüsselstellung zu, die von dieser gemäß ihrem Auftrag zwar ansatzweise arbeitsplatzorientiert, aber insbesondere in der zwischen Senat und Treuhand früh konsensual für eine Deindustrialisierung vorgesehenen Innenstadt flächenverwertend auf ein Wachstum im Dienstleistungssektor verdichtungsorientiert nutzt. Die durch Grundstücksgeschäfte und deren Vorbereitung getroffenen Vorentscheidungen schwächen die stadtentwicklungspolitische Zielbestimmung unter Beteiligung der Öffentlichkeit ganz erheblich. In eine ähnliche Richtung operiert der KOAI, der durch die Absicherung von Investitionskonzepten zwischen den Behörden die wesentlichen Widerstände gegen Einzelprojekte ausräumt.

Weitere Grundstückseigentümer setzen die öffentliche Hand mit ihren Verwertungszielen unter Druck. Die zur Privatisierung anstehenden öffentlichen Unternehmen wie die Bahn - als eine der großen Eigentümerinnen innerstädtischer Potentialflächen von erheblicher Bedeutung - werden durch die nationalstaatliche oder die Landespolitik in eine Grundstücksverwertungslogik gezwungen, die sich an jedem Einzelstandort gleichermaßen äußert und dort kaum auf den Verzicht auf die Verwertung unter Verweis auf andernorts planerisch eingeräumte Verwertungsmöglichkeiten einläßt sowie die Attraktivität ihrer Standorte gemeinsam mit der öffentlichen Hand unter Umgehung der rechtlichen Rahmenbedingungen und damit weitgehender Ausschaltung des Einflusses öffentlicher Beteiligung zu einer weiteren Verwertung nutzt. Hinzu kommt im Falle der Bahn eine kausale Kopplung der stadtentwicklungspolitisch gewollten Modernisierungsmaßnahmen im Kerngeschäft an die Einräumung von Refinanzierungsmöglichkeiten über Grundstücksgeschäfte, deren hohe Ausnutzung nicht unmittelbar aus der Bedeutung des jeweiligen Standorts abgeleitet werden kann.

Strategisch geht die Politik des Senats und teilweise der Bezirke aber noch weiter. Die Übernahme der modifizierten Prognosen zeigt sich in der Angebotspolitik des FNP. Dort wird von einer Dichteobergrenze für M1-Flächen, also die für Dienstleistungszentren ausersehenen Standorte, abgesehen. Auf den anderen Bauflächen wird über den Generalisierungsgrad des Plans ein weiterer Spielraum für eine grundstücksbezogene Verdichtungspolitik gelassen. Die Entlastungsstandorte am Ring sind zwar stadtstrukturell-stadtpolitisch als Wachstumsmanagement zu verstehen, doch zeigt sich an den Potentialen in der Innenstadt und den zusätzlichen City-Bereichen (Breitscheidplatz, Potsdamer Platz, Alexanderplatz) eine Verquickung von Stadtkronen- und Entlastungspolitik, die nur dann überhaupt greifen kann, wenn sie auf erhebliches Wachstum angelegt ist. Der hinter dem Angebot wie der Sicherung von Industrieflächen stehende Wille, die Bodenpreise zu begrenzen, hat sowohl eine wachstumsmanagende als auch eine wachstumsorientierte Komponente. Eine Eindämmung spekulativer Bodenpreise in den ersten Jahren nach der Vereinigung gebietet einerseits die Vernunft, nimmt die Strategie aber bewußt eine standortpolitisch fragwürdige Überproduktion von Büroflächen in Kauf, stellt sie wiederum ein Element von Wachstumspolitik dar, diesmal bezogen auf die Attraktivität Berlins für Nachfrager nach gemieteten Büroflächen. Doch über das bloße Bekenntnis in einem vorbereitenden Planwerk hinaus zeigt sich in der durch die Spitze der Exekutive dominierten Politik eine deutliche Wachstumsorientierung. Hierbei sind vor allem die Politik der Wettbewerbe und das Verhältnis zu den Bezirken zu nennen. Die vom Senat veranstalteten Wettbewerbe enthalten nur schwache Hinweise auf eine Geschoßflächenbegrenzung, ja bisweilen wird die Dichte bewußt offengehalten. Zwar wird eine nachträgliche Verringerung von als zu hoch erachteten Dichten in Überarbeitungsverfahren am Alexanderplatz und am Lehrter Bahnhof durchgeführt, doch stärkt die Offenheit des Wettbewerbs eine Verbindung von Gestaltungs- und Verdichtungspolitik, gegen die die nachträgliche Dichtebegrenzung ein verwaltungsinterner oder juryinterner Kampf ist, der den grundsätzlichen Verwertungsmodus gar nicht mehr in Frage stellen kann, womit eine breite Debatte über die Einschätzung des jeweiligen Standorts im städtischen Dichtegefüge unterbleibt. Projektbezogene Konkreti-

sierungen anderer Wettbewerbe bringen überdies Dichteerhöhungen in intransparenten Verhandlungen mit sich. Im Verhältnis zu den Bezirken bewirkt die latente Drohung mit einem Eintritt des Senats ins Verfahren eine antizipierende Politik auf Bezirksebene und produziert damit eine dreigeteilte Strategie: Wachstumsorientierte Kräfte in den Bezirken können ihre Verfahren selbständig durchführen und tragen damit zur Ausbildung der Wachstumskoalition bei. Gegenüber dem Ausmaß von Wachstum unsichere Bezirke gehen teilweise auf die Wachstumspolitik ein, um sich zu profilieren und weiterhin Einfluß auf Projektentscheidungen zu behalten. Wachstumskritische Bezirke werden über den Eintrittsmechanismus ihrer Entscheidungsmacht enthoben, falls Schlüsselprojekte zu stark restriktiven oder verzögernden Mechanismen zu unterliegen drohen. Auch in den Bezirken reproduziert sich das Muster tendenziell, so daß dann die wesentlichen Vorentscheidungen auf der untersten Stufe der Verwaltung fallen, die bereit ist, den jeweiligen Wachstumskurs mitzutragen. Die Konstruktion der bezirklichen Verwaltung, nach der die stärksten Fraktionen der BVV Bezirksamtsvertreter wählen, entpolitisiert die Entscheidungsfindung auf Bezirksebene zumindest ein Stück weit und zwingt auch die Vertreter wachstumskritischer Parteien im Bezirksamt, auf die politischen Repräsentanten der Parteien der Großen Koalition auf Abgeordneten-hausebene einzugehen. Die innere Spaltung der PDS zwischen Wachstumskritikern und Arbeitsplatzförderern tut ihr übriges, von der Politik des jeweiligen Bezirksamts keine weitergehenden Qualitätsanforderungen im Detail einzufordern.

Die informellen Bündnisse, die insbesondere zwischen Senat und Investoren eingegangen werden, bilden weitere Indizien für eine Wachstumskoalition. Das Stadtforum als legitimationsstiftendes Instrument der Absicherung der Senatspolitik, die Investorenbetreuung des Bausenats, aufgrund ihres Selbstverständnisses und der Vorgaben der Spitze zu einer möglichst zügigen Bearbeitung von Entscheidungsvorgängen gezwungen und unter dem politischen Druck der Investoren, die die Schwerfälligkeit von Bauverfahren grundsätzlich anprangern, zu einer ansatzweisen Vertretung von deren Interessen gegen verzögernde Verwaltungsteile stehend, die Einbeziehung von Investoren in die Vorbereitung von Wettbewerben, die gemeinsame Durchführung von Gutachterverfahren sowie die intensive und zielgerichtete Konsultation von Investoren- und Eigentümerzusammenschlüssen wie am Alexanderplatz oder am Breitscheidplatz sind sämtlich in der Projektvorbereitung angewandte Instrumente des Abgleichs von Interessen, die sich einer Kontrolle durch Außenstehende weitgehend entziehen und damit den Investoren und Eigentümern einen direkteren Zugang zu den wesentlichen Entscheidungsträgern einräumen.

Trotz dieser weitreichenden Hinweise auf Strategien und Bündnisse, die die Ziele einer Wachstumskoalition durchsetzen helfen, kann von einer Wachstumsmaschine nicht gesprochen werden. Zu auffällig sind die Gegenindizien, die die stadtentwicklungspolitische Zielfindung als einen höchst umstrittenen und sogar politischen Prozeß zeigen, bei dem zwar die Senatspolitik bedeutende Startvorteile im Rennen um die Hegemonialisierung der Entwicklungsstrategie hat, der jedoch vielfach gebrochen ist. Hierbei ist zunächst auf die Vielschichtigkeit des politischen Programms des Senats selbst einzugehen, dann auf die Akteure, die üblicherweise einer Wachstumskoalition zugerechnet werden, und schließlich auf die Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Akteuren, die die Ausbildung eines hegemonialen Wachstumspfad verhindern oder zumindest stark modifizieren.

Mit den umfangreichen Investitionen in die Stadterneuerung in den kaiserzeitlichen Innenstadtrandgebieten wie der Großsiedlungen differenziert sich das Programm des Senats aus. Hinzu kommt die Umstrittenheit der Verkehrspolitik zwischen SPD und CDU, so daß eine eindeutige Förderung von Straßenbau und undifferenzierter Investorenorientierung im Sinne der Herstellung von Erreichbarkeit mit allen Verkehrsmitteln nicht auszumachen ist. Dem Senat kommt hier wiederum die geringe Auslastung der errichteten Bürodienstleistungskomplexe entgegen, die einen Handlungsbedarf im Straßenbau gerade im Ostteil der Stadt nicht erkennen läßt. Man mag zur Verkehrspolitik des Senats stehen wie man will, trotz des sehr zögerlichen Ausbaus im Straßenbahnnetz, der nicht klar zuzuordnenden Politik für den ruhenden Verkehr - investorenfreundliche Änderung der Stellplatzverordnung, aber gleichwohl Ansätze einer Stellplatzbegrenzung und Parkraumbewirtschaftung - und der forcierten infrastrukturellen Großprojekte im Autobahnbau und des Bahnnetzes nimmt diese sich eher wie eine Mischung aus Angebotspolitik für die Vorzeigeprojekte von Parlament und Regierung, Durchsetzung eines wegen des strapazierten Landeshaushalts ohnehin auf einen Grundbestand reduzierten umstrittenen Infrastrukturausbaus, symbolischer sowie tastend-experimenteller Innovationspolitik und parteipolitisch bedingtem Stillstand denn als stringente Wachstumspolitik aus. Die stadtentwicklungspolitische Agenda des Senats ist mithin wegen der

Vielschichtigkeit der Aufgaben trotz ihres unübersehbaren Trends zur bisweilen strukturell problematischen Entstaatlichung wesentlich komplexer, als es vorschnelle Zuschreibungen als „Wachstumskoalition“ ahnen lassen. In ihr spiegeln sich die umfangreichen Durchsetzungshindernisse sowohl hinsichtlich umstrittener politischer Einzelprojekte als auch des Aufbaus eines stabilen Entscheidungsgefüges.

Betrachtet man die Akteure näher, wird schnell deutlich, daß insbesondere ein alle gemeinhin als wachstumsorientiert identifizierten Kräfte umspannendes Bündnis nicht zustande kommt. Zu stark sind die Widerstände gegen die rasante Modernisierungspolitik, die sich vor allem in der Umstrittenheit der Stadtentwicklungspolitik niederschlagen und in die Senatspolitik teilweise eingehen. Unter den einheimischen Architekten formiert sich schnell und ausgeprägt organisierte Kritik an der Städtebaupolitik, die zwar teilweise als Abwehrkampf gegen das Eindringen auswärtiger Investorenarchitekten und die Herausbildung eines Kartells einheimischer Architekten gedeutet werden kann. Die mittelständische bis kleinteilige Struktur der Berliner Architekturbüros weicht fundamental von der beispielsweise US-amerikanischer Großbüros ab, so daß in Verbindung mit dem Einsatz für die Auseinandersetzung mit dem architektonische Erbe und Bestand eine vehemente inhaltliche Opposition gegen die Wachstumspolitik zu vernehmen ist. Nicht anders ist die Profession der Planungsgutachter einzuschätzen, die sich früh gegen die überzogen scheinenden Prognosen wendet und sich damit teilweise von Aufträgen abschneidet. In beiden Professionen finden sich Profiteure des Wachstumskurses, ja man kann sogar davon ausgehen, daß die überwiegende Mehrheit der Professionen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre einen unvergleichlichen materiellen Aufschwung nimmt. Dennoch bleiben die inhaltlichen Positionsbestimmungen dem Wachstumskurs gegenüber überwiegend kritisch. In der Durchsetzung von Einzelvorhaben lassen sich die Gutachter instrumentalisieren, wenn sie Know-how zur Schaffung von Planungsrecht ohne inhaltliche Spielräume oder sogar zur Abwehr kritischer Stimmen gegenüber dem Einzelprojekt einsetzen. Der Senat bedient sich zielgerichtet auswärtiger Architekten und Gutachter und einiger wachstumsorientierter Professionsvertreter, um seine Positionen abzusichern, doch ein Bündnis bildet sich höchstens mit einer sehr schmalen Schicht heraus, die überdies wiederum aufgabenbezogen von unterschiedlichen Teilen der Verwaltung genutzt wird. Im abflauenden Boom sind die wachstumsorientierten Professionsvertreter gegen den Auszehrungswettbewerb trotz ihrer vermeintlichen Nähe zu wachstumsorientierten Kräften im Senat keineswegs immun¹⁰⁸⁷. Betrachtet man weitere typische Vertreter einer Wachstumskoalition wie die Presse oder die Immobilienmakler, zeigt sich bei ersteren zwar zunächst eine Berichterstattung, die sich der Wachstumseuphorie nicht entzieht, sie teilweise sogar schürt, doch bringt die massive Kritik an der Städtebaupolitik des Senats eine Fülle kritischer Stimmen hervor und beschneidet die Umstrittenheit des Wachstumskurses innerhalb von Redaktionen beispielsweise die positive Haltung einiger Mitarbeiter auf eine blutleere, kommentararme Wiedergabe von Projektdaten und Aussagen von Beteiligten. Die Gruppe der Immobilienmakler kann nur für kurze Zeit nach der Vereinigung aus Eigenantrieb die Stadt als wichtigen Ort für internationale Investitionen darstellen und damit den Boom vor dem Hintergrund von Immobilienmarktkrisen beispielsweise in London stadtfreundlich schüren, doch gelingt es der Politik spätestens mit der Büroflächenberichterstattung, ein Gegengewicht aufzubauen.

Die oben erwähnte Funktion der hierarchischen Durchsetzung der Wachstumspolitik ist nicht unumstritten. Die Zweistufigkeit der Verwaltung bringt in einigen Bezirken durchaus stärker wachstumskritische Kräfte hervor, die sich zwar nur sehr begrenzt durchsetzen, aber zumindest im Hinblick auf die Produktion und Thematisierung abweichender Zielsysteme noch einen Beitrag über die innere Differenzierung der Senatsverwaltungen hinaus leisten. Neben der im Senat und im Abgeordnetenhaus geführten Debatte über die Reduzierung der dem Flächennutzungsplan zugrundeliegenden Prognosewerte und die Kritische Rekonstruktion gewinnen so die Sicherung kaiserzeitlicher Quartiere und die Verfolgung einer Mischungspolitik an zusätzlicher Bedeutung, doch Investoren versuchen, über den Senat diese Ziele im Einzelfall zu schwächen. Stadträte sind gezwungen, eine im Bezirk verortete Klientel zu bedienen, was sie zu einer Antizipation von lokalen Zielen im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten veranlaßt, so daß allmählich und verstreut wachstumsbegrenzende oder freiflächenorientierte Maßnahmenbündel aus den Einzelpositionen wachsen, denen allerdings die Gewöhnung der Öffentlichkeit an Dienstleistungszentren

¹⁰⁸⁷ Vgl. dazu den unternehmerischen Niedergang des Gutachterbüros „regioplan“, das in der Vereinigungszeit u. a. mit Voruntersuchungen zur Zentrenstruktur (SenStadtUm 1992b) zu den Unterstützern eines Wachstumskurses gehört hatte.

entgegensteht. Nichtsdestoweniger beschränkt die Zersplitterung der Entscheidungsfindung durch die zweistufige Verwaltung die Herausbildung stabiler Wachstumskoalitionen auf diese Weise.

Schließlich bleibt auf das Verhältnis der Entscheidungsträger zu den verschiedenen Investorengruppen einzugehen. Neben wachstumsbegrenzenden Entscheidungen der Senatoren selbst, die allerdings gegenüber dem Zustand vor dem Entscheidungsprozeß häufig immer noch ein erhebliches Wachstum bringen, ist eine distanzierte Haltung gegenüber den Investoren bei der Senatsbaudirektion und in einigen Referaten der Stadtentwicklungsverwaltung zu erkennen, die die Dominanz von Investoreninteressen zumindest begrenzen¹⁰⁸⁸. Die Eigentümer und Investoren selbst sind durch ihre Struktur weitaus weniger einflußreich, als dies zunächst scheinen mag. Insbesondere die traditionellen Eigentümer und Bauträger spielen in der Umbruchphase eine untergeordnete Rolle. Einige wenige Schlüsselinvestoren wie die am Potsdamer Platz können aufgrund des ausdrücklichen politischen Ziels, vorzeigbare City-Entwicklung zu produzieren, erhebliche Verhandlungsmacht entwickeln. Die Konkurrenz zwischen den Investoren verhindert vielerorts deren Entwicklung einer abgestimmten Agenda, so daß die Bedeutung des jeweiligen Investitionsstandorts und die symbolische Bedeutung des Investors beispielsweise als x-t-größtes Unternehmen Deutschlands oder gar der Welt jeweils projektbezogen dessen Verhandlungsmacht definieren. Das sich ergebende Bündnis ist fragil und informell, vielmehr läßt sich das überragende Ziel, ein insgesamt investitionsfreundliches Klima herzustellen, attestieren, das aber an einigen städtischen *essentials* endet, ohne daß diese die Verwertungsmöglichkeiten von Grundstücken jedoch maßgeblich einschränken würden. Noch weniger offen verhält sich die Politik gegenüber der Verwertung von Grundstücken ohne dahinterstehende klare Investitionsabsicht. Insbesondere die Bahn stößt daher mit ihrer privatisierungsgetriebenen kompromißlosen Verwertungspolitik auf Widerstände oder zumindest auf klare Gegenpositionen. Ein Bündnis entsteht wiederum informell, wenn die öffentliche Hand an Schlüsselstandorten auf die Kooperation mit dem Eigentümer angewiesen ist. Vor die Alternative gestellt, innerstädtische Flächen einer weiteren Unternutzung anheim fallen zu lassen und mit Schlichtlösungen im Bahnhofsbereich vorlieb nehmen zu müssen, sieht sich die Politik genötigt, den Verwertungsinteressen der Bahn an einigen Stellen entgegen zu kommen. Dies ist wiederum stärker Ausdruck der Zielkonstellation und der geringen strategischen Orientierung der öffentlichen Hand als einer eindeutigen Wachstumskoalition.

Während sich die Zusammenarbeit mit einigen wenigen Unternehmen wie dem Daimler-Chrysler-Konzern über die Jahre hinweg stabilisiert und die Entwicklung von Standorten im Berliner Zentrum auf eine wirtschaftliche Verwertung trotz teilweise schwindelerregender Bodenpreise und damit offenbar auf einen sehr zurückhaltenden planerischen Instrumenteneinsatz angewiesen ist, ist in weiten Teilen die städtische Wirtschaftspolitik von Instrumenten bestimmt, die sich angebotsorientiert an eine Fülle von potentiellen Ansiedlern und ansässigen Unternehmen richtet und dabei durchaus wirtschaftsfreundliche Züge trägt. Eine Dominanz der städtischen Politik durch Unternehmerinteressen oder gar deren Mitwirkung an der Formulierung der Stadtpolitik kann jedoch insofern nicht beobachtet werden, als die Agenda der Stadtentwicklungspolitik im weiteren Sinne umstritten bleibt, sich additiv zu einer nur begrenzt im Sinne einer konsistenten unternehmensorientierten *policy* formiert und - wie beispielsweise an der vom Senat beauftragten „Berlin-Studie“ ablesbar ist - der Senat betont auf Beraterkreise setzt, die von Unternehmen unabhängig sind. Zwar zeigt die Politik eine ganze Reihe von Aktivitäten¹⁰⁸⁹, die als Unternehmensförderung und Standortprofilierung verstanden werden können, doch sind die finanziellen Spielräume zu gering, als daß sich die von gravierenden Sparmaßnahmen charakterisierte Bildungspolitik, die auf Befriedung der in den 1990er Jahren von erheblichen Veränderungen in ihrem Lebensumfeld betroffenen Bewohner ausgerichtete Stadterneuerungspolitik und die Unternehmensgründungs- und Hochtechnologiepolitik zu einem widerspruchsfreien Regime unter Einschluß der Unternehmen im Sinne der US-amerikanischen Beispiele aggregieren ließen.

¹⁰⁸⁸ Aufschlußreich ist allerdings das Bekenntnis von Hans Stimmann, bekanntermaßen ein Fachmann mit kapitalismuskritischer Herkunft, zur Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit den Investoren, die allein in der Lage seien, die vielen „Löcher“ in der Stadt aufzufüllen und damit die Stadtstruktur zu reparieren, und daher nicht verschreckt werden dürften, vgl. das Interview mit Hans Stimmann in Baumeister, Heft 7/1993, S. 48-51 („Ich bin ein mächtiger Mann“). Ob diese Aussage als ein Indiz für die Bestätigung der Theorie der Wachstumskoalitionen oder eher der Urbanen Regime darstellt, sei hier dahingestellt. Es kann wohl als beides gelten.

¹⁰⁸⁹ Vgl. beispielsweise SenWiTech 2000.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß starke Hinweise auf eine Wachstumskoalition im Berlin der 1990er Jahre existieren. Die Gegenindizien, die sich aus der vielfältigen Struktur der beteiligten Akteure, deren Zielen und deren unterschiedlicher Bündnisfähigkeit sowie aus den erheblichen Schwierigkeiten der Durchsetzung einer konsistenten wachstumsorientierten Agenda in einer zersplitterten politischen Landschaft ableiten lassen, sind jedoch so stark, daß eher von punktuell-temporären Wachstumskoalitionsansätzen gesprochen werden sollte. Insbesondere die prägenden Wirkungen des Verwaltungsaufbaus, des Verhältnisses einheimischer und auswärtiger Schlüsselakteure sowie der sozialen Fragilität des Gemeinwesens in der Haushaltskrise überlagern diese Ansätze so stark, daß der Erklärungsgehalt des wachstumskoalitionären Modells begrenzt bleibt.

1.13 *Governance* statt *government* - eine treffende Charakterisierung für die Bedeutung von Institutionen auch ohne einflußreiche Organisationen?

Wegen der starken Überlagerung der verschiedenen Theoriestränge ist es kaum möglich, unabhängig beispielsweise von der Regimetheorie von *Governance*-Ansätzen zu sprechen. An dieser Stelle kann es nur darum gehen, die wesentlichen Weiterungen, die sich durch die Verbreitung des *Governance*-Begriffs auf die lokale Politikforschung ergeben haben, auf ihren Beitrag zum Verständnis und der Erklärung der lokalen Politik zu prüfen. Daher begnügen sich die folgenden Ausführungen damit, einige der zentralen Aussagen punktuell herauszugreifen, die sich insbesondere durch die Einbeziehung des Begriffs der „modes of governance“ (DiGaetano 1997) sowie durch die vier elementaren „models of urban governance“ (Pierre 1999) ergeben. Überdies werden vorab vereinzelt Bezüge zu Versuchen der internationalen Übertragung von Regime-Ansätzen hergestellt.

Der Beitrag von Dowding et al (1999) besteht in dem Nachweis simultan nebeneinander her existierender „Typen urbaner Regime“ (vgl. S. 520) in ein und derselben Stadt und deren Abhängigkeit von kleinräumigen Standortbedingungen und der im Stadtteil dominierenden Bevölkerungsgruppen, wobei die Zentralverwaltung – vgl. das Beispiel London – allerdings wesentlich weniger prägend als in Berlin wirkt und somit die Vergleichbarkeit erheblich einschränkt. Er macht überdies deutlich, daß das Profil der herrschenden Partei(en) nicht ausreicht, um die Lokalpolitik zu erklären und verweist auf die Rolle der lokalen Institutionen. Das konkrete Zusammenwirken der Akteursgruppen und das Wirken der Institutionen wird allerdings nicht über das Londoner Beispiel hinaus theoretisch beleuchtet. Hier bieten John und Cole (1998) eine aufschlußreiche und ansatzweise auf Berlin übertragbare Ergänzung, wenn sie andeuten, wie auch in einem Umfeld mit „schwachen“ lokalen Unternehmen und einer gegenüber den USA starken Stellung des Staats wie in Frankreich und dem Vereinigten Königreich unter gewissen Voraussetzungen beispielsweise der „sense of difference“ (S. 389) zu einer Herausbildung von regimeähnlichen Konstellationen beiträgt¹⁰⁹⁰.

Kantor, Savitch und Vicari Haddock (1997) heben zu Recht auf die Wirkung von Rahmenbedingungen (demokratische Bedingungen, Marktposition, intergouvernementelles Umfeld) ab. Ihre schematische Kategorisierung von Regimetypen leidet aber unter der Fixierung auf die Begrifflichkeit eines stabilen Regimes, so daß trotz der wertvollen analytischen Weiterung keine der von ihnen benannten Zuschreibungen auf Berlin als Stadt im Übergang paßt. Überdies ist anzumerken, daß die Stadtentwicklungspolitik ökonomisch wohl nicht allein durch die Marktposition, sondern mindestens in ähnlichem Maße durch die vermutete bzw. wahrgenommene Marktposition bestimmt wird, die innerhalb der öffentlichen Hand als Durchsetzungsinstrument und über die Stadt hinaus als Investitionsanreiz wirken kann, aber noch nicht die Verhandlungsposition der Politik in der Auseinandersetzung mit den Investoren stärken muß, die von einer Reihe weiterer Faktoren geprägt ist, und überdies von der Vorsicht der Politik vor einer abschreckenden Wirkung gegenüber Investoren auch in einem als positiv wahrgenommenen Investitionsumfeld geprägt ist¹⁰⁹¹.

¹⁰⁹⁰ Der Gedanke wird unten indirekt wieder aufgegriffen, indem eine Integration von leitbildtheoretischen Ansätze erfolgt.

¹⁰⁹¹ Die Offenheit gegenüber Investoren erscheint gerade in „kritischen“ Zeiträumen gegeben zu sein: Sind die Investitionsbedingungen schlecht, kann sich – wie im Falle Liverpools – eine wohlfahrtsorientierte Haltung herausbilden, sind sie gut, wird man „Wachstumsmanagement“ in Erwägung ziehen. Hat die Stadt dagegen „etwas zu verlieren“, wenn die Investitionsbedingungen gut erscheinen, aber deren Zukunft ungewiß ist und der ökonomische Strukturwandel noch im Gange ist, dann wird eine „harte Haltung“ gegenüber Investoren nur begrenzt

Die von DiGaetano (1997) herausgestellten „modes of governance“ scheinen besser geeignet, die Rahmenbedingungen der Herstellung von „Handlungsfähigkeit“ in Zeiten einer Verunsicherung des politischen Systems oder anderer Konstellationen wie gravierender ökonomischer Umbrüche zu beschreiben, in denen sich die Existenz eines Urbanen Regimes höchstens durch die Einführung immer neuer Begriffe mit begrenztem Erklärungsgehalt nachweisen läßt. In diesem Zusammenhang verstanden bringt die Vereinigung für Berlin einerseits eine erhebliche Beschleunigung des ökonomischen Strukturwandels und andererseits die Ankündigung der Kürzung von Bundeszuschüssen zum Landeshaushalt, die als wesentliche Triebkräfte für die Anpassung der stadtentwicklungspolitischen Ausrichtung Berlins begriffen werden können. Wenngleich die Herausbildung eines Regimes dabei nicht als wahrscheinlich angesehen werden kann, wird analog zur Situation in Bristol und Boston (DiGaetano 1997, S. 850 ff, insbesondere S. 864 f) die Herausbildung von wachstumskoalitionären Ansätzen erklärbar. Eine „dual coalition“ nach dem Muster Bostons, die Elemente von Wachstumsorientierung und „social reform“ in sich zu vereinigen sucht, wird zum handlungsfähigen Modell, dessen Herausbildung nur unter Einbeziehung des Vorgängermodells verständlich ist¹⁰⁹².

Die Modelle der *urban governance*, die Pierre darstellt, bilden im Hinblick auf die Einbeziehung der institutionellen Komponente eine wesentliche Erweiterung gegenüber konventionelleren Ansätzen der *new urban politics*. Wenngleich er darauf abhebt, daß sie lediglich analytische Vereinfachungen darstellen und kaum in Reinform nachweisbar sind, bereitet es erhebliche Probleme, die Situation in Berlin mit ihnen treffend zu beschreiben. Die politische Rhetorik beispielsweise des Senats ist bereits kurz nach der Vereinigung darauf gepolt, eine „Versöhnung“ von „Wachstum“ und „Lebensqualität“ zu propagieren – ob ihr das schließlich gelingt, muß hier zunächst nicht einmal weiter berücksichtigt werden, da Pierre ausdrücklich die herrschenden Normen und dominanten Motive im Handeln der Akteure in Bezug zu seinen Modellen setzt bzw. sie zu deren konstitutiven Bestandteilen macht¹⁰⁹³. Die untrennbare Kopplung von Motiven aus unterschiedlichen Modellen läßt sich mit diesen nur schwer analytisch auflösen. So weist die Berliner *governance* offensichtlich deutliche Merkmale der „wachstumsorientierten“ *governance* auf, die im Zusammenhang mit dem Abschnitt über Wachstumskoalitionen oben eingehend geschildert worden sind. Es scheint nahe zu liegen, den vermeintlichen Widerspruch über die Zuschreibung als korporatistische *governance* aufzulösen. Auch wenn die Anfang der 1990er Jahre verausgabten öffentlichen Haushaltsmittel für die Wachstumspolitik in deren Merkmalsatz zu passen scheinen, ist darauf hinzuweisen, daß die politische Prioritätensetzung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre maßgeblich von dem bereits

möglich sein. Dies könnte – im Gegensatz zu der Verblüffung von Beobachtern (z. B. G027) erklären, warum in der absoluten Boomphase nach der Vereinigung Senatspolitiker keineswegs Investoren unter Druck setzen und sogar – wie Nagel im Falle des Zoofenster-Projekts oder des Kranzler-Ecks – die Demontage der eigenen Reputation ansatzweise in Kauf nehmen.

¹⁰⁹² In Boston spricht DiGaetano von einem Übergang von einer „governing agenda“ der „social reform – growth management“ in den 1980er Jahren zu einer Agenda des „progrowth – social reform“ (detaillierter DiGaetano 1997, S. 857 ff).

¹⁰⁹³ Als Beleg für die angeführte These sei – sicher nicht zum ersten Mal – der als Inkarnation der Wachstumspolitik in der Vereinigungszeit geltende Hanno Klein zitiert, der durch seine drastische Sprache auffällt, aber peinlich darauf bedacht zu sein scheint, den genannten Spagat zwischen „Wachstum“ und „Lebensqualität“ zu schaffen – oder, auf die räumlichen Herrschaftsbereiche von Teilbereichen der *policy* bezogen, die Wohnquartiere „befrieden“ will, um den Rücken für die Wachstumspolitik frei zu haben: „Eine neue Gründerzeit also! Ja, jedoch sozialer, ökologischer, intelligenter! ... Wachsende Wirtschaftskraft bedeutet auch wachsende Attraktivität und damit wachsende Zuwanderung für die Stadt. Einschätzungen liefert Eberhard von Einem ..., der m. E. noch viel zu vorsichtig von 800.000 bis 1,6 Mio. Menschen Zuwachs spricht ... Berlins Weg in eine neue Region muß deutlich geprägt sein vom Abbau sozialer Disparitäten, die ... insbesondere in den großen Neustädten wie Hellersdorf, Marzahn etc. [bestehen], deren Verfall innerhalb kürzester Zeit zu erwarten ist. Hier sollten die Strategien eine Stabilisierung bei der Verbesserung des ... Wohnumfeldes ... sein. ... Sicher ist, daß für diejenigen, die sich als Hüter und Sprecher bisheriger ‚Planungskultur‘ begreifen, der Stern sinken wird, auch wenn er mit viel Geld immer wieder neue Politur erhält.“ (Klein 1991). Nicht zufällig bildet gerade der Bereich, in dem dieser Spagat nicht gelingt und Wachstumspolitik vermittelt über ein immunisiertes und für Berlin in seiner Zusammensetzung nicht untypisches Interessenkonglomerat in den Herrschaftsbereich des Lebensqualität-Paradigmas eindringt, derjenige der Wasserstadt Oberhavel (Altrock 2000a), ein bis in die ansonsten als mit Kommentaren äußerst zurückhaltend bekannten Printmedien hinein beliebtes Kritikfeld (die Liste der Quellen aus Berliner Zeitungen ist zu lang, um hier Platz zu finden) und eine erhebliche Belastung für den Berliner Haushalt.

Anfang der 1990er Jahre vorhandenen Wissen um sinkende Ressourcen geprägt ist (Abbau der Berlin-Förderung usw.). Die Investitionen in Wachstum sind also offenbar auch von dem verzweifelt Versuch der Initiierung eines Tertiärisierungserfolgs bei einem moderat ausgeübten, aber nachhaltig spürbaren Zwang zur Reduzierung der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst geprägt, was dem korporatistischen Muster – auch im Hinblick auf das dort vorherrschende „distributive“ Ziel - deutlich widerspricht. Die Investitionen in Stadterneuerung und Lebensqualität, so sehr im einzelnen über sie debattiert werden könnte, sind im weitesten Sinne „redistributiv“ im Verständnis der *new urban politics* und bilden ein Indiz für korporatistische Ansätze. Der Zuweisungsmodus der öffentlichen Investitionen und Zuschüsse ist hier aber so klar vorgezeichnet, daß die maßgebliche Beteiligung von Interessengruppen weniger im Mittelpunkt bei der Formulierung der *policy* steht, als Pierre dies postuliert. Obgleich die Ausgangsbedingungen Berlins als altindustrialisierte Stadt im Strukturwandel Anfang der 1990er Jahre darauf hindeuteten, daß sich ein wohlfahrtsorientierter *Governance*-Typ herausbilden könnte, ist die Stadtentwicklungspolitik weit davon entfernt, sich wesentlich auf die Verteilung von Ressourcen aus dem Wohlfahrtssystem zu beschränken. Zwar ist Berlin durchaus bis zu einem gewissen Grad abhängig von Ressourcentransfers des Bundes, doch sind die 1990er Jahre gerade davon geprägt, sich aus dieser Abhängigkeit so weit als möglich – nicht allein aus eigenem Antrieb – zu lösen. Ein Blick auf die Merkmale managementorientierter *governance* zeigt, daß sich Berlin zwar teilweise auf sie zu bewegt, aber noch weit von einer Dominanz von Managementzielen entfernt ist. Die steigende Bedeutung von Privatisierungsansätzen ist mindestens zum Teil der Haushaltskrise geschuldet und nicht eindeutig als langfristig konsistente Strategie zur Suche nach einem effizienten Modell der Produktion öffentlicher Leistungen identifizierbar. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß trotz der scheinbaren Stringenz des institutionenbezogenen Ansatzes der *Governance*-Theorie diese offenbar die Entscheidungswirklichkeit in Berlin nur in sehr eingeschränkter Weise zu erfassen in der Lage ist.¹⁰⁹⁴

Demnach sind die Berliner Rahmenbedingungen neu darauf zu prüfen, ob ein fünfter *Governance*-Typ ergänzt werden müßte, ob die Möglichkeit von Konkurrenz, Ergänzung und Überlagerung der von Pierre benannten Typen anders einzuschätzen ist und schließlich, ob sein institutionenbezogener Erklärungsansatz seinerseits reformuliert werden muß. Eine solche Reformulierung wird ansatzweise in den folgenden Abschnitten versucht. Sie bleibt in gewissem Sinne explorativ und auf weitere Untersuchungen und Fallstudien angewiesen, um stabilisiert und ausgebaut werden zu können. An dieser Stelle sollen kurz die ersten beiden angedeuteten Auswege aus der beschränkten Gültigkeit des Pierreschen Ansatzes skizziert werden.

Hinsichtlich eines fünften Typs sei hier Skepsis angebracht, einerseits deshalb, weil die von Pierre genannten Typen auf einer Fülle von Vorläuferuntersuchungen der *new urban politics* aufbauen, die immer wieder die von ihm genannten Typen zu Tage gefördert haben, andererseits deshalb, weil die wesentlichen politischen Motive in der obigen Analyse mit ihnen erfaßt werden konnten. Der vielleicht naheliegend erscheinende Versuch, das „städtische“ Regime zum Ausgangspunkt eines fünften Typs zu machen, geht deshalb fehl, weil sich in ihm unterschiedliche Motivationstypen der Akteursgruppen zu einem die *Governance*-Analyse im Pierreschen Sinne transzendierenden Konglomerat zusammenfügen. Nichtsdestoweniger kann dieser Versuch ein Ansatzpunkt für die oben erwähnte Neuformulierung sein. Die wesentliche Abweichung von seinen Modellen konnte in der allgegenwärtigen Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung erkannt werden, die der Identifikation eines korporatistischen Kompromisses nach Pierre deutlich widersprach. Die fiskalische Krise produziert einen *Governance*-Typ, der ausgehend vom „Erbe“ der 1980er Jahre und unter dessen selektiver Neuinterpretation und Reintegration zwar von reduktionistischen Modellen deutlich zu unterscheiden ist, aber als weiteres Modell kaum taugt, dessen Erscheinen anderswo in vergleichbarer Weise zu erwarten wäre. Versucht man damit, das Zusammenwirken der spezifischen Rahmenbedingungen vom Sonderfall zu abstrahieren, gelangt man schnell in die Nähe des Ansatzes von DiGaetano, der allerdings lediglich eine knappe Skizze der Möglichkeit von anderen „governing arrangements“ darstellt, ohne diese nachhaltig zu vertiefen. Nimmt man Pierres Erklärung

¹⁰⁹⁴ Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, daß bereits Stone (1987b, S. 276) in seinen frühen Versuchen, den Begriff des urbanen Regimes zu fassen, die Möglichkeit des kombinierten Auftretens des Gleichheits- und des Effizienzziels in der Stadtpolitik einschließt. Dies steht zwar ansatzweise im Kontrast zu Pierre 1999, stellt aber eine weitsichtige Einschätzung der möglichen Umstrittenheit von Regimen und ihrer Kooptationsstrategien dar. Daß der Begriff des Regimes für Berlin dennoch mit Skepsis zu betrachten ist, hat der betreffende Abschnitt oben deutlich gemacht. Ähnlich wie Stone argumentiert auch Turner (1992).

der These von „ungovernability“ (1999, S. 388 f) ernst, dann ist Berlin im Einklang mit seinem Postulat, Konflikt über das zu verfolgende Modell von *governance* und die damit verbundenen Werte und Ziele sei wahrscheinlicher als Konsens und biete hier eine Erklärung. Die These, Städte könnten unterschiedliche *Governance*-Modelle nicht gleichzeitig nebeneinander her verfolgen, muß hier allerdings durch das Berliner Beispiel relativiert werden.

1.14 Eine alternative Charakterisierung der Stadtentwicklungspolitik in Berlin im Sinne der *new urban politics*

Trägt man die einzelnen Bausteine zusammen, die in dem obigen Versuch einer Anwendung gängiger Begriffe der *new urban politics* auf die Situation in Berlin sichtbar geworden sind, und nimmt man weiterhin die Komplexität der Analyseresultate dieser Untersuchung zur Kenntnis, dann erscheint die bereits oben angedeutete Charakterisierung der Berliner Entscheidungswirklichkeit als „institutionell quasi-pluralistischer Neoeletismus“ keineswegs mehr als unangemessen sperrig, erhärtet aber die Vermutung, daß sich über eine Integration der bekannten Theorieansätze eine plausible und erhellende neue Perspektive einstellen könnte. Während diese dem Schlußabschnitt dieses Kapitels und weiteren Studien vorbehalten bleiben soll, wird im folgenden die vorläufige Charakterisierung näher skizziert.

Die Berliner Situation wird als „quasi-pluralistisch“ bezeichnet, weil der Zugang verschiedenster Interessen zum Entscheidungsprozeß nicht geleugnet werden kann. Dieser Zugang ist allerdings selektiv im Hinblick auf die Politikfelder und Einzelprojekte. Die Selektivität ergibt sich - abgesehen von der naheliegenden Unterschiedlichkeit im Zugang aufgrund von Organisations- und Artikulationsfähigkeit, Ressourcenausstattung usw. - durch Filterinstanzen, die die öffentliche Hand in ihren Entscheidungsprozessen über die Beteiligungswirklichkeit, die Wahrnehmung von Interessen über selektive Thematisierung und die Art des Einsatzes von Beratungsgremien teilweise bewußt eingebaut hat. Damit ist ein offener Abgleich von pluralistisch an die öffentliche Hand herangetragene Interessen keineswegs vorgesehen, wie eindrucksvoll die auf fachliche Kompetenz ausgerichtete und dennoch vergleichsweise hohe gesellschaftliche Breite der am Stadtforum „gesetzten“ Vertreterinnen deutlich gemacht hat. Der Stadtentwicklungspolitik als gleichermaßen von der gesellschaftlichen Öffentlichkeit isolierte Fachpolitik und in ihren Folgen unmittelbar von den Stadtbewohnerinnen wahrgenommenes Entscheidungsfeld kommt dabei eine moderierende Rolle nicht nur zwischen den pluralistischen Interessen zu, die sie - wie bereits mehrfach angedeutet - insbesondere durch die unterschiedlichen fachlichen Paradigmen in der Stadterneuerungs- und Wohnumfeldpolitik einerseits sowie der City-Politik andererseits zur gleichen Zeit zu befriedigen sucht, sondern auch im Hinblick auf eine Austarierung eines zweckmäßigen Grads von Öffentlichkeit, Transparenz und Beteiligung, die die Entscheidungsfähigkeit nicht lähmt und sich dennoch von vermeintlichen gesellschaftlichen Trends nicht übermäßig entfernt.¹⁰⁹⁵

Hier liegt die „institutionelle“ Komponente der quasi-pluralistischen Merkmale. Die Verwaltung und ansatzweise deren politische Spitze tragen durch ihre in der Analyse geschilderte „antizipierende“ Herangehensweise aus Sicht des Prozesses zu dessen Funktionalität bei - versehen ihn, bildlich gesprochen, mit dem nötigen „Schmiermittel“ -, stellen aus Sicht des Zugangs der pluralen Interessen jedoch ein gewisses Sensorium dar, das durch Nutzung eigener Erfahrungswerte in begrenztem Maße die ständig auf sie niedergehenden Interessenbekundungen und selbst im planerischen Prozeß entwickelten Interpretationen möglicher Bedürfnisse zu einem Referenzpunkt der „Vertretbarkeit“ von Planung (nicht immer zwangsläufig im Mittelpunkt der Überlegungen stehend, aber dennoch eng verwandt: „Verträglichkeit“) macht. Ohne auf Beteiligungsverfahren zurückgreifen zu müssen, gelingt es den Promotoren des Ent-

¹⁰⁹⁵ Für die Stadtentwicklungspolitik scheinen sich wichtige Konsequenzen aus der Charakterisierung als „quasi-pluralistisch“ zu ergeben: Es wird deutlich, daß Einflußmöglichkeiten für Außenstehende und Interessengruppen bestehen, doch sind diese wohl stärker als bisher im Bereich der direkten Lobbyarbeit als durch öffentliche Deklamation eigener Positionen zu verorten, wobei der Generierung eigener Alternativen ein vernachlässigtes Gewicht zukommt, das höher einzuschätzen ist als die bloße Unmutsbekundung, und sei sie auch vermeintlich gesellschaftlich breit getragen. Wenngleich der Einfluß auf die Entscheidungsfindung von außen mit Skepsis betrachtet werden muß, so sind doch durch institutionalisierten und Projekten vorgelagerten Dialog mit Schlüsselpersonen gewisse Chancen beizumessen. Die ausschlaggebende Größe ist, wie wohl kaum anders zu erwarten war, die Frage, zu welchem Zeitpunkt und bis zu welchem Grad die jeweiligen Außenstehenden in der Lage sind, an Informationen über anstehende Vorentscheidungen heranzukommen. Hierauf und auf andere Zukunftsperspektiven wird im folgenden Kapitel über mögliche Veränderungen des Entscheidungsprozesses noch näher einzugehen sein.

scheidungsprozesses mithin, bereits ein nahezu vollständiges Spektrum der zu erwartenden Ziele, Argumente und Bedürfnisse zusammenzutragen und die erfahrungsgemäß heftigsten Konflikte z. B. durch vorläufige Offenhaltung¹⁰⁹⁶, symbolisches Entgegenkommen¹⁰⁹⁷ oder kooptationsartige Strategien¹⁰⁹⁸ zu entschärfen. Kommt es dann tatsächlich zu Widerstand gegen die absehbaren Vorentscheidungen, dann ist er häufig dann erfolglos, wenn er in Argumentation, Darstellung der eigenen Machtressourcen und Eröffnung gangbarer Alternativen ausrechenbar ist, denn dann hat die Exekutive in der Regel bereits auch Möglichkeiten antizipiert, mit dem Widerstand umzugehen. Die zwar sehr mittelbare Rückbindung an die Legislative und schließlich die Wählerinnen und Wähler wirkt auf die politische Spitze der Verwaltung und teilweise auch auf diese selbst. Mitarbeiter der Verwaltung sind selbst Bürger der Stadt und sind zumindest bis zu einem gewissen Grad in der Lage, die Verträglichkeit von Projekten an ihren eigenen Einschätzungen zu prüfen. Die professionelle Ausrichtung der Planung macht zumindest grundsätzlich die gesamte Stadt- oder Stadtteilgesellschaft zur Adressatengruppe von Entscheidungen. In der Auseinandersetzung mit Investorinnen und anderen Professionen werden die oben diskutierten Denklogiken¹⁰⁹⁹ in den Entscheidungsprozeß inkorporiert, die die Relevanz einzelner Gruppen und insbesondere der „Bürger“ für ihn schwächen, und dennoch läßt sich das Vorgehen zumindest ansatzweise als pluralistisch bezeichnen. Mit dem Zusatz „institutionell“ soll also ausgedrückt werden, daß ein wesentlicher Teil des pluralistischen Interessenabgleichs außerhalb des politischen Raums im Vorentscheidungsprozeß über das beschriebene Verfahren der Antizipation stattfindet, und dies nach den Normen, die die Institution „Planungskultur“ konstituieren - bzw. weniger euphemistisch die „Konventionen der Anwendung des Planungssystems“ darstellen. Geraten die Konventionen ins Wanken, wie dies Anfang der 1990er Jahre durch die entscheidende Veränderung des planerischen Hauptaufgabenfelds geschehen ist, wird von den Vertreterinnen der „alten“ Planungskultur deren Verlust angeprangert (Bohne 1997), wenn in einer Zeit der Unsicherheit eine Vielzahl von neuen Wegen und Prozeßformen auf ihre Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit getestet wird.

Dies leitet über zur neolitistischen Komponente des betrachteten Politikfelds. Sie wurde in einigen der Fallstudien offenbar und zeigte sich in aller Deutlichkeit im Falle des Zoofenster-Projekts. Neolitistisch ist die Berliner Situation dahingehend, daß der engste Kreis der Entscheidungsträger im Senat und teilweise aus der Unternehmerschaft in einer Situation vielfältigster Projektaktivitäten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nur über eine Begrenzung der eigenen Aktivitäten auf wenige Schlüsselprojekte überhaupt noch handlungsfähig bleibt, aber trotz verbreiteter Entscheidungsabstinenz strategische Entscheidungen mit äußerst weitreichenden Wirkungen fällt, um die eigene Politik abzusichern und die politische Reaktion auf eine veränderte Marktsituation „nach unten durchzureichen“. Dabei entstehen Spielräume für die Verwaltung, die bereits erwähnt wurden und zum Schauplatz des Einsatzes quasi-pluralistischer Mechanismen werden. Somit ist der Einfluß der politischen Spitze offensichtlich begrenzt - was allerdings kaum weiter verwundert. Interessanter ist die Tatsache, daß durch die geringfügigen Eingriffe der Spitze über die im Kapitel über die Akteure beschriebenen Phänomene, vor allem die pseudosubsidäre Struktur, relativ weitreichende politische Richtungsveränderungen möglich sind. Dies läßt sich am besten am Beispiel der ausgehebelten Dichteobergrenzen in Wettbewerbsverfahren deutlich machen, deren Herkunft, so zeigte die Analyse, eng bei Senator Hassemer und seinem direkten Umfeld verortet werden können. Ähnliche Beispiele lassen sich auch für die Senatsbauverwaltung nennen, wie die Geschichte der Wohnanteile bei Büroprojekten und die damit zusammenhängenden strategischen Gesichtspunkte (projektbezogene statt projektübergreifende Festlegung der Wohnanteile, gestaltungsbezogene Verhandlungsorientierung statt planerische Steuerung) oder die Durchsetzung nicht integrierter Hochhäuser gegen erhebliche Widerstände auch rechtlicher Natur durch Senator Nagel in einem zuvor hochhaus skeptischen Umfeld zeigen. Schließlich soll der bewußte Verzicht auf eine Überleitung der DDR-Pläne für den Ostteil der Stadt in Kenntnis der entstehenden Situation nicht unerwähnt bleiben - für einige Zeit mußte der Investitionsboom ohne Planungsrecht bewältigt werden, was der Exekutive einen großen Spielraum

¹⁰⁹⁶ Vgl. die Abrißgeschichte der Wohnhäuser Hoffmannstraße 17-18 im Projekt Treptowers oder die Freihaltung des baumbestandenen Blocks in der Andreasstraße im Projekt Ostbahnhof-Umfeld.

¹⁰⁹⁷ Vgl. die unterschiedliche Positionierung zu Hochhäusern am Moabiter Spreeufer im Projekt Bolle-Block und im Bauwert-Projekt einige Kilometer weiter westlich.

¹⁰⁹⁸ Vgl. die Werkstattverfahren zum UCP am Ostbahnhof oder zum Springer-Multimedia-Standort in Kreuzberg.

¹⁰⁹⁹ Vgl. das Kapitel über die Struktur des Entscheidungsprozesses, insbesondere den Abschnitt zur Logik von Zielsystemen.

zur Durchsetzung von Projekten verlieh. Die Rahmenbedingungen sind hier teilweise als Ausgangspunkte pfadabhängiger Entwicklungen zu verstehen, die lange nachwirken und die Ausgestaltung des Politikfelds damit bis weit über ihren unmittelbaren Einflusbereich hinaus mit bestimmen. Doch ist es an einigen Stellen gar nicht möglich, präzise zu trennen, wann es sich dabei um rein exogene und damit gewissermaßen von den Entscheidungsträgern „vorgefundene“ Faktoren handelt, und wann sie selbst ihre eigene Politik in Auseinandersetzung mit solchen Faktoren stabilisiert und legitimiert, also diese gewissermaßen als Kronzeugen für die Notwendigkeit ihres Handelns herangezogen haben. Dies gilt für die Abgrenzung Nagels gegenüber der stärker als er selbst veränderungs-skeptischen „Szene“ gleichermaßen wie für die städtebaulich-gestaltungs-betonte Abgrenzung Hassemers gegenüber der Ausprägung einer auf Vermeidung oder Unauffälligkeit setzenden „Hochhauspolitik“ in West-Berlin vor der Vereinigung. Der sich dennoch bildende Konsens einer tendenziellen „Durchmischung“ der Innenstadt scheint zunächst ein deutliches Gegenindiz hinsichtlich des neoelitistischen Charakters darzustellen. Bei genauerem Hinsehen eignet er sich jedoch zur Durchsetzung einer unter Vermarktungsgesichtspunkten für größere Neubauquartiere essentiellen Herstellung von innerstädtischer Vitalität, die für Investorinnen wie Politiker gleichermaßen funktional ist und an Inszenierung wie Rezeption des Potsdamer Platzes paradigmatisch nachvollzogen werden kann - bis hin zur begrenzten Bedeutung der Wohnnutzung als das von Planerinnen angestrebte Element einer Belebung auch außerhalb der Geschäftsstunden und damit gewissermaßen Garant für die Existenz eines „normalen“, „integrierten“ Stadtquartiers¹¹⁰⁰.

Betrachtet man die Grundstückseigentümer und Investoren und prüft ihr Handeln im Hinblick auf neoelitistische Erklärungsmodelle, dann zeigt sich, daß die bekanntermaßen im Vergleich zu US-amerikanischen Städten schwache Berliner Unternehmerschaft für ein breites neoelitistisches Bündnis nicht taugt. Dies war bereits einer der Gründe, die Erklärungsansätze der Regimetheorie zurückhaltend zu bewerten. Dennoch zeigen sich auch hier bestätigende Indizien, wenn die besondere Struktur der Akteure im Bereich der Grundstückseigentümer und Investoren zur Kenntnis genommen wird. Insbesondere die als „mittelständisch“ zu bezeichnenden Unternehmer um den Breitscheidplatz können aufgrund der weit verbreiteten Stigmatisierung der dortigen Nachkriegsbebauung die Gunst der Stunde nutzen und zumindest längerfristig anhaltende Aufwertungs-bemühungen mit initiieren. Im Hinblick auf die Konzeptentwicklung sind sie zwar beteiligt, doch kommt ihnen nur ein begrenzter Einfluß auf die Entscheidungsfindung im informellen Zeitraum vor konkreten Projekten zu. Es gelingt ihnen dennoch bei den herrschenden Rahmenbedingungen - nicht zuletzt dem Vorhandensein beharrlicher gestaltungswilliger Architekten -, eine „versöhnliche“ Auseinandersetzung mit dem Bestand über Jahre nicht zuzulassen und einen permanenten Veränderungsbedarf zu suggerieren, der im Zusammenhang mit den viel diskutierten Sicherheitsüberlegungen für den öffentlichen Raum zu sehen ist. Der Erfolg der Victoria am Kranzler-Eck zeigt, daß es Unternehmen gelingt, die Politik für die eigenen Ziele zu gewinnen und dabei stets im Hintergrund zu bleiben. Die Unternehmen am Potsdamer Platz, insbesondere debis, scheinen durch die Schlüsselrolle des Potsdamer Platzes - mit der ikonenhaften „Info Box“ als weit über Berlin hinaus wirksamem Imagerträger und dem Umzug der Berliner Filmfestspiele beinahe zentraler baulicher Inbegriff des „Neuen Berlins“¹¹⁰¹ - in der Lage zu sein, mittelfristig die Politik für ihre weiterreichenden Ziele wie eine verbesserte Straßenanbindung unter Druck zu setzen, wenngleich der Ausgang dieses Bemühens noch offen ist. Diese vereinzelt Beispiele deuten darauf hin, daß sich wohl erst in den nächsten Jahren eine stabilere stadtentwicklungspolitische Beziehung zu Unternehmen herausbilden dürfte, die die obige Charakterisierung der Berliner Politik weiter festigen könnte. Zum jetzigen Zeitpunkt läßt sich die „Elite“ im Sinne der neoelitistischen Theorie eher als eine Funktionsträgerelite definieren, die zwar noch keine kohärente Struktur ausbilden kann und von begrenztem Einfluß ist, aber über die Karrieren ehemaliger Senatspolitiker in immobilienrelevanten Unternehmen ein den Architekten in gewisser Hinsicht vergleichbares loses Netzwerk persönlicher Kontakte in Schlüsselpersonen bildet, dem nicht zuletzt dadurch Bedeutung zukommt, daß dieses keinen ernstzunehmenden Bedrohungen durch andere Netzwerke oder politi-

¹¹⁰⁰ Empirische Untersuchungen zeigen, daß der weitaus größte Teil der Passantinnen um den Potsdamer Platz nicht in der Nähe wohnt. Das ist angesichts der Konzentration von Anker-nutzungen wie Einzelhandel, Kinos und Musicaltheater auch kaum verwunderlich. Die Bewertungen sind derzeit in der Fachwelt nach wie vor gespalten (Sichter 2000). An dieser Stelle genügt dieser Hinweis, um zu verdeutlichen, daß der vermeintlich überraschende und ohnehin nur oberflächliche Urbanitäts- und Mischungskonsens nicht im Widerspruch zur neoelitistischen Natur der Berliner Stadtentwicklungspolitik der ersten Hälfte der 1990er Jahre steht.

¹¹⁰¹ Der Begriff „Neues Berlin“ wird u. a. von der Partner für Berlin GmbH zur Vermarktung und damit zur Darstellung als im Aufbruch und wirtschaftlichem Aufschwung befindliche Stadt genutzt.

sche Instabilität ausgesetzt ist, sondern - und das ist ja gerade ein Kennzeichen neolittistischer Politik - unauffällig im Hintergrund agieren kann.

Forscht man nach den Ursachen der hier dargestellten Konstellation, so ist es wenig aufschlußreich, sich mit der beliebten Berliner Selbstbespiegelung zu begnügen, die die Geistlosigkeit und Provinzialität des politischen und gesellschaftlichen Führungspersonals beklagt. Ob bei Vorhandensein „vorzeigbarer“ Eliten mit hochherrschaftlichen, den Taunusvillen der Frankfurter Einflußreichen vergleichbaren Anwesen o. ä. die Berliner Politik weniger „provinziell“ wäre, darf bis zum Beweis des Gegenteils bezweifelt werden. Wichtiger erscheint der Hinweis auf einige strukturellen Ursachen, die sich in der Berliner Verfassung und in den Rahmenbedingungen der Berliner Vereinigung finden lassen. Der Stadtstaat Berlin verschmilzt auf Senatsebene übergemeindliche und gemeindliche Kompetenzen. Der Senat erhält, wie bereits im Kapitel über die Akteure ausgeführt, als bedeutende Widerspruchsbehörde eine weitreichende Deutungskompetenz für die Auslegung bau- und planungsrechtlicher Vorschriften. Im Gegensatz zu Flächenstaaten, in denen beispielsweise Regierungspräsidien als relativ unabhängige Kontrollinstanzen („obere Verwaltungsbehörde“) ein Gegengewicht darstellen und die Ausgestaltung der Bauleitplanung bis zu einem gewissen Grad überprüfen, trifft in Berlin also im Senat die planerische wie die Kontrollkompetenz zusammen - inzwischen durch die Verwaltungsreform etwas abgemildert. Weisungs- und Eintrittsrecht stärken den Senat weiter. Mit den vor Ort tätigen Bezirksverwaltungen bestehen Pufferinstitutionen, die es dem Senat erlauben, eine gewisse Unabhängigkeit vom Auftreten lokaler Initiativen zu erlangen und sich von Einflüssen über Lokalpolitiker abzuschotten. Die Pseudosubsidarität, die sich im Resultat ergibt, wurde bereits im Kapitel über die Akteure dargestellt. Die Vielfalt von zu bewältigenden Entscheidungen mit hoher Komplexität hat nach der Vereinigung die Exekutive gegenüber der Legislative gestärkt, die sich auf allgemeine Kontrollfunktionen beschränken mußte. Vor dem Hintergrund der vielstimmigen Kritik, die in der Berliner Politik stets zu erwarten ist, erscheint demnach eine neolittistische Vorgehensweise für die Entscheidungsträger im Senat rational, um Komplexität zu reduzieren, Entscheidungsfähigkeit zu demonstrieren und Kritik dann ins Leere laufen zu lassen, wenn auf sie keine Massenbewegung oder mobilisierende Alternativideen folgen.

1.2 Konflikttheoretische Ansätze

Die Analyse der Konfliktbewältigung in den untersuchten Fallstudien hat gezeigt, daß Problemlösung eine äußerst selektiv angewendete Strategie darstellt, zu der häufig nur dann gegriffen wird, wenn die Standardverfahren gescheitert sind oder sich durch erheblichen Widerstand nach Veröffentlichung von Vorentscheidungen ein von der Politik nicht mehr vertretbares Maß an potentiellm Imageschaden andeutet, der nicht durch eine einfache autonome Veränderung der Projektmerkmale behebbar ist. Die Außenwahrnehmung von Problemlösungstechniken ist dadurch beeinflußt, daß einerseits die Handlungsfähigkeit der Politik begrenzt zu sein scheint, wenn auf für Außenstehende erkennbare Verhandlungen und Weiterbearbeitungen – evtl. sogar mit Zeitverlust - zurückgegriffen wird, und andererseits bestimmte Akteurinnen die Problemlösungsversuche als begrenzt kompetente Eingriffe in ihre fachliche Domäne auffassen oder brandmarken. Die Durchführung von Problemlösungsverfahren erscheint überdies bisweilen eher als notdürftiger Schlichtungsversuch zur Begrenzung einer Eskalation oder schnellen Überwindung einer Entscheidungsblockade. Die aktiv-kommunikative Auslotung von Hintergrundinteressen findet nur eingeschränkt statt¹¹⁰².

¹¹⁰² Dies gilt für das Kranzler-Eck trotz seines aktiven Problemlösungsansatzes im Hinblick auf die Kritik an Massivität und Wirkung auf den Kurfürstendamm, das Kant-Dreieck im Hinblick auf die Höhe, wenngleich die Aufsetzung des „Segels“ konflikttheoretisch als autonom verfolgter *Bridging*-Ansatz interpretiert werden kann, die Höhendiskussion, die Passage und den Umgang mit dem Freiraumangebot am Ring-Center trotz des konflikttheoretisch interessanten *Cost-Cutting*-Ansatzes der Windbrecher am Hochhaus sowie schließlich für die Höhendiskussion am Spree-Sinus. Die Diskussion um die Akademiefassade scheint eine intensive kommunikative Auslotung der jeweiligen Hintergrundinteressen einbezogen zu haben, so daß die gefundene *Logrolling*-Lösung für die Hauptkonfliktparteien vertretbar geworden ist. Die Auseinandersetzung um die Gestaltungsverordnung insgesamt hat dagegen unter Einbeziehung der widerstreitenden Interessen der Öffentlichkeit nur punktuell wie an der Torhäusern von Kleihues zu systematischen Problemlösungsansätzen geführt. Am Bolle-Block sind mit der Entwurfslösung, der Grenzregelung und ansatzweise dem Höhenkompromiß Problemlösungsversuche unternommen worden, die jedoch die jeweils vorher festgezurrten Rahmenbedingungen nicht in Frage gestellt haben. In zahlreichen Fällen lassen sich somit konflikttheoretisch ex post zwar Problemlösungsansätze identifizieren.

Die Eskalation von Konflikten bleibt auf absolute Ausnahmefälle beschränkt. Er kann zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen insbesondere dann auftreten, wenn die öffentliche Hand die Ansprüche der Privaten als unangebracht hoch ansieht, was voraussetzt, daß entweder die Verhandlungsstrategie der Privaten die öffentliche Hand teilweise auszugrenzen und dann vollendete Fakten zu schaffen versucht, oder wenn die Abstimmung mit Teilen der öffentlichen Hand eine für die Privaten zunächst nicht erwartete Leidenschaftlichkeit in der Verhandlung über Details auslöst. Die politische Ebene greift in solchen Fällen häufig zu Problemlösungstechniken, die zumindest für die Privaten und die Federführung der öffentlichen Hand integrativ sind. Techniken des *logrolling* und *bridging* sind hier nicht selten anzutreffen, entfalten aber ihre Kraft nur im Hinblick auf eine Binnen-Integration, während nach außen eine Immunisierung der Entscheidungsfindung als Komplexitätsreduktionsmechanismus rational erscheint. Konflikte zwischen einer bereits durch Vorverhandlungen in Bindungen eingetretene Verknüpfung aus öffentlicher Hand und privaten Unternehmen mit Außenstehenden werden von den Verhandlungspromotoren nur dann überhaupt als Konflikte anerkannt, wenn die Promotoren im eigenen „Lager“ auf Mobilisierungsschwächen stoßen oder die oben erwähnten Imageprobleme zu stoßen drohen. Gerade in Zeiten großer wirtschaftlicher Dynamik ist, wie verschiedentlich in dieser Untersuchung gezeigt wurde, die Bereitschaft zahlreicher Akteure zu einer Akzeptanz für eine weniger integrative Herangehensweise aber vorhanden, so daß keine übermäßigen Hoffnungen in die Erkenntnisse der Konflikttheorie gesetzt werden sollten.

Das vermeintliche Versprechen der Konflikttheorie auf die integrative Kraft der Problemlösungstechniken verpufft, wenn Integration nicht zum Ziel der Konfliktlösung gemacht wird oder die Komplexität der Akteursstruktur die systematische Auslotung von Problemlösungsalternativen aus Sicht der Promotoren nicht angezeigt erscheinen läßt. Die Anerkennung der Konfliktträchtigkeit könnte allerdings eine antizipative Kraft entfalten, die spätere Konflikte vermeiden hilft. Dazu ist die Anerkennung der in den Konflikt eintretenden Akteurinnen als legitime gleichwertige Konfliktpartner erforderlich, die allzu oft für die Promotoren nicht erforderlich ist. Geht man davon aus, daß eine solche Konstellation kaum aktiv zu überwinden ist oder sich durch institutionelle Sicherungsmechanismen vermeiden läßt, dann verbleibt aus Sicht der Konflikttheorie dennoch auf die Gefahr von *entrapment* in komplexen und längerfristig angelegten Entscheidungsprozessen hinzuweisen. Über die Nutzung der Möglichkeiten hinaus, *entrapment* zu vermeiden, hat sich die Konflikttheorie in der Rückschau eher als ein heuristisches Instrument zur Identifizierung der Einsatzbedingungen von Problemlösungsansätzen erwiesen denn als ein Hoffnungsträger für die „Verbesserung“ von Entscheidungsprozessen. Als solches hat es aber wiederum aufgezeigt, daß die Erfolgchancen selbst von intuitiv angewandten Problemlösungstechniken sich durch eine transparente Anwendung, die versucht, den Eindruck von improvisierten „Feuerwehreinsätzen“ zur Überwindung von Entscheidungsblockaden zu vermeiden, erheblich verbessern dürften, ohne daß der Vorwurf einer lediglich auf Legitimationsbeschaffung für die herrschende Koalition ausgelegten Taktik eher angebracht wäre als ohne einen solchen Versuch. Die Defizite der Konfliktbearbeitung liegen also zusammenfassend wohl weniger allein im mangelnden Bewußtsein über die Möglichkeiten integrativer Problemlösungsansätze als in deren vorwiegend reaktiver Nutzung.

1.3 Leitbildtheoretische Ansätze

Die im Abschnitt über die Wirkung von Leitbildern gemachten Anmerkungen und Postulate haben sich durch die vorliegende Untersuchung weitgehend bestätigt. Tatsächlich ist das Handeln der Akteure nach der Vereinigung nicht ohne die planerischen Leitbilder der 1980er Jahre und die Vorgängerkonzepte zu verstehen. Sie werden in die neuen Ansätze unter den veränderten Anforderungen inkorporiert und uminterpretiert, also nutzbar gemacht, ohne die früheren planerischen Konsense völlig aufzugeben. Die Berliner „Zielkondensate“ bleiben die Verständigungsbasis in Zeiten großer stadtentwicklungspolitischer Unsicherheit – über parteipolitische Grenzen hinweg.

Der Polyzentralitätsdiskurs ist für die – später nur begrenzt realisierte, aber in dieser Untersuchung nur am Rande bedeutende – Stadtentwicklungspolitik so wichtig wie eine Nutzung der Erfahrungen anderer Städte mit Suburbanisierung. Der allseits geäußerte Wunsch, einen Neubeginn unter Vermeidung der

ren, doch sind diese häufig nicht aktiv verfolgt worden. Auffällig ist überdies, daß sich die Konfliktlösung in einem engen Rahmen bewegt, aber die grundsätzliche Nutzungszuschreibung gegen Hinterfragung immunisiert wird.

Fehler anderer Großräume versuchen zu wollen, bringt im Büroflächenbereich die Förderung von Innenentwicklung und die planerische Vorbereitung von Entlastungsstandorten hervor. Polyzentralität findet Eingang in das Ringkonzept vor der Vereinigung und wird übertragen auf einen Wachstumsansatz, der den ursprünglichen Gedanken verfremdet und Standorte am östlichen S-Bahn-Ring neu und vor dem Hintergrund von deren heterogenem Umfeld in eine offensive Standortpolitik einbezieht, die aber nur projektorientiert „erfolgreich“ ist. Innenentwicklung beinhaltet Komponenten der Verdichtung und der Wiederherstellung des Stadtgrundrisses. Hierfür wird der in den 1980er Jahren erprobte Ansatz der „Kritischen Rekonstruktion“ aufgegriffen und ebenfalls für einen Wachstumsansatz uminterpretiert. Der ökologische Stadtbau dient als Rechtfertigungshintergrund für die innerstädtische Verdichtungspolitik in Wachstumszeiten. Nutzungsmischung, das unumstrittene Credo der Stadtentwicklungspolitik West-Berlins unter Verweis auf die Qualitäten der „Kreuzberger Mischung“, findet Eingang in die schematisch wirkende Qualitätssicherungspolitik in der *city*, die zwar mittels Uminterpretation durch die Marktkräfte vorwiegend Luxus-Appartements und hotelähnliche Wohnformen hervorbringt sowie dann Grundlage eines Bündnisses zwischen der öffentlichen Hand und den Privatunternehmen werden kann, wenn die vermarktungsbezogene Attraktivität des Standorts damit steigerbar ist, aber als Leitlinie der Politik bis in konservative Kreise evtl. sogar weniger umstritten ist als die mühsame Schaffung von Arbeitsplätzen in oder im direkten Umfeld von peripheren Wohnquartieren¹¹⁰³. Behutsame Stadterneuerung wird unumstritten und in großer Breite auf den Ostteil der Stadt übertragen, auch deshalb, weil sie die politische Durchsetzbarkeit der *City*-Politik absichert.

An den eigentlichen städtebaulichen Leitbildern im engeren Sinne zeigt sich nun, daß eine Ablösung durch den Epochenbruch tatsächlich von den neuen Aufgabenfeldern befördert wird. Während die teilweise „Aushöhlung“ der Grundlagen der „Europäischen Stadt“ u. a. durch schleichende Suburbanisierung usw. zwar für die Peripherie das Nachdenken über alternative Modelle wie das der „Netz-Stadt“ befördert (Venturi 1999), zeigt sich in der Innenstadt am Zusammenwirken der unterschiedlichsten Faktoren eine Pluralisierung der städtebaulichen Formen, die die scheinbare Dominanz der Blockrandbebauung im Wohnungsbau der 1980er Jahre allmählich zu überwinden beginnt. Neben dem Aufkommen von teilprivatisierten überdachten Straßenräumen, die Parzellenstruktur und klare Gliederung von öffentlichem und privatem Raum aufweichen – wesentliche Motive im Zusammenhang der Blockrandtypologie – erscheint die Kopplung von hohen Gebäuden mit privaten Freiräumen im Büroflächensektor gefördert durch das Wirken der öffentlichen Hand. Welcher Weg sich daraus mittelfristig für die Entwicklung städtebaulicher Typologien ergibt, ist noch offen. Augenscheinlich ist jedoch der Anteil, den die öffentliche Verwaltung dabei in Situationen hat, in denen der historische Stadtgrundriß keine dominierende Kraft für die Anwendung von Leitbildelementen entfaltet.

Betrachtet man die Binnenstruktur der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf die Mobilisierungsfähigkeit von Leitbildern über die Planerprofession hinaus, so sind zwar die konstitutionelle Schwäche des Bürgermeisteramts und die tendenzielle Zersplitterung der Senatsverwaltungen mit dafür verantwortlich, daß Ressortegoismen kaum durch übergreifende „Leitbilder“ operational überwunden werden, doch besetzen die Ausformulierungen der *policy* im Stadtentwicklungsbereich Schlüsselthemen, die durch die oben geschilderten konsensstiftenden Leitbildformulierungen aus Planerkreisen Einfluß gewinnen. Im Detail ließe sich allerdings nachweisen, daß der bestehende Spielraum für eine Ausdehnung der planerischen Leitbilddefinition auf Externe gegen aufkommende Uminterpretationen aufgrund der politischen und ökonomischen Mechanismen nur begrenzt genutzt werden kann¹¹⁰⁴.

¹¹⁰³ Vgl. die Diskussion um die richtige „Körnung“ von gemischtgenutzten Stadtquartieren z. B. in SenSUT/IHK 2000.

¹¹⁰⁴ Einige Beispiele hierfür sind die Übertragung des Ringstadtkonzepts auf ganz Berlin (G050), die Nutzung des Polyzentralitätsgedankens für Stadtkronen-Überlegungen wie am Alexanderplatz oder auch die Einrichtung der *shopping mall* am Potsdamer Platz.

1.4 Fragment einer integrativen Theorie der Entscheidungen in der Berliner Stadtentwicklungspolitik unter Einbeziehung des Advocacy-Koalitions-Ansatzes

1.41 Aussagekraft des *Advocacy*-Koalitions-Ansatzes

Im folgenden soll von der geschilderten Vielfalt der inzwischen weiterentwickelten *Policy*-Analyse lediglich der Ansatz der *Advocacy*-Koalitionen nochmals aufgegriffen werden¹¹⁰⁵. Zunächst sollen aber die Spezifika, die die Stadtentwicklungspolitik als *policy* auszeichnen, zusammenfassend dargestellt werden, um nachzuweisen, daß das Instrumentarium der *Policy*-Analyse sich überhaupt für die Betrachtung eignet.

Entscheidungen in der Stadtentwicklungspolitik betreffen einen weit gespannten Bereich von der vorbereitenden informell-strategischen Planung bis hin zur projektbezogenen Schaffung von Baurecht. Im Gegensatz zu einigen anderen Politikfeldern, die eher zum Gegenstand von *Policy*-Analysen gemacht werden, gerinnt die *policy* dabei aus einer Vielzahl von für sich genommen wenig bedeutenden Einzelentscheidungen, die allerdings irreversibel sind. Die *policy* wird also erst retrospektiv sichtbar durch deren „Kumulation“. Es bleibt dem Fokus der Betrachtung vorbehalten, wie das Verhältnis der „großen Linien“ der *policy* und diesem Kumulationsprozeß bewertet wird. Offenbar können die längerfristig und räumlich übergreifenden Planverfahren eher mit konventionellen *policies* wie beispielsweise der Steuergesetzgebung verglichen werden. Die Wirkungen der auf ihnen „aufsattelnden“, sie ergänzenden oder weiterentwickelnden Projektentscheidungen bildet den eigentlichen Niederschlag für eine räumlich begrenzt erhebliche Veränderung der Lebensumwelt, die wiederum für die Gesamtstadt oder sogar über sie hinaus nur von begrenzter Bedeutung bleibt. Folgt man den Ansätzen der neueren *Policy*-Analyse, die ohnehin auf frühere phasenheuristische Systematisierungsversuche verzichtet, ist der Weg frei für deren Anwendung auf das beschriebene Geflecht von politischen Handlungen mit unterschiedlichster Tragweite, Fristigkeit und Unmittelbarkeit ihrer Wirkung, der ansonsten wegen der Mehrschichtigkeit von interagierenden „Zyklen“ bzw. Entscheidungsteilprozessen offensichtlich versperrt wäre.

Die Betrachtung von *Advocacy*-Koalitionen eignet sich offenbar gerade für eine sinnfällige Interpretation der genannten Mehrschichtigkeit. Während sich die *policy* in ihrer Gesamtheit nur allmählich ändert – Beispiele hierfür sind die allmähliche Rücknahme der autoverkehrsorientierten Ausbaupläne im Berliner Verkehrsnetz vom Flächennutzungsplan (FNP) 1965 zum FNP 1984 und die erneute Anpassung der Politik an die veränderten Rahmenbedingungen nach der Vereinigung im FNP 1994 oder politische Ziele auf vergleichbarem Aggregierungsniveau – bilden die projektbezogenen Einzelentscheidungen teilweise Ausprägungen der *policy*, teilweise sind sie als detailbezogene Ansätze von *Policy*-Lernen in ständiger Anpassung der *Advocacy*-Koalitionen an die sich verändernden Rahmenbedingungen zu verstehen, ohne daß sich dabei der eigentliche *Policy*-Kern ändern würde.

Es können in diesem Zusammenhang zwei wesentliche *Advocacy*-Koalitionen identifiziert werden, die sich gemeinsam durch schrittweise Aufnahme exogener Veränderungen im Konsens weiterentwickeln, aber insbesondere operational miteinander im Wettstreit stehen. Dabei handelt es sich um die oben mehrfach angedeuteten Koalitionen um die Leitbegriffe „Verdichtung, Stadt, Bürgertum“ einerseits und „Begrünung, quartiersbezogene Lebensqualität, Partizipation“ andererseits¹¹⁰⁶. Die erste Koalition löst erst durch die massiven exogenen Veränderungen der Vereinigung die zweite ab, begleitet oder katalysiert durch politische Wahlen. Der Kern der Überzeugungen bleibt dabei offensichtlich unverändert, wie sich u. a. an den Anhängern und den Gegnern der Möglichkeit „ehrlicher Partizipationsansätze“, von an kaiserzeitlichen Werten orientierten hohen Dichten im Innenstadtbereich, der Einschätzung des Stellen-

¹¹⁰⁵ Die Netzwerktheorie erscheint eher als ein heuristisches Instrument und hat in die Untersuchung im Kapitel der Akteure Eingang gefunden. Die Untersuchung von Professionen wird im Kapitel „Zusammenfassung“ bei der Diskussion der Hypothesen knapp beleuchtet und steht bei der Identifizierung von „Domänen“ der verschiedenen Akteursgruppen in Teil C im Hintergrund.

¹¹⁰⁶ Für eine Zuordnung der Architektinnen vgl. Bodenschatz/Engstfeld/Seifert 1995, S. 55. Interessant an dieser Stelle ist auch das auf S. 56 festgestellte Fehlen einer erkennbaren und vernehmbaren fachpolitischen Position der Stadtplaner, die sich im Licht der in dieser Untersuchung gemachten Beobachtungen zu den Akteurinnen eher als Zersplitterung in Koalitionen und damit als Mangel an Mobilisierungsfähigkeit denn als Mangel an eigener Position interpretieren läßt.

werts von Freiflächen oder der Konsequenz, mit der Wohnanteile in Citybereichen gefordert werden, nachweisen läßt¹¹⁰⁷.

Wie in der Theorie über *Advocacy*-Koalitionen postuliert, sind die maßgeblichen Veränderungsfaktoren tatsächlich „externe Systemereignisse“ wie die Auswirkungen von Tertiärisierung, die Vereinigung und das Wirken der Großen Koalition sowie die öffentliche Meinung im Hinblick auf die Bedeutung des Nachhaltigkeitsparadigmas und teilweise auf die Attraktivität von multifunktionalen City-Bereichen¹¹⁰⁸. Die von Sabatier (1993) formulierten Hypothesen, auf die bereits im Überblick über die Forschungsergebnisse ansatzweise eingegangen wurde, lassen sich teilweise unmittelbar bestätigen. So kann die „Anordnung der Verbündeten und der Gegner“ im *Policy*-Subsystem während des Untersuchungszeitraums als relativ stabil angesehen werden, ohne einer Veränderung der Politikinhalte im Weg zu stehen. Die Differenzierung sekundärer Aspekte bei Konsens im *Policy*-Kern und die leichtere Veränderbarkeit der ersteren kann stellvertretend an der allmählichen Herausbildung von freiflächenorientierten Verdichtungsansätzen in Moabit abgelesen werden, wo quartiersbezogene Lebensqualitätansprüche prägend sind¹¹⁰⁹. Der „Ideologievorwurf“ einiger Akteure an Stimmann oder auch bestimmte Akteursgruppen in der Herausbildung der City-Politik ist klares Indiz für die Konfrontation von stabilen Kernüberzeugungen. Die Vereinigungszeit bietet als „bedeutsame Störung“ die Möglichkeit für die in den 1980er Jahren in der Minderheit befindliche und erst langsam „Fuß fassende“ Verdichtungscoalition, die *Policy*-Kern-Merkmale der Stadtentwicklungspolitik zu verändern. Herausragendes Beispiel hierfür ist die „Karriere“ der Kollhoffschen Hochhausüberlegungen von einer utopisch anmutenden Skizze für das Westkreuz in der Vereinigungszeit über das Scheitern des inzwischen mit einem gewissen Respekt versehenen Ansatzes am Potsdamer Platz und seiner Durchsetzung am Alexanderplatz¹¹¹⁰. In der Auseinandersetzung der Koalitionen trifft beinahe wörtlich zu, was Sabatier über das „Lernen aus Erfahrungen“ formulierte¹¹¹¹, wie die Analyse der Argumentationslinien in dieser Untersuchung an verschiedenen Stellen deutlich machen konnte. Dies gilt insbesondere für die Weiterentwicklung der Stadtökologie von ihrer ursprünglichen, eher der „Begründungsorientierung“ zuzurechnenden Ausprägung der 1980er Jahre durch die Verquickung von zusätzlichen wissenschaftlichen Erkenntnissen, einer Renaissance der Gestaltung (hier: das erneuerte Bekenntnis eines maßgeblichen Teils der Fachwelt zum „Garten“ statt der „Brache“, der „Kulturlandschaft“ statt der „Naturlandschaft“ usw.)¹¹¹² und einer bewußten Uminterpretation zahlreicher Inhalte durch Vertreter anderer Koalitionen. Auch die Schwierigkeit des *Policy*-Lernens in einem praktisch nicht quantitativ-gutachterlich faßbaren Feld wie der Stadtentwicklungspolitik konnte durch die unwidersprochene Simul-

¹¹⁰⁷ Die Koalitionen sind nicht vollständig homogen. Doch kann dies durch die innere Dynamik und die Notwendigkeit zur Bildung von Koalitionen erklärt werden. Dennoch läßt sich ein stabiler und nur allmählicher veränderlicher Kern nachweisen. Interessant ist die Stellung von Stimmann, der gewissermaßen als Brücke zwischen den Koalitionen anzusehen ist. Überdies kann selbstverständlich eine stärker durchsetzungsorientierte Perspektive bei der Analyse der Koalitionen eingenommen werden. Die Konfrontation mit der „wirtschaftlichen Realität“ und die Veränderung der Trägerstruktur der Stadtentwicklung weg von der stärker von öffentlichen und halböffentlichen Trägern geprägten Vorwendezeit hin zur stark privatwirtschaftlichen Struktur der Nachwendezeit zeitigt dann einen Übergang von vergleichsweise ehrgeizigen, bisweilen ohne das Wissen um Realisierungsinstrumente mehr als Beschwörungsformeln wirkenden Nutzungskonzepten mit Attraktivierungsziel (vgl. Kant-Dreieck) zu den Versuchen vertraglicher Bindungen der Investoren und ihren „nüchternen“ Konzepten. Moduliert wird der Übergang von den tendenziell eher auf einen pragmatischeren Attraktivitätsbegriff abzielenden Politikern, die sich wie am Potsdamer Platz und seiner *shopping mall* gemeinsam mit Investoren gegen Planerinnen, Architekten und „Kulturbürger“ durchsetzen können.

¹¹⁰⁸ Vgl. dazu die Bedeutung des Publikumserfolgs, der sich bei der Eröffnung des zunächst umstrittenen debis-Quartiers am Potsdamer Platz einstellte, für die künftige City-Politik des Senats.

¹¹⁰⁹ An dieser Stelle sollen die genannten Beispiele nur illustrativen Charakter haben. Die Untersuchung der Akteure und die Fallstudien haben mannigfache weitere Beispiele zutage gefördert, die ergänzend genannt werden könnten.

¹¹¹⁰ Auch die Hochhausdebatte insgesamt läßt sich so deuten. Die Durchsetzung von Hochhäusern im Sinne der „Amerikanischen Stadt“ geht dabei als Analyse fehl – das Bekenntnis zur „Europäischen Stadt“ liegt mindestens im *Policy*-Kern, wenn nicht im Hauptkern beider Koalitionen. Doch der Übergang von einem Verstecken von Hochhäusern im Blockinnern zu ihrer aktiven Nutzung als städtebauliches Gestaltungsinstrument und damit ihrem sehr bewußten Einsatz an bestimmten Standorten ist nachweisbar.

¹¹¹¹ Vgl. das in Teil A aufgeführte Zitat Sabatier 1993, S. 138 f.

¹¹¹² Für die zahlreichen Stimmen in dieser Richtung sei hier stellvertretend Moewes 1991 und Stimmann 1998 genannt.

tanität verschiedenster Auffassungen über Einzelfragen belegt werden. Angesichts der Defizite, die rein leitbildtheoretische Ansätze und solche der *new urban politics* bei der Erklärung von Regime- und Leitbildwandel aufweisen, erscheint eine Verzahnung mit dem Ansatz der *Advocacy*-Koalitionen für eine treffendere Interpretation naheliegend.

1.42 Ausblick: Leitbildorientierungen, Institutionen und Regime in der Stadtentwicklungspolitik

Im folgenden soll in Form eines Ausblicks versucht werden, eine Integration der vorgestellten Ansätze der Regime-Theorie, der *Governance*-Theorie und der Leitbildtheorie für eine stadtentwicklungspolitische Konkretisierung der möglichen Ausprägungen von Konstellationen anzudeuten, in denen die *Advocacy*-Koalitionen zueinander stehen können. Regime oder bestimmte *Governance*-Typen stellen sich dann gewissermaßen als „Sonderfälle“ dar, deren Eintrittsbedingungen zu reflektieren sind. Dabei wird von der Berliner Situation abstrahiert, ohne die spezifische Situation in Berlin als eine besondere Ausprägung dieser Konstellationen aus dem Blick zu verlieren. Es wird an dieser Stelle darauf Wert gelegt, daß die folgenden Gedanken im Sinne eines Ausblicks nur skizzenhaft sein können und sich erst am Vergleich mit anderen Fallstudien zeigen muß, wie leistungsfähig das formulierte theoretische Gerüst ist¹¹¹³.

Da eine Zuschreibung anderer gängiger Regime-Typen wie „redistributiv“ o. ä. offenbar ebenso weit hergeholt ist wie die Suche nach einer stabilen Beziehung zwischen der Politik und der Privatwirtschaft, bleibt aufgrund der sich vielfach - und selbst in unterschiedlichen Arenen wie beispielsweise den Bezirken - als einflußreich bemerkbar machenden Institutionen am ehesten die begriffliche Fassung des Berliner Stadtentwicklungsgeschehens unter Verweis auf die leitbildhafte Kontinuität bzw. Wirkungsmacht. Damit ist bereits ein erster Schritt auf eine mögliche Integration unterschiedlicher Theorieansätze hin gewagt. Betrachtet man das Geschehen in Berlin als „städtisches Regime“ im Sinne einer strategischen Kopplung von Verdichtungsansätzen aufgrund vielfältiger ökonomischer Rahmenbedingungen und planerischer Ziele einerseits sowie einer hegemonial-leitbildartigen Füllung und städtebaulich-gestalterischen Ausdifferenzierung der entstehenden Handlungsspielräume im Sinne einer „urbanen“ Inwertsetzung und intensiven Überlagerung von verschiedensten Nutzungsmustern andererseits, so bildet das Leitbild einen konstitutiven Baustein und das inhaltliche Bezugsgerüst des Regimes.

Ausblickend auf eine Neuinterpretation läßt sich ein abgewandelter Zugang zur Regimetheorie nun dadurch herstellen, daß der Regimebegriff als eine spezielle Ausprägung von intersubjektiven Normierungen verstanden wird, die das Entscheidungsverhalten der Akteure über den Einzelfall und seine spezifischen Rahmenbedingungen hinaus prägen. Damit wird überdies eine Verwandtschaft zum *Governance*-Begriff hergestellt, der sich explizit mit den Institutionen des Entscheidungsprozesses und des Zusammenwirkens der beteiligten Akteure befaßt. Über den *Governance*-Begriff hinaus erscheint es jedoch sinnvoll, die Herangehensweisen von Regimetheorie, *Governance*-Forschung und Leitbild-Wirkungsforschung dahingehend zu integrieren, daß ein mehrdimensionales Feld von Einflußgrößen auf den Entscheidungsprozeß postuliert wird, innerhalb dessen intersubjektive Normierungen des Handelns über die „Verfahrensform“, die „Interaktionsform“, die „Leistungsform“ und die „inhaltliche Form“ entstehen und wirken, die sich wechselseitig stützen und beeinflussen können, aber nicht zwangsläufig in eine gleiche Richtung operieren müssen.

Die Normierung der Leistungsform macht Aussagen über die Eindeutigkeit des Selbstverständnisses der Politik im Hinblick auf die Adressaten ihrer Leistungen. Während die inhaltliche Form insbesondere an der Leitbildebene ansetzt und verwandte oder zumindest miteinander kompatible Zielvorstellungen orientierender Art bereits vor der Implementation von Einzelprojekten bündelt, normiert die Interaktionsform die Art des Zusammenwirkens der Beteiligten im Entscheidungsprozeß und kann wiederum für eine spätere Herausbildung von Leitbildern prägend wirken. Eine Normierung der Verfahrensform geht insofern noch weiter, daß im Zusammenhang mit ihr Verfahrensstandards o. ä. entwickelt werden, die das Regime

¹¹¹³ Vgl. die Ausführungen von Goodwin und Painter (1997), die bei dem Versuch einer Integration von Regulationstheorie und Regimetheorie einen ähnlichen Weg vorschlagen, wobei in dieser Untersuchung die gesamtgesellschaftlichen Implikationen, die von der Regulationstheorie erfaßt werden, wie bereits erwähnt nicht im Mittelpunkt stehen. Stoker/Mossberger 1994 und andere Versuche einer internationalen Übertragung der Regimetheorie bilden gleichermaßen Inspiration für die folgenden Überlegungen wie die hier expliziter abgehandelte Typologie von Pierre (1999).

durch Beteiligung und Ausgrenzung, selektive Thematisierung und ähnliche Mechanismen weiter festigen und durch die inhaltlichen Einflüsse aus der Interaktionsform oder der inhaltlichen Form stabilisiert werden. Mit den vier Normierungsdimensionen bzw. Institutionen sind nun unterschiedliche Indikatoren verbunden, die zu deren analytischer Identifikation führen und sich teilweise überlagern. Es erscheint jedoch nicht zwingend, daß ein Indikator, der auf das Vorliegen einer der Normierungen hindeutet, automatisch auch auf eine bestimmte Art der Normierung in den anderen Dimensionen schließen läßt. Die Dimensionen müssen daher als unabhängig voneinander angesehen werden.

Dimension	Bandbreite der Ausprägung	Ursprung in Theorieansatz	Einfluß auf Stadtentwicklungspolitik
Verfahrensform	Qualitätssicherungsansatz und Delegationsmechanismus, z. B. Wettbewerbsverfahren vs. offene Abstimmung in der Legislative	Konflikttheorie, Regimetheorie	Festlegung der Vorentscheidungsspielräume für die Exekutive oder deren professionelles Umfeld und Legitimationssicherung
Interaktionsform	Grad der Adressatenorientierung, z. B. pluralistisch vs. elitistisch	<i>Governance</i> -Theorie, <i>Community-Power</i> -Forschung	Grad der Diskursivität in der Alternativengenerierung und -auswahl
Leistungsform	Selbstverständnis der öffentlichen Hand, z. B. distributiv vs. managementorientiert	<i>Governance</i> -Theorie, Regimetheorie	Inhaltliche Schwerpunktsetzung für die Stadtentwicklungspolitik im Verhältnis zu anderen Politikfeldern
Inhaltliche Form	Leitbildelemente, z. B. verdichtungsorientiert vs. dichtebegrenzend	Leitbildtheorie	Langfristige implizite Stabilisierung von orientierenden Konzepten und flexibel eingesetzten Grenzwerten

Tabelle:
Dimensionen der Normierung von Stadtentwicklungspolitik.

Das Vorliegen eines Regimes kann nun als das Vorliegen einer besonders konsistenten Form der Normierung in bezug auf alle vier genannten Dimensionen angesehen werden. Konsistent sollen diese Formen dann genannt werden, wenn sie sich gegenseitig im Hinblick auf die Ergebnisse der Stadtentwicklungspolitik im Vergleich verschiedener Einzelprojekte funktional ergänzen und daher stabilisieren. Die Analyse von *Governance*-Formen hat dazu beigetragen, die Interaktionsform und die Leistungsform stärker als in der Regimetheorie in den Mittelpunkt des Interesses zu stellen und Konstellationen mit Begriffen zu belegen, für die die Regimetheorie einen zu hohen Anspruch an Konsistenz in den genannten Dimensionen gefordert hätte. Die erheblichen begrifflichen Unklarheiten und die Auseinandersetzungen um die Definition des Begriffs „Leitbild“ im Hinblick auf die Frage, inwiefern „bildhafte“ Elemente auf der einen Seite eine Rolle spielen sollen und „prozeßhafte“ Elemente eine Rolle spielen dürfen¹¹¹⁴, sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der Begriff des Leitbilds mitunter über die inhaltliche Form ausgedehnt wird, insbesondere auf die Interaktionsform und bisweilen auf die Verfahrensform. Geht man nun davon aus, daß jeder der vier genannten Dimensionen in der Stadtentwicklungspolitik in bestimmten Konstellationen unabhängig von den anderen Dimensionen tendenziell eher umstritten oder tendenziell eher streng

¹¹¹⁴ Vgl. beispielsweise die Frage danach, ob „partizipative Planung“ ein leitbildhafter Anspruch genannt werden kann.

normiert sein kann¹¹¹⁵, dann ergeben sich weitere Typen zur Charakterisierung der Stadtentwicklungspolitik, die in der Regimetheorie oder der *Governance*-Theorie häufig als konfliktive Auseinandersetzung, beispielsweise über den herrschenden *Governance*-Typ, identifiziert, aber im Hinblick auf ihre Voraussetzungen und Konsequenzen mitunter nicht intensiv genug beleuchtet werden.

Während bereits darauf hingewiesen wurde, daß ein Regime sich auf eine breite Stabilität und Konsens in den meisten der erwähnten Dimensionen stützen muß, kann es nach einem vertiefenden Blick als ein durch Normierung der Verfahrensform stabilisierbarer und sich im Hinblick auf die Interaktionsform projektbezogen durch ein begrenztes und kalkulierbares Maß an Offenheit auszeichnender Konsens über die Leistungsform beschrieben werden, das sich in der inhaltlichen Form vermutlich zur Vermeidung von destabilisierenden Konflikten an der herrschenden *Advocacy*-Koalition orientiert.

Zu den wesentlichen Einflußgrößen, die auf die vier Dimensionen wirken, sind die wirtschaftliche Dynamik und das politische Selbstverständnis der Entscheidungsträger sowie der Zivilgesellschaft zu zählen. Weiter entfaltet die Notwendigkeit, Handlungsfähigkeit herzustellen, eine innere Dynamik, die sich auf das Verhältnis der Akteure auswirkt. Die Erfahrungen mit Entscheidungen aus der Vergangenheit sowie fachliche Innovationen, die allmählich in die Überlegungen der Akteure hineindiffundieren, spielen überdies eine Rolle. Das Zusammenwirken dieser Faktoren verändert die Normierungen in den vier Dimensionen, die sich in einem ständigen allmählichen Reformulierungsprozeß befinden. Verändern sich die Normierungen in komplementärer Weise so, daß sie sich gegenseitig stützen, dann stabilisiert sich das entstehende Entscheidungssystem tendenziell zu einer handlungsfähigen Koalition oder einem stabilen *Governance*-Typ. Sind Normierungen nur ansatzweise vorhanden oder neutralisieren sie sich, wird lediglich punktuell Handlungsfähigkeit hergestellt.

Die Exekutive als die wesentliche Akteursgruppe der öffentlichen Hand, die Entscheidungen vorbereitet und im Detail ausarbeitet, ist zur Reduktion von Komplexität gezwungen, da sie nur begrenzt in der Lage ist, Informationen von außerhalb zu verarbeiten, insbesondere hinsichtlich der Meinung der Öffentlichkeit zu anstehenden Entscheidungen, aber auch hinsichtlich der Auffassung der Legislative. Komplexität ist ebenfalls zu reduzieren im Zusammenhang mit der Darstellung eigener Handlungsmaximen und getroffener Vorentscheidungen. Legislative und Öffentlichkeit sind angesichts der Federführung in der Exekutive darauf angewiesen, im voraus und im Sinne einer Evaluierung ein *feedback* an die Exekutive zu geben, das normierend im Hinblick auf Verfahrensstandards, einzubeziehende Akteure, angestrebte Leistungen und Inhalte wirken kann, während die Exekutive rational handelt, wenn sie die Einhaltung dieser von außen an sie herangetragenen Normierungsforderungen in einem möglichst geringen Umfang erfüllt, ohne dadurch ihre Legitimationsbasis zu schwächen. Ungeachtet der Entscheidung im Einzelfall ist das Handeln der Exekutive also tendenziell ein Optimierungsproblem, das unter begrenzt verfügbaren Ressourcen ein Optimum an Reputation durch eine Kombination aus Eingehen auf die normierenden Forderungen der Umwelt und legitimatorischer Selbstdarstellung zu erreichen versucht. Wirtschaftliche und mithin planerische Dynamik begrenzen die Ressourcenverfügbarkeit für eine inhaltliche Auseinandersetzung. Somit erscheint eine Aushöhlung der Verfahrensstandards und eine Stärkung der Legitimationsbeschaffungsmechanismen rational, gleichermaßen eine Begrenzung der Adressatenorientierung auf diejenigen Kreise, die die eigene Position am ehesten in Frage stellen können. Gleichzeitig sinkt tendenziell die Bedeutung der einzelnen Entscheidungssituation, so daß wirtschaftliche Dynamik am ehesten die normierende Wirkung der inhaltlichen Form auszuhebeln bzw. eine Abwandlung der prägenden Wirkung von Leitbildern zu katalysieren in der Lage sein dürfte. Wird die inhaltliche Normierung zurückgefahren, so entsteht wiederum ein Spielraum für Verschiebungen in der Normierung auf der Ebene der Leistungs-

¹¹¹⁵ Vgl. für eine ähnliche Herangehensweise, die darauf besteht, daß urbane Regime als ein dynamisches Phänomen der Bildung, Stabilisierung, Destabilisierung und Ablösung von bestimmten Koalitionen angesehen werden müssen, Painter 1997, S. 130, 138 ff: „Once a regime is established it may form its own field of with its own habitus as actors are drawn into a new set of shared assumptions and practical understandings. Where a regime habitus emerges with a good fit to the regime field ..., there is scope for an enduring urban political coalition, the explanation for which it does not depend on the notion of selective incentives. ... Thus, an enduring fit between habitus, practice, and field that is also contingently effective in stabilizing some aspect of the social whole provides a way of accounting for the emergence and development of regulatory processes without resorting either to functionalism or to voluntarism.” (S. 139)

form, sofern nicht durch das Abgehen von Normierungen dort das Risiko des Ansehensverlusts mit sich bringt.

Versucht man nun, die Situation in Berlin im Hinblick auf die genannten Dimensionen einzuschätzen, dann wird man bei der Untersuchung der Verfahrensform darauf stoßen, daß zwar in den 1980er Jahren Standards gesetzt wurden, die qualitätssichernd im weitesten Sinne wirken sollten. Hierzu zählen u. a. Wettbewerbsverfahren und Partizipationsansätze. Die Vereinigung bringt eine Neuorientierung, indem maßgebliche Teile der Eliten sich konsensuell darauf besinnen, daß die angestrebte Flexibilität bei der Entwicklung im Ostteil der Stadt nur durch Verzicht auf diese Standards oder deren stärker legitimationsstiftenden Einsatz erreicht werden kann. Keine einflußreiche gesellschaftliche Kraft bringt die Ressourcen auf, in Boomzeiten hier erfolgreich gegenzuhalten. Zur handlungsleitenden Maxime wird vor dem Hintergrund der Notwendigkeit von Komplexitätsreduktion die Durchsetzbarkeit, die eine Kombination aus „Vermeidung rechtlicher Anfechtbarkeit“ und „mittelfristige Sicherung der Legitimation des eigenen Handelns über Verfahren“ in den Mittelpunkt der Entscheidungen über Verfahren stellt. Erst nach Abflauen des Booms werden wieder steuerungspolitisch aktivere und integrativere Ansätze verfolgt, die erst allmählich einen höheren Grad an partizipativer Rückbindung erhalten (vgl. Planwerk).

Die Interaktionsform überwindet die bisweilen als quälend empfundenen Selbstblockaden der West-Berliner Zeit zwischen den Verwaltungen. Während in Zeiten geringer Dynamik tendenziell die Möglichkeit besteht, einzelnen Projekten eine hohe Aufmerksamkeit zu sichern, gelingt dies in Boomzeiten nicht mehr. Stellvertreterauseinandersetzungen binden die öffentliche Debatte, während hinter ihnen große Freiräume zur selektiven Antizipation und Berücksichtigung von abweichenden Positionen bestehen. Die Stadtentwicklungspolitik muß hauptsächlich deutlich machen, daß die wesentlichen Anforderungen aus der gesellschaftlichen Mitte erfüllt sind, die ihre Machtbasis bilden. Hierzu zählt der verantwortliche Einsatz für Entwicklung und die Abwehr von als überzogen geltenden Qualitätsforderungen, die entwicklungshemmend werden könnten.

Die Leistungsform ist wesentlich determiniert von der Spezifik der Berliner Krise mit einem Zusammenreffen von Deindustrialisierung, Haushaltskrise und Notwendigkeit durchgreifender Modernisierung im Ostteil der Stadt. Hier unterscheidet sich die Stadt wohl am stärksten von Vergleichsbeispielen, weshalb oben bereits die Anwendbarkeit der Pierreschen *Governance*-Typen zur Charakterisierung der Berliner Politik kritisch eingeschätzt wurde. Die nur im Hinblick auf die Bedienung unterschiedlichster Adressaten, nicht aber auf die Beteiligung gesellschaftlicher Kräfte an ihrer Formulierung korporatistisch anmutende Kombination von Wachstumsorientierung und Wohlfahrtsorientierung in der Stadtentwicklungspolitik ist durch eine doppelte symbolische Überhöhung erfolgreich. Erstens wird es durch das vage Versprechen auf Prosperität und Wachstum überhaupt möglich, massive Ressourcen in einem schrumpfenden Haushalt für ehrgeizige öffentliche Projekte und Investitionen bereitzustellen. Zweitens wird ein Reformprozeß mit ungewissem Erfolg eingeleitet, der für sich reklamiert, die Stadt mittelfristig managementorientiert auszurichten oder zumindest zu profilieren, so daß auch hier die Hoffnung auf die Freisetzung von Ressourcen aufrecht erhalten werden kann. Die Haushaltskrise läßt sich dabei wegen der im Ostteil der Stadt niedrigen Ausgangsbasis der Verschuldung und des erheblichen öffentlichen Eigentums an Unternehmen, Betrieben und Liegenschaften verblüffend lange – und vermutlich auch wegen der relativen Integrativität und weitgehenden Alternativlosigkeit des Sanierungskurses – politisch entschärfen. Wie die Stadtentwicklungspolitik reagieren wird, wenn sich die Dramatik der öffentlichen Verschuldung nicht länger verharmlosen läßt, scheint jedoch noch völlig offen.

Die inhaltliche Form lebt von einer starken Normierung des Leitbilds in den 1980er Jahren, doch tritt nach der Vereinigung genau der oben geschilderte Fall ein, daß durch Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wenige Schlüsselentscheidungen auf der politischen Ebene genügen, die an die in den 1980er Jahren noch nicht in vollem Umfang vollzogene und teilweise noch widersprüchlich verlaufende Ablösung von den Maximen der städtebaulichen Moderne anknüpfen und ihr einen zusätzlichen Schub verleihen. Wenngleich Teile des Leitbilds weiterhin prägend wirken, vollzieht sich genau hier in unmittelbarer Form das von Sabatier (1993) beschriebene „*Policy-Lernen*“ bzw. die Übernahme einer anderen *Advocacy-Koalition*.

Faßt man diese kursorische Analyse der Ausprägungen Berlins in den vier Dimensionen zusammen, so zeigt sich jeweils ein Konglomerat aus unterschiedlichen Normierungsansätzen, das sich allerdings nicht als rein zufälliger Zeitschnitt einstellt, sondern eine folgerichtige Reaktion auf die Übergangssituation bedeutet, in der sich die Stadt nach der Vereinigung befindet. Dies gilt für die Verfahrensdimension, die scheinbar auf hohe Standards setzt, diese aber wesentlich zur Legitimation eines bestimmten stadtentwicklungspolitischen Ansatzes einsetzt, für die Interaktionsform, die nicht zuletzt Ausprägung der politischen Großen Koalition ist und bis zu einem gewissen Grad durch pluralistische Antizipation innere Widerstände kleinarbeitet, um das breite Spektrum der zur Koalition gehörenden Kräfte auf Linie zu halten, für die Leistungsform, die sich zumindest symbolisch durch eine aktive Verkopplung von Wachstums- und Wohlfahrtsorientierung auszeichnet sowie schließlich für die inhaltliche Form, die eine teils bewußte, teils durch das Zusammenwirken der Akteure ungesteuert neu entstehende Kombination verschiedener prägender Elemente bildet.

Die Entscheidungsmechanismen und Machtstrukturen in Berlin spiegeln also offenbar die Übergangszeit wider, in der sich die Stadt befindet. Im Gegensatz zu gängigen Theorieansätzen der lokalen Politikforschung können allerdings die erreichten Ergebnisse nur begrenzt auf sich verändernde Machtstrukturen oder gar ein Machtvakuum zurückgeführt werden. Wie an vielerlei Stellen dieser Untersuchung nachgewiesen wurde, ist der Weg in die Überproduktionskrise auf dem Büromarkt, die verbunden war mit einer Zurückstellung oder gar Aufgabe wesentlicher Steuerungsvorstellungen, von den maßgeblichen Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand weitgehend sehenden Auges gegangen und nachträglich durch den Verweis auf bereits in anderen Städten aufgetretene Phänomene legitimiert worden, der im nur schwerlich auflösbaren Widerspruch zu Verlautbarungen und Hoffnungen der Vereinigungszeit steht, aus den „Fehlern“ (im Sinne vernachlässigter planerischer Steuerung) anderer Städte lernen und andere planerische Wege gehen zu können. Letztlich wird allerdings erst die Bewertung des Verhältnisses der Ziele „angebotsorientierte Wirtschaftsförderpolitik“ und „Ausgewogenheit des planerischen Standortgefüges“ darüber entscheiden, inwieweit diese Ernüchterung bzw. Normalisierung der Berliner stadtentwicklungspolitischen Ansprüche als problematisch anzusehen ist.

2. FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Aus der vorliegenden bewußt nicht normativ angelegten Untersuchung der Entscheidungswirklichkeit lassen sich umfangreiche Empfehlungen für die Planungspraxis ableiten, die aber die Einführung von normativen Kategorien erfordern. Dies soll einer möglichen Anwendung der vorliegenden Arbeit überlassen bleiben. Dennoch liegt es auf der Hand, in der Logik der Entscheidungsanalyse nach möglichen „Verbesserungen“ des Planungsprozesses zu fragen. Dies soll an dieser Stelle in Form eines Ausblicks geschehen.

Dabei werden zunächst neun „Modelle“ untersucht, die derzeit in Fachkreisen diskutiert werden und zu einem großen Teil von Gesprächspartnern im Rahmen dieser Untersuchung als mögliche Auswege aus von ihnen konstatierten Mißständen angesehen werden. Diese Modelle nach einem einheitlichen Bewertungsraster miteinander zu vergleichen, stellt damit in der Logik der vorangegangenen Ausführungen eine konsequente Weiterführung dar: Die Hoffnungsschimmer, die sich in den aus der partialanalytischen Perspektive der Akteure abgeleiteten Modellen darbieten, sollen in einer Gesamtschau auf ihre Tauglichkeit nicht nur für die Zielerreichung eines einzelnen Akteurs, sondern für die Weiterentwicklung von Entscheidungsprozessen insgesamt geprüft werden. Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, muß die Analyse auf eine verbale Diskussion beschränkt bleiben und auf tiefere Vergleichenmethoden und -grundlagen verzichten.

An die Diskussion der Modelle schließt sich eine Reihe von Einzelempfehlungen an. Die diesbezüglichen Ausführungen stellen eine Zusammenschau der in dieser Untersuchung an verschiedenen Stellen bereits angedeuteten Empfehlungen dar. Durch „Herkunftshinweise“ an den einzelnen Empfehlungen soll eine Rekonstruktion des Zusammenhangs, in dem sich die Empfehlungen aus den umfangreicheren Ausführungen des Analyseteils dieser Untersuchung ergeben haben, ermöglicht werden. Dies erlaubt zumindest eine intuitive Erschließung ihrer Sinnfälligkeit. Einzelne Wiederholungen von Ausführungen an der Herkunftsstelle sind unvermeidbar, werden aber angesichts der Verständlichkeit dieser zusammenfassenden Ausführungen ohne eingehendes Studium der vorangehenden Kapitel in Kauf genommen.

2.1 Modelle für eine Reform des Entscheidungsprozesses?

Die untersuchten Modelle zielen mit unterschiedlichen Schwerpunkten in drei Richtungen. Erstens versuchen sie, den Planungsprozeß effektiver zu gestalten und zu beschleunigen. Zweitens geht es ihnen um eine Verbesserung der Entscheidungsrationale und strategischen Rolle von planerischer Steuerung. Drittens wollen sie den Zugang zum Entscheidungsverfahren erleichtern. Hieraus leiten sich auch die Prüfkriterien ab, die im folgenden diskutiert werden.

Mit einer hohen Verfahrenseffektivität verbindet sich das Ziel, unnötige Abstimmungen und formale Hindernisse zu vermeiden, die Entscheidungsfindung zu beschleunigen und somit im Konsens beschlossene Investitionen schnell realisieren zu können, ehe sie im Strudel sich wandelnder Rahmenbedingungen ins Wanken geraten. Ein demokratischer Zugang zum Verfahren und eine Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger über ihr Wirken soll dafür sorgen, daß Vorhaben breite Akzeptanz in der Bevölkerung genießen und weitreichende Einzelentscheidungen, die den Stadtraum für Jahrzehnte prägen, nicht allein eingeschränkt funktionsfähigen Entscheidungsmechanismen in ehrenamtlichen Parlamenten überlassen werden. Gleichwohl ist darauf zu achten, daß Entscheidungsverfahren weiterhin im politischen Raum auf Akzeptanz stoßen und sich im Alltag bewähren, so daß Entscheidungen keine unnötigen Machtkämpfe zwischen verschiedenen politischen Institutionen heraufbeschwören. Diese Qualität soll im folgenden als Politikfähigkeit bezeichnet werden. Eine Gerechtigkeit von Entscheidungen ist das ehrenwerte, aber kaum operationalisierbare Ziel jeglicher Planungstätigkeit. In diesem Zusammenhang können nur Annäherungen insofern versucht werden, als die bewußte oder unbewußte gravierende Vernachlässigung von relevanten Belangen im Entscheidungsprozeß als Indikator für Probleme mit der Gerechtigkeit herangezogen werden soll. Die Erreichung dieser wichtigen Anforderungen an den Entscheidungsprozeß wird ad absurdum geführt, wenn sie sich auf ein übergroßes Maß an erforderlichen Ressourcen stützt. Die Kosteneffizienz der diskutierten Modelle ist demnach ein weiteres Prüfkriterium. Dauern Prozesse längere Zeit an, ist mit Veränderungen von Rahmenbedingungen zu rechnen, die sich auf die Planungsziele aus-

wirken. Ein funktionales Kriterium für die Leistungsfähigkeit von Entscheidungsmodellen ist demgemäß in der Flexibilität gegenüber Veränderungen zu sehen, d.h. in der Fähigkeit, störungsarm auf Veränderungen zu reagieren und die Planungsziele in adäquater Weise anzupassen. Stellen die meisten der bisher behandelten Kriterien eher verfahrensbezogene Meta-Kriterien dar, so wird explizit von Planung und mit hin von Entscheidungen fachliche Qualität verlangt, ein Ziel, das aufgrund seiner Komplexität ähnlich dem Gerechtigkeitsziel nur schwer operationalisierbar ist. Im folgenden wird unter fachlicher Qualität die Optimierung eines Bündels aus gestalterischen und funktionalen Zielen verstanden, bei dem einer möglichst großen Breite von zu erwartenden städtischen Nutzergruppen Rechnung getragen wird. Einen bedeutenden Teilaspekt der fachlichen Qualität, der allerdings nur in einer räumlich wie zeitlich übergreifenden planerischen Gesamtschau zu beurteilen ist¹¹¹⁶, stellt die ausgewogene Verteilung von Nutzungstypen im Raum dar. Er soll hier gesondert unter dem Kriterium der Verantwortung betrachtet werden, da die paradigmatische Verletzung des Ziels einer ausgewogenen Verteilung in einer ausgeprägten St.-Florians-Politik liegt, also dem Streben nach einer Vermeidung jeglicher unbequemer, aber für die Gemeinschaft unverzichtbarer Nutzungen im Planungsgebiet, ohne eine hinreichende Flächenfürsorgepolitik zu betreiben. Verantwortung stellt in diesem Sinne gewissermaßen das Gegenstück zu Gerechtigkeit insofern dar, als die Ausgewogenheit einer Nutzungsverteilung in bezug auf einen begrenzten Planungsraum im einen Extremfall zu einer Aussonderung aller als unbequem erachteten Nutzungen führt, im anderen Extrem aber zu einer für die Bewohner des Gebiets ungerechten und unverträglichen Überfrachtung mit solchen Nutzungen. Schließlich kommt eine Analyse von Verbesserungsvorschlägen nicht ohne Hinweis auf deren Durchsetzbarkeit aus, die damit das letzte Prüfkriterium darstellt.

2.11 Intendanzmodell

2.111 KONSTRUKTION

Das Intendanzmodell (G119) geht davon aus, Entscheidungskompetenzen über ein Bauvorhaben auf eine Person oder Institution zu vereinigen. Sie hat in Alleinverantwortung das Verfahren zu steuern und die beachtlichen Belange gegeneinander gerecht abzuwägen. Wie bei einem Intendanten, beispielsweise in einem Theater, geht damit praktisch die gesamte Entscheidungsmacht treuhänderisch auf sie über. Die Bindung an ein Vorhaben stellt eine indirekte Kontrolle sicher: Zeitlich und aufgabenbezogen ist die Entscheidungsmacht durch Auftrag begrenzt, und nach Beendigung des Vorhabens ist offen, ob die „Intendantin“ in einem vergleichbaren Verfahren erneut einen Auftrag erhält.

Die angestrebten Vorteile des Verfahrens liegen in der extremen Konzentration der Entscheidungsmacht, die das Verfahren gegen Verzögerungen immun machen soll. Neben der von einem breiten Spektrum geäußerten Kritik an der Verfahrensdauer insbesondere bei der Aufstellung von Bebauungsplänen liegt die Motivation dafür in der Beobachtung, daß Vorhabensgegner durch die Verzögerung eines Verfahrens oftmals die einzige wirksame Methode sehen, ihren Zielen stärker Gehör zu verschaffen, sich aber nach Grundsatzentscheidungen für das Vorhaben ohnehin nicht durchsetzen und damit ein letztlich ohnehin ohne große Veränderungen realisiertes Projekt hinnehmen müssen. In diesem Sinne handelt es sich gewissermaßen um „unnötige“ Verzögerungen. Wirksames Instrument soll der Zwang zur Vorentscheidung in einer frühen Phase sein, in der sämtliche Beteiligten ihre Einwände vorbringen können, dann aber keine Möglichkeiten mehr besitzen sollen, einmal getroffene Beschlüsse in der Durchführung zu torpedieren. Damit kann ein ausgewähltes städtebauliches Konzept zum einen gegen Formelkompromisse verteidigt werden, zum anderen ist durch die Bearbeitung aus einem Guß sichergestellt, daß die städtebauliche Leitidee auch im Detaillierungsprozeß weiter verfolgt und damit gegen „Verwässerung“ des Konzepts abgesichert wird¹¹¹⁷.

¹¹¹⁶ Im engeren Sinne inhaltliche Ziele von Planung wie beispielsweise das der „Nachhaltigkeit“ von Stadtentwicklung sind hier bewußt ausgespart und unter das Dach der fachlichen Qualität subsumiert worden, da die Komplexität der Begrifflichkeit in einem Ausblick nicht bewältigbar ist und sich die Leistungsfähigkeit der diskutierten Modelle nicht eindeutig unabhängig von der realen Planungssituation identifizieren läßt.

¹¹¹⁷ Es ist naheliegend, die Senatoren als Intendanten zu begreifen. An dieser Stelle soll betont werden, daß die hier gemeinten Intendanten ausdrücklich nur für ein Verfahren bestimmt werden und am diesbezüglichen „Erfolg“ gemessen werden, wobei unterschiedliche Modi der Bestimmung von Intendanten denkbar sind. Die Intendanten sind überdies denkbar als Dienstleister sowohl für Senat als auch Bezirke.

2.112 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Hinsichtlich der Effektivität des Verfahrens sind starke Wirkungen wegen der Konzentration auf wenige Erörterungsveranstaltungen o. ä. zu erwarten. Gerade die Erfahrungen mit Workshopverfahren lassen darauf hoffen, daß die Identifikation der beteiligten Akteure mit dem Verfahrensergebnis erheblich steigt. Zumindest Kritik und Verzögerungsimpulse nach mangelnder Beteiligung und Mobilisierung politischer Kräfte im Nachgang zu einem Vorentscheidungsverfahren dürfte seltener werden. Damit sinkt der Thematisierungsgrad in der Öffentlichkeit ebenfalls, da Gegnerinnen innerhalb des Kreises der Verfahrensbeteiligten im engeren Sinn weniger Neigung aufbringen, das Informationsdefizit der möglichen Verbündeten außerhalb dieses Kreises durch mobilisierende Information zu überwinden. Mögliche Widerstände werden so entschärft und die Verfahrenseffektivität weiter gesteigert. Es darf allerdings nicht vernachlässigt werden, daß stärkere Veränderungen in den Rahmenbedingungen wie Konjunkturauf- oder -abschwünge, Neuwahlen o. ä. durch den Auftrag an den Intendanten nicht vorhergesehen werden können. Ob dann aufgrund stärkerer Abweichungen der Eigenlogik des Intendanten von den zu erwartenden anderen Einflüssen und Anforderungen so stark auseinanderklaffen, daß neue Verfahrenshemmnisse entstehen, oder ob die stabilisierende Wirkung des ursprünglichen Auftrags als verfahrensbeschleunigend und weiterhin implementationsfördernd aufrecht erhalten werden kann, ist ungewiß, doch angesichts der beobachteten Profilierungslogik der Politik sind Zweifel an der Effektivität des Modells hier angebracht.

Demokratischer Zugang politischer Kräfte zu Entscheidungen und Rechenschaftspflicht: Das Intendantenmodell verlagert bewußt den Grad der Rechenschaftspflicht auf eine abstraktere Ebene. Die Abhängigkeit des Intendanten von neuen Aufträgen, für die er sich zu „bewähren“ hat, wird seine Tätigkeit vor Willkür sichern, im Detail aber einen großen Entscheidungsspielraum schaffen und damit den Zugang zu Entscheidungen zwangsläufig auf einen engen Kreis von Beteiligten reduzieren. Ob auf diese Weise über institutionalisierte Vertreterlösungen hinreichender Einfluß beispielsweise von Bürgerinitiativen oder der lokalen Ebene gesichert werden kann, ist einerseits unklar. Andererseits ist in der direkten Konfrontation der Erörterungs- oder Workshopveranstaltungen, die in sich arbeitsfähig bleiben müssen und daher durch eine zu große innere Spaltung die erhoffte Effektivität gefährden, denkbar, daß Kompromißlösungen schneller herbeigeführt werden können als im konventionellen Bebauungsplanverfahren. Ob Vertreter dauerhaft in der Lage sein werden, minimale Konzessionen als hinreichende Motivation für eine legitimationsstiftende Teilnahme an Vorentscheidungsprozessen anzusehen und ihrer Klientel zu verkaufen, über deren Ergebnis verantwortlich Intendanten entscheiden, muß mit großen Zweifeln versehen werden. Äußerst kritisch ist überdies die Gefahr des Lobbyeinflusses zu betrachten, da der Intendant weder in politischer Verantwortung steht noch davon ausgegangen werden kann, daß hinreichende Mechanismen der Offenlegung von internen Papieren und Entscheidungsgrundlagen sowie daß der Anreiz, erneut Intendantenaufträge zu erhalten, gegenüber anderen, im Laufe von Verfahren sich ergebenden beruflichen Perspektiven überwiegt¹¹¹⁸.

Politikfähigkeit: Das Intendantenmodell weist vordergründig eine wesentliche Schwäche darin auf, daß es die gewählten Volksvertreter als Entscheider über Stadtentwicklungspolitik tendenziell entmachtet. Es setzt bewußt auf eine Stärkung einer exekutivähnlichen Einrichtung, und da in der Praxis davon auszugehen ist, daß - wie im Falle anderer Treuhänderschaften - die alltägliche Kontrolle über den Intendanten durch die politische Exekutive vorgenommen werden muß, wird es noch schwieriger als derzeit, durch Beschlüsse auf Details der Entscheidungsfindung einzuwirken. Das zeigen die Erfahrungen mit Trägermodellen schon heute. Wenn das Intendantenmodell überhaupt von der oder mit der sich damit tendenziell entmachtenden Legislative durchsetzbar sein sollte, ist Zündstoff und Mißtrauen zu befürchten, wenn es zu bedeutenderen politischen Konflikten über die Tätigkeit des Intendanten und seine Entscheidungen kommt. Ob dann der gewünschte Effekt eintritt, vermeintlich unqualifizierte Interventionen fachlich nicht kompetenter Akteurinnen zu vermeiden, ist ungewiß. Sollte aufgrund eines kontrollierten und auf wesentliche Leitentscheidungen beschränkten Informationsflusses Vertrauensbildung zum Intendanten erschwert werden, ist auch eine erneute Belastung der Legislative denkbar, die unter erhöhtem Zeitauf-

¹¹¹⁸ Die Berlinkundigen seien an den Skandal um Axel Nawrocki erinnert, der gewissermaßen als „Intendant“ die Berliner Olympiabewerbung im Auftrag des Senats vorbereitete und dabei nicht nur erhebliche öffentliche Mittel in Anspruch nahm, sondern sein – vorsichtig formuliert – ambivalentes Geschäftsgebaren durch die Vernichtung von Akten und ähnliche Maßnahmen bis heute vor tiefgreifenden Nachforschungen zu bewahren wußte.

wand versucht, an Informationen zu gelangen. Im Regelfall sind Probleme hierdurch allerdings eher unwahrscheinlich, da eine aktive Begleitung von Detailentscheidungen durch das Parlament eher selten stattfindet. Das Problem der Politikfähigkeit wird sich also in der Praxis eher auf Einzelfälle beschränken, und im Regelfall wird das Intendantenmodell zu einer Verlagerung von Entscheidungen in die fachliche Ebene führen, so daß in angemessenen Rekrutierungsverfahren der Intendanten eine wesentliche Erfolgsbedingung für das Modell liegen wird.

Gerechtigkeit: Hinsichtlich von Gerechtigkeitserwägungen erscheint das Modell insofern problematisch, als die Ressourcen der Betroffenen von Stadtentwicklungspolitik, der Benutzer von Stadt, an Entscheidungen mitzuwirken, um eine weitere Stufe verringert werden. Explizit ist das Modell darauf angelegt, Entscheidungen „einsam“ und ohne Mitwirkung von Laien zu fällen. Zwar ist auch im konventionellen Entscheidungsmodell eine Kontrolle der Entscheidungsträger durch periodische Wahlen sehr indirekt, und diese werden kaum für Einzelentscheidungen zur Rechenschaft gezogen, doch sichert die Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren wenigstens ein Minimum an Artikulationsfähigkeit. Auch Intendantinnen werden Konsultationsmechanismen ähnlicher Art einrichten, doch sind sie darauf angewiesen, sich gegen eine zu intensive Thematisierung des Entscheidungsprozesses in der Öffentlichkeit zu immunisieren, da ihr Erfolg an ihrer Durchsetzungsfähigkeit und am Ausbleiben von Konflikten gemessen werden wird. Dazu erscheint aber angesichts der Akteurskonstellation - klare Interessen auf Seiten der Investoren im Gegensatz zu Entwicklungsmaßnahmen, keine starken bürgerschaftlichen Gegnerschaften wie in Sanierungsgebieten zu erwarten - eine zurückhaltende Informationspolitik gegenüber der Bevölkerung aussichtsreicher als beispielsweise radikaler Populismus.

Kosteneffizienz: Mit der Bestellung des Intendanten entstehen Kosten. Durch seine verfahrensbeschleunigende Konzentrationswirkung, seinen autonomen Entscheidungsspielraum und die damit verbundene Reduktion von Abstimmungsvorgängen sowie den tendenziellen Abbau von Hierarchie sinken Kosten. Beschränkt sich die Intendanz auf die Entscheidungsfindung, sind daher Kosteneinsparungen denkbar. Ist dagegen die Verwaltung eines Budgets mit der Entscheidungsfindung verbunden wie im Falle von treuhänderischen Trägern, kann sich dieser Effekt wegen der Kontrollproblematik ins Gegenteil verkehren. Die Privatisierung hoheitlicher Entscheidungsakte kann überdies wieder zur Doppelverlebung von Aufgaben führen, wenn das Kontrollbedürfnis der Verwaltung hoch ist. Auch hierfür bieten analoge Beispiele aus der gängigen Praxis Anhaltspunkte, wie im Falle größerer Bebauungsplanverfahren mit der Vergabe an private Büros. Ob die in der Verwaltung bei einem offensiven Einsatz von Intendantinnen verbleibenden Personalkapazitäten ausgelastet werden können, ist eine weitere offene Frage. Vermutlich ist mit Kosteneinsparungen zu rechnen, die sich aber weit geringer auswirken als möglicherweise erwartet.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Hinsichtlich möglicher Veränderungen ökonomischer Rahmenbedingungen droht das Intendantenmodell unflexibel zu wirken. Während eine Immunisierung gegen politische Veränderungen beispielsweise durch wechselnde Mehrheiten nach Wahlen ausdrückliche Absicht des Modells ist, um zwar nicht für alle Beteiligten und Betroffenen zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen, aber dafür immerhin geschlossene Lösungen ohne konzeptionelle „Verwässerung“, zielt die sich entfaltende Eigendynamik eines Akteurs mit expliziten Entwicklungszielen und handfester Verfügung über Ressourcen auf eine Stabilisierung bereits überholter Zustände ab. Dies zeigen ganz deutlich die Erfahrungen mit den Berliner Entwicklungsträgern, die trotz erheblich abnehmender Flächennachfrage nur widerwillig bereit sind, ihre Pläne anzupassen, während die vorzeitige Beendigung einer Entwicklungsmaßnahme schon aus Prestige Gründen nicht stattfindet, aber durch den eigennützigen Überlebenswillen der Trägerinnen zusätzlich Widerstand entgegengebracht bekommt, währenddessen aber weiterhin in erheblichem Ausmaß Finanzmittel verschlingt (Altrock 2000a)¹¹¹⁹. Der befürchteten grundsätzlichen Inflexibilität steht gegenüber, daß kleinere Änderungen wegen des reduzierten Abstimmungsaufwands einfacher zu vollziehen sind. Inwieweit dabei die Intendantin einzelnen Veranlassern von Veränderungen selektive Unterstützung gewährt und damit wiederum der Einfluß der Akteure auf das Entscheidungsverfahren unfair verteilt wird, ist ungewiß, muß aber mit Skepsis betrachtet werden.

¹¹¹⁹ Vgl. auch die Veranstaltung der Industrie- und Handelskammer Berlin am 23.02.1999 zu den Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und ihren finanziellen Problemen.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Vordergründig ist vom Intendanzmodell zu erwarten, daß es zu einer fachlichen Qualifizierung von Entscheidungen dadurch führt, daß durch die zentrale Rolle des Intendanten politische Querelen und taktische Manöver von einer rein fachlichen und teilweise auch technokratischen Betrachtungsweise und Entscheidungsfindung ferngehalten werden. Inwieweit die jeweilige fachliche Kompetenz eines Intendanten zu einer Verengung des Blickwinkels führen und die Intendantinnen sich nicht einer Weiterentwicklung ihrer Methoden usw. verweigern, ist völlig ungeklärt. Die Erfahrungen mit der Beteiligung im Bebauungsplanverfahren zeigen allerdings, daß eine Verbreiterung der Entscheidungsbasis über politische Querkoordination, Konsultation von Trägern und Bürgerbeteiligung unverzichtbar ist. Entscheidungsträger betonen zwar immer wieder, das formelle Beteiligungsverfahren bringe keine Argumente, die ihnen nicht vorher auch bekannt gewesen seien, doch liegt dies in der Regel eher an der intensiven Vordiskussion von Projekten, bevor sie überhaupt das äußerst spät angesetzte Beteiligungsverfahren durchlaufen. Eine Stärkung beteiligungsunabhängiger Entscheidungsmechanismen wird die Motivation zur Beteiligung erheblich weiter senken und damit die Ausblendung wichtiger Entscheidungsgründe riskieren.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Mit dem Modell geht eine hohe Identifikation des Intendanten für die von ihm umzusetzende Lösung einher, da ihm ein großer Gestaltungsspielraum überlassen wird. Die in der Entscheidungsfindung ausgeübte Verantwortung wird sich einerseits auf die verengte Denklage dieser Lösung begrenzen, andererseits aber wegen der Konditionalität der Wiederbeauftragung wesentliche exogene Handlungszwänge tunlichst zu berücksichtigen versuchen. Von wesentlicher Bedeutung ist die Tatsache, daß mit dem Intendanten ein Externer Entscheidungen fällt, so daß die Gefahr einer Verdrängungspolitik nach dem St.-Florians-Prinzip äußerst gering sein dürfte, ja, die Abschottung der Intendantin von einer direkten Rechenschaft gegenüber den Bewohnern des betroffenen Quartiers dürfte hier sogar eher gegenteilige Wirkungen einer Vernachlässigung lokaler Bedürfnisse mit sich bringen.

Durchsetzbarkeit des Modells: Die Erfahrung mit treuhänderischen Trägern läßt die Durchsetzbarkeit einer punktuellen Einsetzung von Intendanten als gar nicht so abwegig erscheinen. Die Legislative wird allerdings mit Nachdruck darauf drängen, daß der Entscheidungsspielraum des Intendanten auf Detailentscheidungen in der Projektrealisierung begrenzt bleibt, und keineswegs leichtfertig das Recht auf Beeinflussung größerer Stadtentwicklungsvorhaben abgeben.

2.113 BEWERTUNG

In der Zusammenschau fallen positive Gesichtspunkte des Modells auf, die aus der fachlichen Sicht der Geschlossenheit von Entwurfsprozessen nachvollziehbar sind. Sie werden allerdings konterkariert von den problematischen Perspektiven, die das Modell hinsichtlich der Weiterentwicklung von Entwürfen im politischen Prozeß und hinsichtlich der Berücksichtigung nachteiliger Auswirkungen von Stadtentwicklungsprojekten auf bestimmte Betroffene aufweist. Angesichts der Tatsache, daß mit dem - hier nicht näher untersuchten, aber bereits praktizierten - Modell eines koordinierenden Projektarchitekten, der die einzelnen Entscheidungen in einem Stadtentwicklungsprozeß auf dem Verhandlungsweg aufeinander abstimmen soll, in Teilbereichen ähnliche Wirkungen ohne eine so starke Abschottung der Entscheidungsfindung gegen Einflüsse von außen erreicht werden können¹¹²⁰, erscheint das Intendanzmodell nur sehr eingeschränkte Verbesserungen des Entscheidungsprozesses zu versprechen.

2.12 Normatives Regime-Modell

2.121 KONSTRUKTION

Das normative Regime-Modell (Kleger 1996a) baut auf US-amerikanischen Untersuchungen zur Regimetheorie auf und sieht in einer kooperativen Planung Chancen für die „soziale Produktion“ (Stone) von Stadtentwicklungsprojekten. Während die analytisch-empirische Regimetheorie jedoch das Vorhandensein von Regimen nachweist und damit zeigt, daß Entscheidungsträger aus der lokalen Politik oder der Unternehmerschaft sich stabiler Kooperationsarrangements bedienen, um Entscheidungsbarrieren zu überwinden, empfiehlt eine normativ ausgerichtete Regimetheorie einen gezielten Aufbau oder eine Stär-

¹¹²⁰ Vgl. z. B. die Rolle der Wettbewerbssieger Renzo Piano am Potsdamer Platz und Rob Krier im „Kirchsteigfeld“, einem Neubaugebiet der 1990er Jahre in Potsdam.

kung von Regimen, um Stadtentwicklungspolitik aus Sicht der zu fällenden Entscheidungen zu „verbessern“.

Ausgangspunkt ist dabei die Beobachtung, daß ein pluralistischer Entscheidungszugang schwer auflösbare Konfliktsituationen heraufbeschwört, die insbesondere in großen Gebietskörperschaften mit historisch bedingt komplexen und unübersichtlichen Entscheidungskompetenzverteilungen bisweilen massive Investitionshemmnisse aufzubauen scheinen. Durch die vertrauensvolle Zusammenarbeit maßgeblicher Investorinnen und Politiker sollen frühzeitige Vorentscheidungsprozesse eingeleitet werden, so daß zielgerichtet Umsetzungsschritte eingeleitet, in partnerschaftlicher Zusammenarbeit Voraussetzungen und Anforderungen an Projekte geklärt und mögliche Interessenkonflikte konsensorientiert Kompromissen oder Verhandlungslösungen zugeführt werden können. Durch eine Verfahrensbeschleunigung und ein professionelles, von tagespolitischen Profilierungskämpfen abgelöstes Projektmanagement wird eine Stärkung der Investitionstätigkeit und damit indirekt die Vergrößerung von politischen Verteilungsspielräumen angestrebt. Dabei ist die Einrichtung von intermediären Trägerorganisationen in öffentlich-privater Partnerschaft zentral nicht nur deshalb, weil diesen eine größere Handlungsfähigkeit als der öffentlichen Verwaltung zugetraut wird, sondern auch, weil sie nicht unmittelbar politisch rechenschaftspflichtig sind¹¹²¹.

2.122 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Die Beauftragung von Trägerinnen erlaubt ähnlich wie im Intendanzmodell eine Stärkung der Verfahrenseffektivität. Im Gegensatz zum bereits diskutierten Modell werden allerdings keine formalen Entscheidungskompetenzen über die städtebauliche Lösung abgetreten, während die Verfügung über finanzielle Ressourcen stärker ist. Damit steigt der Entscheidungsdruck in einer Frühphase des Prozesses, während in der Detaillierungsphase über die Beauftragung von privaten Büros ebenfalls eine starke Abkopplung der Entscheidungsvorbereitung von politischen Gremien oder der Öffentlichkeit denkbar ist. Unabhängig von den Trägerorganisationen beruht allerdings das Modell vorrangig auf informellen Abstimmungsformen, auf denen zwischen Politikerinnen und Unternehmensführern wesentliche Eckpunkte von Projekten vorgeklärt werden. Die Handlungsfähigkeit dieser Gremien, mithin die Stabilität des jeweiligen Regimes, ist allerdings von einer Reihe von exogenen wie endogenen Faktoren abhängig, deren Ausprägung sich für den Einzelfall nicht voraussagen läßt. Gerade die Tatsache, daß aus den Reihen von Wissenschaftlern, Planungspraktikerinnen und Unternehmern mehr oder minder explizit der Ruf nach dem Aufbau eines Regimes laut wird, deutet darauf hin, daß der Grad an Zersplitterung der Entscheidungsprozesse hoch und die Vorhersagbarkeit der Prozeßergebnisse gering ist, also offenbar gerade wesentliche Voraussetzungen für den Aufbau stabiler Regime nicht gegeben sind. Hier liegt auch die Crux im Hinblick auf die mögliche Effektivitätssteigerung eines normativ verordneten oder bewußt aus den Reihen der Entscheidungsträger aufgebauten Regimes. Durch eine weitere Verengung des Kreises möglicher Beteiligter ist eine Verstärkung des politischen Widerstands gegen intern gefällte Entscheidungen zu erwarten, vor allem dann, wenn mit der Verengung eine Präzisierung des politischen Programms einhergehen sollte. Die gegenläufigen Pendelschläge der Vergangenheit nach politischen Wechsell (Pariser Platz, City-West) deuten hier stark darauf hin, daß gerade eine solche Verengung kontraproduktiv sein und dauerhaft wirksame „soziale Produktion“ erschweren könnte. Eine integrative Erweiterung des Rahmens möglicher Entscheidungsträger und deren politischer Programme verlegt die Konfliktlösung in die inneren Zirkel des Regimes und macht dies tendenziell handlungsunfähig. Hier soll die These aufgestellt werden, daß sich ein politischer Handlungszusammenhang in einem Regime lediglich breit konsensfähige Inhalte zum Entscheidungsgegenstand macht, aber konfliktträchtige Teilentscheidungen in den eigentlichen, formal abgesicherten Hauptentscheidungsprozeß einspeist, so daß dort - also im öffentlich wahrnehmbaren Raum - ein oberflächlicher Kampf um gesellschaftlich breit umstrittene Stadtmodelle stattfindet - in Berlin unmittelbar am Beispiel des Fassadenstreits nachvollziehbar, der die materielle Stadtproduktion selbst kaum tangiert hat. Für den Aufbau eines konventionellen Regimes scheint in Berlin die lokal verankerte Unternehmerschaft zu schwach und ohne über eine hohe Entscheidungsgeschwindigkeit hinausgehendes gemeinsames Interesse, so daß eher punktuelle und zeitlich befristete Zusammenarbeitsformen gewählt werden, die Entwicklungsschübe bewältigen sollen, aber keine langfris-

¹¹²¹ Eine Verwandtschaft mit dem Intendanzmodell ist erkennbar. Intermediäre Trägerorganisationen sind aber als stabiler und einflußreicher vorstellbar. Sie organisieren dann über die bloße Dienstleistung der Herstellung von Planungsrecht hinaus auch weitergehende Aufgaben der Wirtschaftsförderung und des Projektmanagements.

tigen Entwicklungsperspektiven erarbeiten. Damit entfällt der Anlaß für den Aufbau eines stabilen Regimes. Sein Aufbau um einen imaginären Kern dürfte deshalb ineffektiv sein, weil die Agenda fehlt oder als wenig relevant erachtet wird.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Das normative Regime-Modell ist darauf angelegt, den direkten Zugang zur Entscheidungsfindung für Außenstehende zu verbauen. Eine Rechenschaftspflicht ist nicht institutionell verankert. Damit bleibt der Kernauftrag des Regimes, die „soziale Produktion“, die einzige leidlich meßbare Größe. Soll der Erfolg eines Regimes gemessen werden, entfällt allerdings wegen der Stabilität über politische Wahlen hinweg auch die direkte Rechenschaftspflicht am Wahltag, dem sich die politische Elite ansonsten zu stellen hat. Rechenschaft findet äußerst indirekt in systemimmanenten Kategorien statt: Gelingt es dem Regime nicht, einen weitreichenden und stabilen Konsens wenigstens unter den Entscheidungsträgern im weiteren Sinne zu finden und zu „pflegen“, dann ist seine Stabilität gefährdet. Über neuerliche Mobilisierungsprozesse aus gegnerischen Kreisen findet eine Ablösung oder ein Zerfall des Regimes statt. Da diese Mobilisierungsprozesse ihrerseits schwer vorhersagbar sind und kaum tatsächliche Kräfteverhältnisse in der Bevölkerung widerspiegeln dürften, ist eine Reduzierung der Rechenschaftspflicht eines Regimes auf seine Konfrontation mit möglichen alternativen Regimes ein äußerst funktionalistischer Erfolgsindikator und im Hinblick auf die darin enthaltene extreme Zuspitzung des politischen Repräsentationsgedankens bzgl. des demokratischen Zugangs fragwürdig.

Politikfähigkeit: Auch im normativen Regime-Modell wird die Exekutive gestärkt, während die gewählten Volksvertreterinnen tendenziell entmachtet sind. Die für das Intendanzmodell gemachten Anmerkungen gelten ansatzweise auch hier. Allerdings ist langfristig durch den Zwang der Regimemitglieder zur Stabilisierung ihrer politischen Basis eine gewisse Diffusion politischer Konflikte in die informellen Entscheidungskreise des Regimes - bis zu einem gewissen Grad auch im Rahmen einer vorbeugenden Antizipation von Konflikten durch die Regimemitglieder - und damit eine Verarbeitung politischer Auseinandersetzungen denkbar. In der eigenen Entscheidungsdomäne, also dem Bereich der weitgehend konsensuell stabilisierten Teilentscheidungen, die den Zusammenhalt der Regimemitglieder absichern, ist damit dem Modell eine deutlich höhere Politikfähigkeit als dem Intendanzmodell zuzutrauen, wenngleich mit profilierungsbedingten Rankämpfen ausgelöst durch die außerhalb des Regimes stehenden Akteure im Rahmen von länger währenden Prozessen zu rechnen ist.

Gerechtigkeit: Da Kriterium Gerechtigkeit offenbart die zentrale Schwäche des Modells, wenn es davon ausgeht, wachstumsorientierte Akteure in ein Regime zu bündeln und dabei schwächere Akteurinnen bewußt ausgrenzt. Man muß schon bereit sein, einem städtischen Gemeinwesen mit Peterson (1981) ein „unitary interest“ zuzuschreiben, um dem hier untersuchten Modell - das sich aufgrund seines Zustandekommens beispielsweise von redistributiven Regimes (Stone 1987a) unterscheidet - wenigstens mittel- bis langfristige Gerechtigkeitswirkungen zu unterstellen. Die innere Verteilung der durch die wachstumsorientierte Politik geförderten Effekte ist völlig ungeklärt und deutet auf eine erhebliche Stärkung überlokaler zu Lasten lokaler Interessen hin. Ob es dabei dem Regime gelingen kann, beispielsweise Entscheidungsfähigkeit für schwierig zu entwickelnde innerstädtische Konversionsstandorte zu stärken und gleichzeitig in der Nähe liegende städtebauliche und soziale Bestände unangetastet zu lassen, muß angesichts der Erfahrungen mit einem bedeutenden Regime der bundesdeutschen Vergangenheit - dem Nachkriegs-Interessen-„Block“ (Bodenschatz) der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und der kahl-schlagsorientierten Stadtentwicklungspolitik der 1960er und 1970er Jahre - stark bezweifelt werden. Zunächst ist eine klare Verengung der Effekte auf kapitalverwertungsorientierte Ziele zu erwarten.

Kosteneffizienz: Die für die Aufrechterhaltung des Regimes einzusetzenden Mittel sind im Vergleich zu den durch die frühzeitig eingeleiteten Vorentscheidungsprozesse aufgrund seiner neoeilistischen Funktionsweise äußerst gering, die Kosteneffizienz daher hoch. Selbst der innerhalb der Politik zu leistende Abstimmungsprozeß zur Filterung der hegemoniellen Interessen ist unaufwendig, da die dazu erforderlichen Strukturen ohnehin arbeitsfähig sind. Für die öffentliche Verwaltung kann sich partialanalytisch gedacht ein zusätzlicher Einsparungseffekt dadurch ergeben, daß private Mittel zur Erledigung von stadtentwicklungspolitischen Aufgaben mobilisiert werden. Geht man von einem stabilen Regime aus, ist auch aus der Sicht der Unternehmen der Anreiz zur Teilnahme an Vorentscheidungsprozessen so hoch, daß er die dafür entstehenden Kosten rechtfertigt, so daß selbst aus Sicht der Privatwirtschaft mit hinreichender Kosteneffizienz zu rechnen ist.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Die Kopplung der Vorentscheidungsprozesse an eine wesentliche Adressatengruppe der Stadtentwicklungspolitik, die privaten Unternehmen, sichert zwar gerade keine Immunisierung gegen konjunkturelle Veränderungen zu, sondern macht die Politik eher noch anfälliger für instabile Erwartungen und Nachfrageveränderungen, doch ist damit zu rechnen, daß schnell durch veränderte Entscheidungen und Anpassungen in der Implementierungsphase reagiert werden kann. Die kommunikative Nähe der Politik zu den Stadtproduzentinnen resultiert damit auch in einer Flexibilität, die allerdings erkaufte wird durch eine tendenzielle Schwächung der Verhandlungsposition der Politik. Es ist nämlich nicht abzusehen, wie die Aufgabe von einmal durch private Unternehmen erworbene Rechtspositionen z. B. bei veränderten Zielen des Regimekerns organisiert werden soll, während ein Ausbau der privatwirtschaftlichen Rechtspositionen durchaus von der Konstruktion des Regimes her ansatzweise mitgetragen werden dürfte¹¹²².

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Die Verengung des wesentlichen Entscheidungsgremiums läßt zwar einerseits in neoeletistischem Sinne die Ausfüllung von Teilentscheidungsbereichen durch politikfreie und fachlich bestimmte Diskurse zu, beschränkt aber deren Reichweite von vorne herein so stark, daß von einer umfassenden und sorgfältigen Abwägung aller relevanten Belange, Ziel einer fachlich qualifizierten Entscheidungsfindung, nur mit erheblichen Einschränkungen gesprochen werden kann. Überdies bestehen Definitionsspielräume für eine an der Logik des einzelnen Akteurs ausgerichtete Vorentscheidung über konkrete Projekte, wenn dieser Architekten oder Planer ohne Abstimmung mit der Politik beauftragt und es dem Regimekern nicht gelingt, Ziele aus dem gesellschaftlichen Raum zu bündeln und in den Entscheidungsprozeß über ein Einzelprojekt einzuspeisen (vgl. Spree-Sinus). Die Problematik ist insofern besonders relevant, weil durch die Verengung des Entscheidungsgremiums die fachliche Verarbeitungskapazität im Regimekern sinkt. Ob sich eine fachliche Qualifizierung durch Selbstbindung der Investoren an gemeinsam erarbeitete Rahmenpläne ergibt, also zumindest das fachliche Ziel einer projektübergreifenden städtebaulichen Steuerung besser erreichen läßt, wird wohl davon abhängen, inwieweit bedeutende Investitionsstandorte durch allseits akzeptierte Alternativen entlastet werden können und mithin ein permanenter Umstrukturierungs- und Nachverdichtungsdruck auf Cityflächen abgefedert wird, der städtebauliche Vereinbarungen unter Druck setzen würde. Bisherige Erfahrungen aus Berlin (City-West, Ostbahnhof) und anderen Städten (Londoner Docklands, verschiedene *Waterfront-Revival*-Projekte) zeichnen hier ein ambivalentes Bild.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Die Zusammensetzung der maßgeblichen Angehörigen eines Regimes, gewissermaßen seines „Kerns“, ist für die Zielrichtung der gefällten Entscheidungen ausschlaggebend. Daher kann nicht von vorneherein vorhergesagt werden, wie groß die Verantwortung der Entscheidungen sein wird. Geht man wie im Modell von einer engen Zusammenarbeit der Unternehmensschaft und der Politik aus, so wird tendenziell eine stark ökonomische Prägung der Stadtentwicklungspolitik vorherrschen, die zwar mittelbar auf die Sicherung und Schaffung von Beschäftigung ausgerichtet ist, dabei aber die Benutzbarkeit von Stadträumen weniger stark berücksichtigt. Die Verengung auf die einflußreichen Unternehmen in der Stadt trägt zusätzlich zu einer Vernachlässigung von wichtigen Adressatenkreisen bei (Kleinunternehmer, Mittelstand). Damit ist eine Verantwortung von Entscheidungen zwar zu erwarten, doch wird diese sich auf einen geringen Teil von stadtentwicklungspolitischen Fragen beschränken. Dies hat auch Auswirkungen auf die vorausschauende Flächennutzungspolitik und die Verteilung der Nutzungen im Raum. Bereits heute ist erkennbar, daß die Vermeidung und Verdrängung von „unbequemen“ Nutzungen insbesondere auf Kosten der Räume mit einer Konzentration von einkommensschwächeren Bewohnern betrieben wird, wenn sie auf die Optimierung der Geschäfts- und Konsumfunktion von Innenstädten ausgerichtet ist¹¹²³.

¹¹²² Vgl. dazu die Fallstudie zum Zoofenster-Block: Die Entwicklung der City-West trägt deutliche Züge einer Reimebildung, doch wird im Prozeß die Rechtsposition früherer Phasen explizit nicht angetastet, wie sich sowohl am Planwerks-Entwurf als auch an der Verträglichkeitsstudie der Bauverwaltung nachweisen läßt, obwohl sowohl Stimmann als auch Jakubeit den Entscheidungsstand kritisieren.

¹¹²³ Vgl. dazu die Ausführungen über die lokale Politikforschung in den USA, insbesondere in Städten wie Houston, in Teil A, oder für Deutschland Ronneberger/Jahn/Lanz 1999.

Durchsetzbarkeit des Modells: Eine bewußt auf Ausbildung und Stabilisierung eines Regimes orientierte Politik wird in Berlin gerade deshalb von gewissen Autoren empfohlen, weil die Entscheidungswirklichkeit von Zersplitterung geprägt ist (Kleger 1996a). Die Erkenntnisse der Regimetheorie zeigen deutlich, daß eine Überwindung einer solchen Zersplitterung nicht einfach verordnet werden kann. Um Entscheidungsblockaden oder -verzögerungen zu vermeiden oder zu überwinden, ist der Versuch zum Aufbau eines Regimes damit nur sehr eingeschränkt geeignet. Manifeste politische Interessen, die sich auf Ressourcen stützen, stehen einer „geschmeidigen“ Konfliktlösung häufig im Wege.

2.123 BEWERTUNG

Die Crux des Modells ist, daß die Kräfteverhältnisse im Umfeld von Stadtentwicklungspolitik zwar unter Umständen Regime ausbilden, jedoch dafür gewisse Voraussetzungen vorliegen müssen, die nicht autonom herstellbar sind. Das Modell taugt demnach nicht für eine stadtentwicklungspolitische Strategie. Aufgrund seiner über die derzeitige Situation in Berlin hinausgehende Unterordnung von Entscheidungen unter das Primat der Verwirklichung von Investoreninteressen erscheint es zwar in wirtschaftlichen Krisenzeiten verlockend, aber angesichts der breiten Ansprüche, die an die stadtentwicklungspolitisch bedeutsamen Räume, in denen sich die Büroinvestitionstätigkeit abspielt, aus verschiedensten Teilen der Bevölkerung herangetragen werden, eine kurzsichtige Absage an städtische Öffentlichkeit und die Möglichkeit zu gleichberechtigter Teilhabe aller Bewohner an der Ausgestaltung der städtischen Lebenswelt.

2.13 Forumsmodell

2.131 KONSTRUKTION

Das Forumsmodell baut auf den Erfahrungen mit informellen Kommunikations- und Abstimmungsgremien auf – vgl. in Berlin das „Stadtforum“ oder auf bezirklicher Ebene die „Plattform Marzahn“. Die Institutionalisierung eines „Forums“, das regelmäßig zu wechselnden stadtentwicklungspolitischen Themen tagt, dabei Fachleute unterschiedlichster Profession sowie in einer näher zu bestimmenden Weise auch Betroffene, Bürgerinnen bzw. die Öffentlichkeit einbezieht und zumindest als Beratungsorgan für die Exekutive dient, ist bereits in einigen Städten erprobt und in einer bestimmten Weise auch im Berliner „Stadtforum“ verwirklicht worden. An dieser Stelle soll unter dem Forumsmodell eine Konstruktion verstanden werden, bei der die Beschlüsse des Forums empfehlenden Charakter haben, aber weiterhin formal in der Exekutive bzw. in begrenztem Maße auch in der Legislative Entscheidungen gefällt werden¹¹²⁴. Üblicherweise bedient sich ein Forum eines Apparats, der eng mit der Exekutive verflochten ist und entscheidungsvorbereitend wirkt. Er liefert planerische Vorstudien oder weist auf vorhandene Alternativen bzw. gutachterliche Prozesse hin, die von einem Lenkungsgremium aus in der Regel unabhängigen Fachleuten so zur Präsentation ausgewählt werden, daß der im Forum geführten Diskussion bereits ein möglichst breites Entscheidungsspektrum vorbereitend an die Hand gegeben wird.

Die Motivation für die Einrichtung eines Forums mag unterschiedlicher Natur sein, seine Chance liegt jedenfalls in der Bündelung breiter Fachkompetenz über den Verwaltungsapparat der Exekutive hinaus, so daß stadtentwicklungspolitische Vorhaben mit großer Tragweite in einer frühen Phase kontrovers diskutiert und kritisch an Alternativen gemessen werden können. Über die Einbeziehung von Fachkompetenz und evtl. der Öffentlichkeit hinaus soll die breite Diskussion, an der auch potentiell im Konflikt liegende Akteursgruppen teilnehmen, die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen verbessern und Widerstände abmildern helfen.

2.132 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Die frühzeitige Erörterung unterschiedlicher Positionen ist dazu geeignet, kritischen Stimmen Gehör zu verschaffen und mögliche Widerstände, die im Verfahren zu erwarten sind, frühzeitig aufzudecken und zügig Kompromißlinien oder Durchsetzungsstrategien zu entwickeln. Damit kann das Forum eine Steigerung der Verfahrenseffektivität bewirken. Begrenzungen ist ein nach diesem Modell ablaufender Prozeß insofern unterworfen, als eine Öffentlichmachung von absehbaren Konflikten das Risiko der intensiven Thematisierung birgt, damit möglicherweise Gegnern Mobilisierungspotential ver-

¹¹²⁴ Ein Fall einer stärkeren Delegation von Entscheidungsbefugnis an ein forumsähnliches Gremium soll unten im Rahmen des „Strategieplanungsmodells“ behandelt werden.

schafft werden und deshalb die Exekutive an einer selektiven oder oberflächlichen Veröffentlichung der Konfliktlinien interessiert sein wird. Ein Lösungsbeitrag zu Detailkonflikten ist überdies ohnehin nicht zu erwarten. Die Zielgenauigkeit der von einem Forum geführten Debatten ist nicht automatisch hoch. Dennoch ist dem Forum eine gewisse Orientierungs- und Bestätigungsfunktion für die Exekutive zuzusprechen. Von Verfahrenseffektivität ist damit wohl häufig auszugehen, wenngleich ein strategisch unklug eingesetztes Forum, das die Akteure wegen seiner Distanz zu Umsetzungsschritten eher ermüdet, u. U. sogar kontraproduktive Wirkungen haben könnte.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Selbst im Falle eines Forums, das die breite Öffentlichkeit hinzuzieht, bleibt ein Beratungsgremium stark von Fachleuten geprägt. Es stellt also zunächst kein originäres Instrument zur Stärkung des demokratischen Zugangs zu Entscheidungen dar. Dennoch ist durch geschickte Auswahl der Teilnehmer eine Stärkung des Zugangs zumindest für die organisierte Öffentlichkeit denkbar, während die Form der breit öffentlichen Debatte das Standardproblem der geringen Artikulationsfähigkeit benachteiligter sozialer Gruppen sogar noch verschärfen kann. Der legitimatorische Effekt einer Forumsdebatte setzt die Legislative unter Druck, so daß die Exekutive über die Definition der „Spielregeln“, nach denen ein Forum abläuft und nach denen die Diskussionsbeiträge wie die diskutierenden Fachleute ausgewählt werden, in der Lage ist, die eigene Position zu stärken. Der öffentliche Charakter der Diskussionen und die in der Regel angestrebte Breite der Positionen baut allerdings eine zusätzliche Rechenschaftspflicht für die Tätigkeit der Exekutive ein, die ebenfalls nicht leichtfertig über Empfehlungen des öffentlichen Forums hinweggehen kann. Während also der demokratische Zugang zunächst eher geschwächt wird, erlaubt eine verantwortungsvolle Durchführung eines Forums die Artikulation von ansonsten nicht thematisierten Positionen und zwingt die Entscheidungsträger zur Auseinandersetzung mit ihnen.

Politikfähigkeit: Grundsätzlich ist ein Forum auch in der Lage, die Vielfalt politisch untermauerter Positionen zur Debatte zu stellen oder gar überhaupt erst zu einer Ausbildung politischer Positionen beizutragen. So lange das Forum ein Beratungsgremium bleibt, stellt es für die Legislative eine Chance dar, einen leichten Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen in einer großen Breite zu erhalten. Im Gegensatz zu den oben diskutierten Trägermodellen, die ebenfalls die Legislative entmachten, bleibt die Entscheidungsgewalt im Falle eines Forums formal völlig unangetastet, wenngleich wie erwähnt die Exekutive zusätzlich an Gewicht gewinnt. Es ist hinsichtlich der Rolle der Legislative abzuwägen zwischen der Verbesserung des Informationsgrads von Abgeordneten, die durch die Stetigkeit und die Breite von Foren erreicht werden kann, und der normierenden Wirkung auf die fachliche Position der Verwaltung, die über die Selektion von Informationen stark mitbestimmt. Eine hohe Politikfähigkeit ist einem Forum dann zu attestieren, wenn innerhalb der regierenden Mehrheiten keine eindeutige Position existiert und es Gelegenheit zu einer intensiveren und qualifizierteren Auseinandersetzung innerhalb der Legislative bietet.

Gerechtigkeit: Die Gerechtigkeitswirkungen von Forumslösungen sind stark vom Zugang alternativer Positionen zur Debatte abhängig. An dieser Stelle soll die These gewagt werden, daß ein Forum in der Regel keine wesentlichen Auswirkungen auf die Gerechtigkeit von Entscheidungen hat. Stärker als eine vermeintliche Thematisierung ansonsten vielleicht weniger stark gewürdigter Alternativpositionen von schwächeren Akteurinnen dürfte die Ausrichtung auf einen übergreifenden fachlichen Konsens haben. Vorrangig durch Experten geführte Debatten sind gleichermaßen anfällig für die Durchsetzung vermeintlicher Sachzwänge wie ein konventionelles Verfahren, da beispielsweise eine Entlarvung methodischer Probleme bei der Konstituierung von Sachzwängen durch Experten in der öffentlichen Debatte gar nicht realisierbar ist, ja vielmehr Foren geschulten Experten sogar eine Bühne für die Herstellung von Loyalität in der „Szene“ bieten, in bestimmten Fällen auch gegenüber der Verwaltung¹¹²⁵.

Kosteneffizienz: Über die Kosteneffizienz von Foren gibt es keine hinreichenden Untersuchungen. Die Kontinuität des Experteneinsatzes ist äußerst aufwendig. Ob sich durch die Thematisierung in relevantem

¹¹²⁵ Nach Ansicht des Autors hat dieser Effekt im Berlin der Vereinigungszeit zur Durchsetzung von inzwischen als weitgehend überzogen geltenden Entwicklungsprognosen für das Land beigetragen, vgl. dazu z. B. SenStadtUm 1991a, Altrock 1997, wenngleich damals das Berliner „Stadtforum“ noch nicht existierte bzw. gerade erst zu arbeiten begann.

Umfang die verwaltungsinternen Entscheidungsverfahren abkürzen lassen, kann zwar vermutet, aber nicht eindeutig beantwortet werden. Ein Risiko für die Effizienz liegt sicherlich - wie bisherige Erfahrungen zeigen - in einem Verharren des Forums in übergreifenden Modellen und Strukturen, ohne tatsächlich entscheidungsbeeinflussend im Einzelfall zu wirken. Eine Chance liegt neben der katalytischen Wirkung bei Richtungsentscheidungen und einer weitsichtigen konzeptionellen Ausrichtung der Stadtentwicklungspolitik in der legitimatorischen Absicherung von Entscheidungen, die zumindest innerhalb der Mehrheitsfraktionen stabilisierend wirken dürfte und damit die Handlungsfähigkeit der Exekutive stärkt.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Da die Tätigkeit eines Forums sich zunächst nicht auf Detailentscheidungen bezieht, sind seine Empfehlungen hinreichend flexibel für Veränderungen. Werden komplexe und durch das Forum abgesicherte Prozesse von Veränderungen tangiert, kann die stabilisierende Wirkung ein Hindernis sein, da die Aufkündigung von integrativen Konsensen aufgebautes Vertrauen der Akteure zum Kern der Entscheidungsträger gefährdet und mithin diese mit jeder späteren Modifikation von Entscheidungen ein Risiko eingehen, das sich negativ auf ihre Machtposition auswirken kann. Die Eigendynamik der gefällten Entscheidungen wird allerdings wohl kaum so stark sein wie beispielsweise im Falle des Intendanzmodells.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Die fachliche Qualifikation von Entscheidungen wird im Regelfall tendenziell steigen. Die Institutionalisierung fachlicher Inputs und der öffentlich geführten Debatte bringt zunächst einen hohen Standard im Hinblick auf die verfügbaren Argumente und mithin des Abwägungsmaterials. Höher als diese Kumulationsfunktion, die in der Regel ohnehin von Planungsverfahren geleistet wird, ist jedoch die Interaktionsfunktion einzuschätzen, die sich aus dem direkten Aufeinandertreffen verschiedener Argumentationslinien und Positionen ergibt. Es obliegt der Konstruktion des Forums, die hierin liegenden Potentiale für den Entscheidungsprozeß nutzbar zu machen, was nur dann gelingen wird, wenn das Forum tatsächlich einen hinreichenden Anteil an Austausch von Positionen und deren Weiterentwicklung zuläßt¹¹²⁶. Die Beratungsfunktion, die sich durch den intensiven Kontakt der politischen Spitze der Verwaltung mit dem Leitungsgremium des Forums ergeben kann, kann wesentlich dazu beitragen, Entscheidungen fachlich zu stützen und aus politischen Profilierungsbestrebungen resultierende Konflikte zu entschärfen.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Da das Forum breite Fachkreise in die Entscheidungsfindung einbezieht und durch die thematische Rückbindung seiner räumlich eingegrenzten Debatten an einen übergeordneten planerischen Gesamttraum ist das Risiko der Verdrängung wichtiger Standortvorsorgeentscheidungen relativ gering. Was für die Debatte gilt, muß allerdings in gleicher Form noch nicht für die tatsächliche Entscheidungsfindung im konkreten Einzelfall stimmen. Widerstände bei der Verortung schwer verträglicher Nutzungen sind auch durch ein Forum nicht vollständig antizipierbar, zumal die Öffentlichkeit der Debatten eine Abschwächung von herausragenden Konfliktlinien durch die Veranstalter voraussetzt, um nicht die Instrumentalisierung des Forums als Bühne für lokale Interessengruppen zu riskieren und funktionsfähig zu bleiben. Das Forummodell bietet also günstige Voraussetzungen für eine verantwortungsvolle Entscheidungsfindung, da es Zusammenhänge und Konsequenzen von Entscheidungen früh aufzeigt, garantiert diese aber nicht.

Durchsetzbarkeit des Modells: Die positiven Erfahrungen mit forumsähnlichen Konstruktionen im ausgehenden 20. Jahrhundert und die positive Einschätzung von kommunikationsorientierten Planungsansätzen befördern die Einrichtung von Foren. Hinzu kommt die geringe Bindung, die sie entwickeln, so daß auch aus Sicht der Exekutive die Einrichtung eines Forums geboten sein kann, um die Legitimation von Entscheidungen zu stärken oder fachliche Untermauerung und Transparenz ohne starke Einschränkungen des eigenen Entscheidungsspielraums als eigene Ziele auszugeben. Forummodelle sind der Gefahr ausgesetzt, daß sie eine entwickelte „Planungskultur“ suggerieren - wenn sie nicht tatsächlich stark handlungsleitend werden. Damit erscheint ihre Durchsetzbarkeit immer dann hoch, wenn eine hohe Komplexität von bevorstehenden Entscheidungen zu erwarten ist, die erforderlichen Ressourcen die Einrichtung

¹¹²⁶ Hier liegt eine Schwäche des Berliner Stadtforums, das sich als Podiumsdiskussion und ohne die Möglichkeit intensiverer Workshops oder der Weiterverfolgung von Themen zu stark als Präsentationsveranstaltung verstanden hat.

eines Forums vorhanden sind und keine Diskreditierung des Forums als „Quatschbude“ durch Ermüdung von Teilnehmern oder durch die Legislative droht.

2.133 BEWERTUNG

Das Forum bietet für komplexe Entwicklungen und bei nichthierarchischen Entscheidungsprozessen vielversprechende Ansätze für eine Verbreiterung und Bewußtmachung der strategischen Rolle von räumlicher Planung. In der Stadtentwicklungspolitik, die nach wie vor stark hierarchisch organisiert ist, kann es zwar zu einer Verständigung auf gemeinsame Entwicklungslinien unter sich gegenseitig tendenziell blockierenden Trägern von Vetomacht dienen, doch setzt es die Bereitschaft insbesondere der Exekutive zur Anerkennung von Forumsempfehlungen voraus, was angesichts des Selbstverständnisses von Spitzen der Exekutive¹¹²⁷ nicht immer voraussetzbar ist. Das geringe Ausmaß an konkreter Verwertbarkeit von Forumsempfehlungen für projektbezogene Einzelentscheidungen bedroht angesichts des großen Organisationsaufwands die Legitimation eines Forums. Demnach sollten Ansätze zu Foren mit Wohlwollen aufgenommen, dürfen aber keinesfalls in ihrer Wirkung überschätzt werden.

2.14 Workshopmodell

2.141 KONSTRUKTION

Das Workshopmodell (G103) geht davon aus, Entscheidungsprozesse über stadtentwicklungspolitische Projekte durch wettbewerbsähnliche Verfahren zu stützen, in denen ausgehend von klar definierten Vorgaben ein kleiner Kreis ausgewählter Ideengeber (Architektinnen oder Planer) konkurrierend, aber diskursiv im Hinblick auf eine mehrstufige konzeptionelle Weiterentwicklung nach jeweiliger Präsentation und Rücksprache mit einem juryähnlichen Begutachtungsgremium Entscheidungsvorlagen erarbeitet (Rahmenpläne, Entwürfe oder Strategiekonzepte), aus denen dann durch das Begutachtungsgremium eine Vorzugslösung ausgewählt und zur Realisierung empfohlen wird.

Motivation für die Einleitung eines Workshopverfahrens ist die Tatsache, daß einerseits Wettbewerbsverfahren aufwendig zu organisieren sind, wegen ihrer einstufigen Bearbeitungsform häufig wesentliche Realisierungshindernisse übersehen und wichtige Akteure aus der Verwaltung zu wenig einbeziehen, die später Widerstandspositionen gegen die Realisierung eines Projekts aufbauen können, und andererseits in einer Alternativenproduktion wichtige Chancen auf innovative, kreative und interessante Lösungen städtebaulicher Fragestellungen liegen. Das Workshopverfahren bindet frühzeitig einen großen Kreis von Entscheidungsträgern ein und ist somit in der Lage, sowohl Realisierungsbedingungen angemessen zu berücksichtigen und bereits in die Alternativenproduktion einfließen zu lassen, als auch das sich anschließende formale Planungsverfahren insofern zu beschleunigen, als nachholende Abstimmungen mit Projektgegnerinnen vermieden werden und sämtliche Beteiligte ein gewisses Maß an Identifikation mit dem Projekt entwickeln, das zu dessen Unterstützung beiträgt.

2.142 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Die oben erläuterten Vorzüge des Modells zeigen, daß sich seine Anwendung direkt aus Erfahrungen mit ineffektiven Verfahrensformen ableitet. Tatsächlich sprechen die Erfahrungen von Akteuren für die stärkere Identifikation mit den zu entscheidenden konkreten Projekten, während eine Eignung für vorbereitende Entscheidungsverfahren nur begrenzt sinnvoll sein dürfte¹¹²⁸. Die Verfahrenseffektivität ergibt sich zusätzlich aus der verbindlichen Einigung auf Workshop-Vorgaben, die die einzelnen Akteurinnen zu einer Auseinandersetzung über ihre Ziele zwingen und Kompromisse oder mindestens tragfähige Ergebnisse produzieren. Die Prämierung einer umsetzungsfähigen Lösung ist effektiv dadurch, daß sie bereits die Realisierungsbedingungen integriert, aber auch dadurch, daß mit den Auto-

¹¹²⁷ Vgl. dazu z. B. das Kapitel über die Akteure in dieser Untersuchung, insbesondere über die Senatoren. Vgl. auch deLeon 1993.

¹¹²⁸ Vgl. die Erwartungen der Teilnehmer des Workshops City-West, die sich in einer gewissen Beliebigkeit der Resultate widerspiegeln, und auf der anderen Seite die Mediationsfunktion von Workshops für das Urban Center Postbahnhof oder das Gelände des Springer-Verlags in Kreuzberg. Als Gegenbeispiel für ein Verfahren ohne Workshop der hier erläuterten Form sei das Spree-Sinus-Projekt genannt.

ren der ausgewählten Konzeption bereits mögliche Verantwortliche für die weiteren Umsetzungsschritte bereitstehen.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Zunächst erscheint die Abkapselung des Entscheidungsprozesses von der Öffentlichkeit als Achillesferse für den demokratischen Zugang. Es ist allerdings zu differenzieren zwischen den repräsentativen Elementen und den vorentscheidungsbezogenen Elementen. Die Vorentscheidung über die Verfahrensvorgaben beziehen zwar einen bedeutenden Teil der maßgeblichen Akteure in die üblichen Steuerungsrunden ein, doch bleiben insbesondere die Vertreter der Legislative außen vor. Ihre Beschlüsse werden im Verfahren bereits hinsichtlich fundamentaler Eckdaten Abstimmungen und Verhandlungen unterworfen, bevor überhaupt Details im eigentlichen Workshop bestimmt werden. Betrachtet man aber den Kreis der einbezogenen Akteure, läßt sich feststellen, daß durch die lokale Verankerung der projektbezogenen Verfahren eine Berücksichtigung lokaler Akteure stattfindet, über die der Rahmen der diskutierten Belange aufgeweitet wird. Dagegen ähnelt der eigentliche Workshop mit seinem klausurartigen Charakter wieder stark einem Wettbewerbsverfahren mit all seinen Problemen. In der Zusammenschau ergibt sich ein zweiseitiges Bild: Äußerst indirekt finden zusätzliche Belange Eingang in das Vorentscheidungsverfahren, während der direkte Zugang der Öffentlichkeit zum Verfahren verschlossen bleibt und die Rechenschaftspflicht der Akteurinnen über die geführten Verhandlungen und Abstimmungsgespräche stark mediatisiert und das Zustandekommen der betreffenden Ergebnisse einer weitergehenden Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzogen wird.

Politikfähigkeit: Der diskursive Charakter der Workshops und die intensive Einbeziehung ausgewählter Akteure aus der Politik stellt zunächst eine relativ weitgehende Politikfähigkeit sicher. Sind einmal die Vorentscheidungen getroffen, bleibt das Verfahren zwangsläufig den Einflüssen der Legislative weitgehend entzogen, da die Beteiligten meist aus der Exekutive stammen. Damit scheint ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der durch die Legislative zumindest mitbestimmten städtebaulichen Essentials und der durch die Exekutive, die fachlichen Berater und die Investoren ausgewählten bzw. beeinflussten Detaillösungen gewahrt. In der Praxis zeigt sich allerdings, daß die Konsequenzen der Vorentscheidungen über Essentials für die Mitglieder der Legislative weniger durchschaubar sind, als wenn sie über vorbereitende Gutachtensaufträge und deren Präsentation eine direkte Vorstellung gewinnen könnten (Bsp. Testentwürfe mit nachfolgendem Wettbewerb). Überdies birgt die fachliche Autorität, die durch das Obergutachtergremium beteiligt wird, ähnlich wie bei Wettbewerbsverfahren die Gefahr eines Ausbrechens aus dem Vorabstimmungsergebnis, der neue Auseinandersetzungen innerhalb der Legislative herbeiführen kann.

Gerechtigkeit: Das Workshopmodell ist auf eine Zusammenarbeit von Exekutive und Investor zugeschnitten und stellt daher gewissermaßen den projektbezogen heruntergebrochenen kleinen Bruder des normativen Regime-Modells dar. Der breite Kreis der Verfahrensbeteiligten kann zumindest sicherstellen, daß auch Belange der weniger artikulationsfähigen Bevölkerung einbezogen werden. Die Einbeziehung der lokalen Exekutive und evtl. die Konsultation von Betroffenenvertretern auf Initiative der lokalen Politik schreibt dem Verfahren von Anfang an die Aufgabe der komplexen Konfliktbewältigung zu, im Rahmen derer wegen des internen Charakters des Workshops und der zu ihm gehörigen Vorabstimmungsrunden sowie wegen der direkten Konfrontation von Investorenvertretern mit Politikern Verhandlungsprozesse geradezu herausgefordert werden. Dabei sind die Vertreter der öffentlichen Hand, gegebenenfalls mit einbezogener Dritter und die häufig als Mediatoren eingesetzten Verfahrenssteuerer gefragt, gerechtigkeitsorientierte Forderungen aufzustellen und durch Linkages durchzusetzen. Es wird deutlich, daß es der inneren Gewichtung des Verfahrens zwischen mediativ angelegter Vorabstimmung und kreativer Alternativenproduktion und -auswahl obliegt, Spielräume für Gerechtigkeitserwägungen aufzumachen.

Kosteneffizienz: Selbst wenn man davon absieht, daß Workshopverfahren Mittel von privatwirtschaftlich tätigen Akteuren mobilisieren können, ist davon auszugehen, daß im Vergleich zu Wettbewerbsverfahren der Aufwand nicht wesentlich größer ist. Der begrenzte Teilnehmerinnenkreis wiegt die Kosten der mehrfachen Rücksprache- und Überarbeitungsprozesse zumindest teilweise wieder auf. Die frühzeitige Einbeziehung von potentiellen Realisierungsproblemen und vor allem die Auflösung verfahrensverzögernder Konflikte dürfte Workshopverfahren trotz ihres hohen Abstimmungsaufwands und der großen Zahl von Beteiligten zu einem relativ effizienten Instrument machen.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Die Stärke des Workshopverfahrens gegenüber Veränderungen ist die Tatsache, daß der gesamte Prozeß unter das Dach der konsensualen Realisierung gestellt wird und mithin die Rückspracherunden autistische und unflexible Entwürfe vermeiden helfen. Die Lösung ist „erarbeitet“, weniger „gefunden“, der Stellenwert des Formalen sinkt tendenziell gegenüber einstufigen Wettbewerbsverfahren. Überdies hat der Entwurf bereits im Überarbeitungsprozeß in gewisser Weise nachgewiesen, daß er ohne Aufgabe der Entwurfsidee in der Lage ist, Veränderungsbedürfnisse zu integrieren, was die Wahrscheinlichkeit steigen läßt, daß er auch weitere, später eintretende Veränderungen verarbeiten kann¹¹²⁹.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Die fachliche Qualifikation der Entscheidungen wird durch den Rücksprache- und Überarbeitungsprozeß zunächst sichergestellt. Bestimmte Konstellationen gefährden sie allerdings, so eine zu wenig sorgfältige Festlegung der Vorgaben bzw. die Überfrachtung des Workshops mit unerfüllbaren Anforderungen einzelner Akteure, die sich dann sogar als widersprüchlich herausstellen können. Weiter ist eine Dominanz verwertungsorientierter Belange im Begutachtungsgremium problematisch, während eine Vernachlässigung der Investitionsbedingungen durch das Gremium eher unwahrscheinlich anmutet. Auch das bereits integrativ angelegte Begutachtungsgremium kann ein Ungleichgewicht zugunsten der repräsentierten Belange nach sich ziehen, während eine schnelle Blendung der Beteiligten durch eine unrealistische Idee wie in manchen Wettbewerbsverfahren kaum stattfinden wird. Die Ausdehnung des Beteiligtenkreises sichert überdies die fachliche Unterstützung politischer Amtsträgerinnen durch Fachleute besser als im Falle von Wettbewerbsverfahren.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Stellt ein Workshopverfahren die Einbeziehung wesentlicher Akteure sicher und ist es nicht lediglich ein abgewandeltes Wettbewerbsverfahren, so ist über die Einspeisung der wesentlichen planerischen Belange durch die Beteiligten die Verantwortung der Entscheidungsfindung hoch. Aus Konstruktionsgründen können strategische standortpolitische Entscheidungen nicht einfach zur Durchsetzung von Entwürfen mit positivem Erscheinungsbild verdrängt werden, und die auf Interessenausgleich bedachte Abstimmungssystematik verhindert extrem unausgewogene Resultate, bei denen bedeutende Verträglichkeitsprobleme eintreten. Sogar Verhandlungslösungen über die Anordnung schwer verträglicher Nutzungen sind möglich, bei denen ein „Ausgleich“ für eine Benachteiligung geschaffen wird.

Durchsetzbarkeit des Modells: Gerade angesichts ambivalenter Erfahrungen mit Wettbewerbsverfahren hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit bei der Bewältigung von Grundsatzkonflikten und der bereits bestehenden positiven Erfahrungen mit Workshops sowie ihrer äußerst flexiblen Einsetzbarkeit erscheint das Modell leicht durchsetzbar. Selbst der Einsatz als Qualitätssicherungsstandard ist denkbar, wenn man bedenkt, daß Wettbewerbe in Berlin bereits in den 1980er Jahren durch Abgeordnetenhausbeschuß auf landeseigenen Flächen zur Regel geworden sind, sich aber auf privaten Flächen nicht durchsetzen lassen. Hier bieten Workshops gerade zur Entschärfung von Konflikten über eine Umstrukturierung von Flächen in privatem Eigentum vielversprechende Qualitätssicherungsalternativen.

2.143 BEWERTUNG

Es hat sich gezeigt, daß das Modell für einen bestimmten Einsatzbereich effizient funktioniert und dort den Entscheidungsalltag erleichtern kann, ohne Qualitätsstandards grundsätzlich zu vernachlässigen. Stellt man die Effizienzüberlegungen allerdings in den Mittelpunkt, so droht der Einsatz des Modells die Entscheidung aus dem öffentlichen Raum in einen schwer überschaubaren, abgeschlossenen Kommunikationszirkel zu verlegen, bei dem sich nicht zwangsläufig rationale Argumente durchsetzen, sondern vielmehr die Verhandlungs- und Präsentationsroutine der einzelnen Akteure eine wesentliche Rolle spielt. Die mangelnde Transparenz des Zustandekommens von Entscheidungen ist für Außenstehende tendenziell Auslöser für Mißtrauen. Demnach ist der Einsatz des Modells nur unter klar bestimmbareren Voraussetzungen sinnvoll, zu denen die breite Repräsentation der politischen Alternativen, die offene Auseinandersetzung über die verschiedenen fachlichen Alternativen, die transparente Dokumentation von Entscheidungsgründen und die Vorabbegrenzung des Entscheidungsspielraums eines Workshops zählen.

¹¹²⁹ Ob er deswegen auch als „beliebiger“ angesehen werden muß, soll an dieser Stelle nicht bewertet werden.

2.15 Professionalisierungsmodell

2.151 KONSTRUKTION

Die Beobachtung, daß in Zeiten starker Umbrüche die Entwicklungsdynamik auch vermeintlich stabile Verfahrens- und Diskursformen in Frage gestellt oder ausgehebelt werden, wird mit einem „Verlust von Planungskultur“ beschrieben (Bohne 1997). Die Notwendigkeit, in kürzester Zeit eine Vielzahl von Entscheidungen zu produzieren, hat in der Berliner Vereinigungszeit das Gewicht der am Stadtentwicklungsprozeß beteiligten Akteure in einer Weise verschoben, die wenig diskutierten Vorentscheidungen im Umfeld des Senats eine Dominanz über integrierende Abwägungsverfahren verschafft hat¹¹³⁰. Damit verengt sich Planung tendenziell auf die Moderation von Investitionsvorhaben an Einzelstandorten. Die parallel bundesweit geführte Debatte über weitreichende Deregulierungsschritte hat den Bereich der Planung zwar nur begrenzt erfaßt¹¹³¹, doch läßt sich eine Zurückdrängung des Stellenwerts von integrativer Planung zugunsten von städtebaulichen Gestaltungserwägungen und einzelwirtschaftlichen Tragfähigkeitsüberlegungen nachweisen¹¹³². Um diesen naheliegenden Belangen, die in den Entwurfsarchitekten und den Investorenvertretern ihre „natürlichen“ Advokaten besitzen, ein hinreichendes Gegengewicht an die Seite zu stellen, wird gefordert, die Planung stärker als bisher zu „professionalisieren“. Die dabei am häufigsten geäußerten Forderungen betreffen die Verbesserung der kommunikativen Kompetenzen von Planern (Planer als Moderatoren bzw. Mediatoren), die Verbesserung der gestalterischen Kompetenzen (Planerin als städtebauliche Entwerferin) und die Verbesserung der ökonomischen Kompetenzen (Planer als Immobilienwirtschaftsfachperson)¹¹³³.

Durch die gestärkten Kompetenzen soll der Planer in der Lage sein, Entscheidungsprozesse aktiver mitzugestalten und damit beispielsweise über die Eigeninteressen der Investorensseite hinausgehenden stadtentwicklungsplanerischen Belangen eine Stimme zu verschaffen, die im Prozeß hinreichend ernst genommen werden muß. Die strategische Thematisierung von ansonsten vernachlässigten Zusammenhängen bereits in Gutachten und Vorentscheidungsprozessen, vorausschauende Standortpolitik, die Antizipation von Entwicklungsrichtungen über alternative Szenarien und der Aufbau von diskussionsfähigen Verhandlungspositionen der öffentlichen Hand sollen hierzu beitragen. Die Kompetenz dient dabei zum einen der verbesserten Abschätzung von Verhandlungspositionen der anderen Verfahrensbeteiligten (Welche baulichen Typologien sind wirtschaftlich? Inwieweit können Investoren vertraglich für eine Realisierung von Entwicklungszielen für die öffentliche Hand gewonnen werden? usw.), zum anderen der inhaltlichen Fundierung im politischen Raum getroffener Entscheidungen. Der Planer verläßt dabei die von ihm häufig in der Praxis eingenommene Position des „Umsetzungsassistenten“, der lediglich den am besten gangbaren Realisierungspfad für ihm von außen aufgegebenen Entwicklungsrichtungen sondiert und beschreitet.

¹¹³⁰ Vgl. dazu insbesondere die Fallstudien zur City-West oder den Ringstadt-Projekten.

¹¹³¹ Während die Beschleunigungsgesetze aus der Vereinigungszeit Schritte in Richtung Deregulierung bedeuten, hat die Wiedereinführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme die Möglichkeit geschaffen, Stadtentwicklung an Schlüsselstandorten wegen des Zugriffs auf Grund und Boden umfassender zu steuern als durch das gewöhnliche Bebauungsplanverfahren.

¹¹³² Die Infragestellung von Planung zeigt sich vielerorts. Stellvertretend sei hier lediglich die Schließung von Planungsstudiengängen in Oldenburg und Weimar sowie die von Egbert Kossak, einem hohen Baubeamten in Hamburg, anvisierte Schließung des Harburger Planungsstudiengangs zugunsten eines gestalterisch orientierten Städtebau-Studiengangs (aufgrund veränderter politischer Mehrheiten in der Hamburger Politik nicht umgesetzt) erwähnt. In den hier untersuchten Fallstudien wurde an einigen Stellen auf die hier diskutierte Problematik hingewiesen, so im Rahmen des Architektur- / Fassadenstreits über die Friedrichstadt, der Dethematisierung von Dichteerwägungen zugunsten des Erscheinungsbildes im öffentlichen Raum am Pariser Platz und am Ostbahnhof, der Setzung von städtebaulichen Akzenten zu Lasten einer rahmenplanerischen Einbindung in der City-West und am Ostbahnhof sowie der Durchsetzung von hohen Dichten über die hohe Qualität der Architektur bzw. der städtebaulichen Erscheinung (gemessen durch die Akteure vor Ort) im Bolle-Block, am Ring-Center und an den Treptowers.

¹¹³³ Die Rolle der Informationstechnologie in diesem Zusammenhang soll unten im Abschnitt „TechnologisierungsmodeLL“ behandelt werden.

2.152 KRITERIENDISKUSSION

Im folgenden sollen lediglich die Wirkungen des Modells untersucht werden. Auf seine Realisierungsbedingungen wird dagegen erst in der Bewertung eingegangen. Insbesondere sind dabei die Langfristigkeit und Mittelbarkeit der Wirkung von Veränderungen in der Ausbildung und Rekrutierung von Planerinnen zu berücksichtigen, weiter die Frage nach dem angemessenen Spezialisierungsgrad (qualifizierte Planer oder arbeitsteilige Bestellung von Kommunikations-, Wirtschafts- und Gestaltungsexperten) und schließlich die Möglichkeit, in einem gesellschaftlichen Umfeld der Deregulierung, in Frage gestellte Ausbildungsgänge mit zusätzlichen Anforderungen zu belasten.

Verfahrenseffektivität: Wirkungen auf das Verfahren sind vor allem durch die frühzeitige Thematisierung von Entwicklungsbedingungen, -alternativen und -folgen zu erwarten. Deren umfassende Untersuchung kann im Frühstadium eines Entscheidungsprozesses bereits veränderte Weichenstellungen veranlassen, die im späteren Verfahren nicht mehr nachdrücklich angezweifelt werden¹¹³⁴. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob ein neoeletistisches Umfeld tatsächlich planerisch-integrativen Überlegungen im Vorentscheidungsprozeß hinreichenden Raum zubilligt. Zumindest scheint die Erwartung angebracht, daß infolge einer Professionalisierung der Planung mit einer Verbreiterung planerischer Denkansätze in der öffentlichen Verwaltung die Chancen darauf vergrößert werden. Überdies lassen sich in bisher wenig thematisierten Feldern Veränderungsspielräume durch die angesprochenen Kompetenzen ausloten, die bisher brach zu liegen scheinen und nicht thematisiert werden. Inwieweit die von der planerischen Professionalisierung betroffenen Entscheidungsspielräume anderer Akteure, insbesondere gestalterische und immobilienökonomische, von letzteren erfolgreich verteidigt werden, ist ungewiß, wenngleich Erfahrungen aus der Vergangenheit darauf hindeuten, daß diese anderen Akteure aufgrund ihrer zahlenmäßigen Bedeutung in der Praxis und aufgrund der von ihnen verwalteten Ressourcen in der Lage sein werden, den Einfluß von Planung stark einzudämmen. Die Effektivität des Modells muß daher mit großer Skepsis gesehen werden.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Eine Professionalisierung der Planung wirkt sich auf den demokratischen Zugang zu Entscheidungsprozessen insofern förderlich aus, als die intensive Einbeziehung von Bürgerinnen einen Teil des planerischen Selbstverständnisses ausmacht. Gegenläufige Wirkungen sind allerdings keineswegs auszuschließen. Professionalisierung bedeutet tendenziell einen Abschluß gegen die Positionen von Laien, die demokratischen Zugang fordern. Diesbezüglich kann die Stärkung der kommunikativen Kompetenz vermutlich positiv wirken, während die der gestalterischen und der ökonomischen die Planung durchaus auch für auf gestalterische und ökonomische Denkweisen verkürzte Verfahrenspositionen öffnen könnte. Die Entwicklung von professionell haltbaren Gegenpositionen ist damit eher im unten behandelten Anwaltsplanungsmodell zu erwarten. Auch das Verhältnis lokaler und überlokaler Planungsziele ist durch die Professionalisierung vermutlich Verschiebungen ausgesetzt, die im Vorentscheidungsprozeß bereits auch räumlich integrative und damit tendenziell gegen lokale Interessen orientierte Planungsalternativen stärkt. Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht ist das Professionalisierungsmodell zunächst indifferent, wenngleich eine stärkere Thematisierung von planerischen Aspekten Außenstehenden bessere Möglichkeiten an die Hand gibt, die fachliche Qualität von Entscheidungen zu überprüfen.

Politikfähigkeit: Durch die frühzeitige Entwicklung von sinnfälligen Planungsalternativen und die Nachvollziehbarkeit fachlicher Positionen erhält die Legislative weitaus bessere Chancen, sich über die Wirkungen von Entscheidungen frühzeitig und umfassend zu informieren. Damit steigen vermutlich die Akzeptanz von Teilentscheidungen und die Qualität der politischen Auseinandersetzung über Planung. In politischer Profilierung gründende Einflußnahmen auf den Entscheidungsprozeß sind leichter abzuwehren, wenn sie nicht von vorneherein durch die verbesserte Informationsbasis der Politik vermieden werden. Die aktive Entwicklung eigener Verhandlungspositionen durch die öffentliche Verwaltung und die strategische Abschätzung der Verhandlungschancen erlaubt eine transparentere Vermittlung von Handlungsschritten der Exekutive, so daß sich vermutlich auch deren Akzeptanz steigern läßt.

¹¹³⁴ Dies zeigen die Erfahrungen mit gutachterlichen Vorstudien beispielsweise am Ostbahnhof und am Ring-Center, aber auch in der City-West im umgekehrten Sinne.

Gerechtigkeit: Ob die Professionalisierung zu gerechteren Entscheidungen führt, ist stark davon abhängig, inwieweit sich eine diskursive und integrative „Planungskultur“ auch in einzelentscheidungsfreudigen Zeiten etablieren läßt. Sowohl die Abschätzung der Möglichkeiten von Linkages bzw. vertraglichen Vereinbarungen zwischen Investoren und der öffentlichen Hand als auch die kommunikativ-ausgleichende Rolle eingesetzter Moderatorinnen stellt dafür erforderliches Rüstzeug bereit. Deren Einsatzbreite ist dennoch weiterhin von politischen Rahmenbedingungen abhängig, die durch die Professionalisierung nur ansatzweise beeinflusst werden können. Ähnlich wie im Falle der Verfahrenseffektivität kann also eine positive Wirkung des Modells vermutet werden, ohne daß diese bahnbrechend sein dürften.

Kosteneffizienz: Während die veränderte Rekrutierung von Planern noch mit einem relativ geringen Kostenaufwand verbunden sein dürfte, bringen erhöhte Anforderungen an den Entscheidungsprozeß zusätzliche Aufwendungen mit sich, die aber nicht Ergebnis der Professionalisierung sind. Diese Aufwendungen liegen beispielsweise in der Erarbeitung von Planungsalternativen und in breiter angelegten Moderationsprozessen. Das Professionalisierungsmodell stellt also die Voraussetzungen bereit, die „Planungskultur“ zu verändern. Kosteneffizient ist es insofern, als es die dabei zum Einsatz kommenden Verfahren und Teilprozesse optimiert. Vergleicht man die hier beschriebene „Planungskultur“ jedoch mit anderen Prozeßformen, ist zu berücksichtigen, ob sie im Aufwand geringer liegt als andere planerische Legitimationsbeschaffungsmechanismen wie Wettbewerbe. Eine abschließende Bewertung ist kaum möglich. Zwar sinkt der Arbeitsaufwand professionell erarbeiteter Alternativensätze gegenüber Wettbewerbsverfahren, doch externalisieren diese einen großen Teil der Kosten auf die Teilnehmer und vermeiden ihrerseits aufwendige Steuerungsgruppenverfahren. Durch eine ernsthaft betriebene *Linkage*-Politik steigen die Chancen der öffentlichen Hand auf Kosteneffizienz wegen der Externalisierung von Kosten auf Investoren. Wirken die Verhandlungsprozesse unter ungünstigen exogenen Rahmenbedingungen verfahrensverzögernd und investitionshemmend, können allerdings wieder entgegengesetzte Effekte eintreten.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Die im Zuge der Professionalisierung hervorgebrachte höhere Leistungsfähigkeit in bezug auf die Abwägung von Planungsalternativen stärkt auch die Flexibilität gegenüber Veränderungen. Eine sinnfällige Integration veränderter Rahmenbedingungen und präzise Entscheidungsvorlagen hinsichtlich der Vertretbarkeit von Veränderungen sind eher zu erwarten als bisher. Auch hier gilt die oben gemachte Einschränkung gegenüber politischen Einwirkungen, die sich über die fachliche Position hinwegsetzen. Überdies wird auch eine professionalisierte Planung bei Änderungen politischer Mehrheiten schnelle Profilierungsbedürfnisse nicht völlig abfedern können.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Die gesteigerte fachliche Qualifikation der Planer bildet eine wichtige Voraussetzung für die fachliche Qualifikation der Entscheidungen. Dennoch ist, wie bereits erwähnt, ungewiß, inwieweit sich der Spielraum für planerische Herangehensweisen durch die Professionalisierung verbreitern wird. Frühzeitig-strategische Alternativenproduktion kann diesen erweitern und evtl. auch den politischen Entscheidungsträgern Möglichkeiten zur Demonstration von Handlungsfähigkeit an die Hand geben. Zeigt sich die stärkere Berücksichtigung planerischer Herangehensweisen als Verfahrenshindernis oder gelingt es nicht, dem Primat der Investitionsbeschleunigung hinreichende Qualifizierungshoffnungen entgegenzusetzen, wird der mögliche Effekt einer Professionalisierung verpuffen. Dies gilt ebenfalls dann, wenn eine bessere Positionierung des planerischen Steuerungsanspruchs neben der gestalterischen Domäne der Architektur und der betriebsökonomischen der Developer aufgrund deren Fähigkeit scheitert, eine hinreichende fachliche Qualifikation von Entscheidungen zu reklamieren und in Aussicht zu stellen.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Das Modell scheint die Strategie zur Steigerung der Verantwortung von Entscheidungen *par excellence* zu sein. Die Sensibilisierung einer Vielzahl von an verschiedenen Stellen des Prozesses beteiligten Akteuren für die Konsequenzen von Entscheidungen und die Einbindung in eine übergreifende Flächennutzungs politik kann beitragen zur Abwehr von auf Partikularinteressen verengte Betrachtungsweisen. Sie ändert allerdings zunächst nichts an der Ressourcenverteilung und damit der begrenzten praktischen Durchsetzbarkeit der veränderten Planungslogik. Zwar wird die Beratungskompetenz der Verwaltung gesteigert und die Kommunikationsfähigkeit zwischen den Vertreterinnen verschiedener Akteursgruppen verbessert, doch sind Entscheidungsprozesse auch und gerade bei Herausbildung einer fachlichen Verständigungsbasis nicht gegen unberatene Einzelentscheidungen gefeit, wenn diese den Profilierungs- oder Handlungsfähigkeitszielen von Politikern und den anonym vorge-

tragenen Vermarktungsinteressen nicht direkt in den Abstimmungsprozeß einbezogener Akteure entgegenkommen. Muß sich dagegen ein Akteur vor Kreisen rechtfertigen, die außerhalb des Abstimmungsprozesses liegen, wird dieser nur eingeschränkt von den von der Professionalisierung bezweckten Veränderungen in kommunikativen Vorgängen erreicht.

Durchsetzbarkeit des Modells: Eine Professionalisierung setzt die Verfügbarkeit von öffentlichen Ressourcen und einen unumstrittenen Stellenwert der Profession - nicht ihrer Vertreter - voraus, um eine Verlagerung von Ressourcen auf Professionalisierungsinstanzen wie z. B. Ausbildungsstätten bewirken zu können. Beide Voraussetzungen erscheinen derzeit nicht gegeben. Demnach verbleiben lediglich Professionalisierungsbestrebungen der Planung aus sich selbst, deren Erfolgchancen aber heute nicht größer als zu irgendeinem anderen Zeitpunkt sein können.

2.153 BEWERTUNG

Obwohl ganz anders ausgerichtet als das normative Regime-Modell, hat es doch mit diesem einen zentralen Punkt gemeinsam: Es vereinigt die Hoffnungen auf eine Verbesserung des Entscheidungsalltags auf sich, ohne daß die Rahmenbedingungen hinreichend zur Kenntnis genommen würden, die dafür ausschlaggebend sind, daß eine autonome Herstellung eines Wunschzustands nicht möglich ist. Spricht die Pluralität des Spektrums politischer Akteure gegen den beliebigen Aufbau von Regimen und lösen sie bisweilen müßig und überaus aufwendig erscheinende Entscheidungswege aus, so ist der Stellenwert von Planung in der Gesellschaft in den Bereichen Ausbildung und Rekrutierung von Fachpersonal, aber auch in der selektiven Thematisierung planerischer Entscheidungsgründe ausschlaggebend für einen hinsichtlich planerischer Gesichtspunkte nur teilweise professionalisierten Entscheidungsalltag. Hier Verbesserungen herbeizusehen, mag legitim erscheinen, bietet aber nur sehr langfristig Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Situation.

2.16 Dezentralisierungsmodell

2.161 KONSTRUKTION

Die Verwaltung einer Millionenstadt wie Berlin bringt starke Konflikte zwischen den „lokalen“ und den gesamtstädtischen Belangen hervor, die auch im Zuge dieser Untersuchung klar zu Tage getreten sind. Der Versuch, ihnen durch eine zweistufige Verwaltungsstruktur beizukommen und dabei einen angemessenen Interessenausgleich herzustellen, ist im Rahmen von Einzelprojekten vielerorts auf heftige Kritik gestoßen. Die durch eine vermeintlich größere Nähe der Senatsverwaltung zu Investoren ausgelöste Strategie von Investoren, über Akteure im Senat bezirkliche Widerstände zu überwinden, und die rechtliche Konstruktion der Berliner Verfassung, die den Senat zur Widerspruchsbehörde im Baugenehmigungsverfahren macht, ihm relativ weitgehende Eintrittsrechte in Planungsverfahren einräumt und - bis zur Verwaltungsreform der 1990er Jahre - der Senatsbauverwaltung im Zusammenwirken mit dem Abgeordnetenhaus die Festsetzung von Bauleitplänen übertrug, bewirkte die bis heute kaum gebrochene Praxis, nach der der Senat wesentlich an der Entscheidungsfindung über Stadtentwicklungspolitik beteiligt ist. Gerade in Fällen, in denen intakte Quartiere mit hohem Wohnanteil - also das lokal geprägte Lebensumfeld der Bewohner - in unmittelbarer räumlicher Nähe von Umstrukturierungsbereichen liegen, läßt sich eine Berücksichtigung lokaler Interessen mit dem Hinweis auf eine vermeintliche „Rückwärtsge wandtheit“ der Bewohner negieren, da eine Rechenschaftspflicht der Politik gegenüber der im städtischen Zusammenhang meist kleinen Gruppe von direkt Betroffenen praktisch nicht besteht. Über eine stärkere Dezentralisierung können Entscheidungen stärker an den lokalen Lebenszusammenhang zurückgebunden werden. Das Szenario einer Dezentralisierung könnte also wie folgt aussehen, wenngleich Teilaspekte bereits von der Berliner Verwaltungsreform der 1990er Jahre umgesetzt worden sind: Bebauungsplanverfahren sind vollständig im Bezirk verankert, der über seine Mittel per Budgetrecht eigenständig verfügt. Nur über präzise definierte Projekte gesamtstädtischer Bedeutung wird vom Senat entschieden. Die Beziehung zwischen Bezirksamt und BVV wird insofern neu bestimmt, als anstelle des derzeitige Kollegialgremiums ein „politisches Bezirksamt“ durch die BVV durch Mehrheitsentscheidung gewählt wird. Flankiert wird diese Dezentralisierung von einer Verlagerung der Widerspruchsbehörde im Baugenehmigungsverfahren und die Rechtskontrolle von Bebauungsplänen aus dem stark politisch geprägten Senat in eine nachgeordnete Behörde, über die der Senat lediglich eine Rechtsaufsicht hat. Beim Senat verbleiben Dienststellen, die verfahrensbezogene Erfahrungen gesamtstädtisch bündeln sollen, werden

aber zur Serviceeinrichtung für die Bezirke umfunktioniert und im wesentlichen auf deren Initiative tätig, wie z. B. Wettbewerbsreferate oder Investorenbetreuer. Diese Dezentralisierung geht in den letzten Punkten über die in der Berliner Verwaltungsreform hinaus, ist aber für eine konsequente Umsetzung des hier vorgestellten Dezentralisierungsmodells zur Vermeidung von indirekten Einflußnahmen des Senats erforderlich. Senatsdienststellen sind als Träger öffentlicher Belange weiterhin in das Planungsverfahren eingebunden, aber die Verantwortung für die Entscheidungsfindung liegt vollständig bei Bezirksamt und BVV.

2.162 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Durch die klare Trennung von Zuständigkeiten ist eine Effektivierung der Verfahren zu erwarten, die bereits Motiv für den Verwaltungsreformprozeß in Berlin gewesen ist. Abstimmungsverfahren vereinfachen sich, und einige Doppelarbeiten werden vermieden. Die Kontaktaufnahme durch Investoren mit der öffentlichen Verwaltung vereinfacht sich ebenfalls. Die Abkopplung wichtiger oberinstanzlicher Prüfschritte vom politischen Senat stellt eine von politischer Einflußnahme und damit möglichen lobbyistischen Aktivitäten freie Prüfung in Aussicht. Die Stärkung bezirklicher Verwaltungseinrichtungen stellt die effektive Durchführung der Planverfahren sicher, die aber bereits heute etabliert ist. Ein kompliziertes Meldeverfahren zwischen Bezirk und Senat sowie Anordnungen über die Einarbeitung von Bebauungsplanzielen entfällt. Das Abgeordnetenhaus wird von Planverfahren entlastet, und in den bezirklichen Gremien entfallen wiederum petitionsartige Interventionen über das Bezirksamt beim Senat, falls Interessengegensätze zwischen den Ebenen bestehen.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Wegen der direkteren Rückbindung der bezirklichen Gremien und des Bezirksamts besteht ein einfacherer demokratischer Zugang für Betroffene und Bürger vor Ort. Dagegen ist eine Reduzierung des Zugangs für Eigentümer bzw. Investoren nur im Extremfall zu befürchten, da die Dezentralität hinreichende Kapazität für die Betreuung von Investitionsvorhaben sicherstellt¹¹³⁵. Der vereinfachte Zugang ergibt sich zunächst aus der größeren relativen Bedeutung der Projekte für das Lebensumfeld im Bezirk und der stärkeren Bedeutung von Widerständen aus kleineren Initiativen im Quartier. Ein entwicklungsorientiertes Bezirksamt, das sich auf breite Mehrheiten in der BVV stützen kann, wird dennoch weiterhin in der Lage sein, angesichts von gesamtbezirklichen Zielen partikularistische Initiativen kleiner Gruppen zu überwinden. Die Erfahrungen mit den Berliner Projekten der Vergangenheit deuten aber darauf hin, daß Entscheidungsträger im Bezirk aufgrund ihres kleineren Verantwortungsbereich besser in der Lage sind, lokale Auswirkungen von Projekten abzuschätzen, als dies aus der übergreifenden Warte des Senats möglich ist. Insbesondere die intensive Rückbindung bis zu persönlichen Kontakten an die Bevölkerung vor Ort und die direktere Rechenschaftspflicht versprechen eine stärkere Antizipation lokaler Belange, wenngleich Gerechtigkeitsprobleme damit keineswegs automatisch gelöst werden.

Politikfähigkeit: Das Dezentralisierungsmodell setzt auf bezirkliche politische Institutionen, deren Funktionsfähigkeit zumindest in ihrem derzeitigen Zustand von einer Reihe von Akteurinnen in Frage gestellt wird. Die Vergrößerung der Bezirke und damit des Verantwortungsbereichs bei zusätzlicher Stärkung der bezirklichen Kompetenzen (Budgetrecht, weiter gefaßte Planungskompetenzen usw.) ist für ein ehrenamtliches Parlament nur schwer zu bewältigen. Damit wird im Gegenzug die Bedeutung des Bezirksamts vergrößert. Durch die Einführung des politischen Bezirksamts soll im vorliegenden Modell der Fall vermieden werden, daß die BVV aus Mißtrauen gegenüber der Person eines einzelnen Stadtrats – der nicht den BVV-Mehrheitsfraktionen angehört – lähmende gegenläufige Beschlüsse faßt. Die Gefahr politisch motivierter Einflußnahmen auf Planverfahren nach lobbyistischen Aktivitäten ist dennoch oder gerade wegen der geringen fachlichen Kompetenz der BVV-Mitglieder nicht auszuschließen.

Gerechtigkeit: Auch wenn das Modell zunächst den Anschein erweckt, es stelle die „kleinen Leute“ stärker in den Mittelpunkt des Planungsprozesses, ist aus der Verankerung der Kompetenz auf bezirklicher Ebene keineswegs größere Gerechtigkeit von Entscheidungen abzuleiten. Die stärkere Homogenität der

¹¹³⁵ Wohl ist eine tendenzielle Schwächung der Arbeitsplatzargumentation zu erwarten, da die Arbeitsplätze für die Bewohner eines Bezirks ohnehin nur zu einem gewissen Teil innerhalb der Bezirksgrenzen liegen. Die Resultate dieser Untersuchung - wie die vieler anderer - sprechen allerdings dafür, daß Wirtschaftsförderung dennoch ein zentrales Anliegen der bezirklichen Politik bleiben wird.

bezirklichen Bevölkerung gegenüber der gesamtstädtischen läßt sogar im Extremfall die rücksichtslosere Vernachlässigung von Minderheitenpositionen zu, während eine gesamtstädtische Politik in der Regel ein gewisses Mindestmaß an institutionell verankerter Minderheitenpolitik aufrechterhält - das hier allerdings keineswegs schöngeredet werden soll. Es wird im Einzelfall nachzuprüfen sein, ob beispielsweise ein vorstädtisch geprägter Bezirk in der Lage ist, seine sozialen Brennpunkte am Rand der Innenstadt politisch angemessen zu berücksichtigen, oder ob verdrängungsorientierte Politik leichter möglich wird, weil ein Abwandern benachteiligter Bevölkerungsschichten das Problem für den Bezirk abschließend zu lösen scheint. Gerechtigkeit von Entscheidungen bleibt weiterhin von der Artikulationsfähigkeit der sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten abhängig, die durch moderate Dezentralisierung nicht gesichert ist.

Kosteneffizienz: Der Verwaltungsreformprozeß in Berlin wird ausdrücklich mit dem Ziel der Kosteneffizienz verfolgt. Betrachtet man sich den deutlichen Abbau von Doppelzuständigkeiten und die Vereinfachung von Abstimmungsverfahren, sind Schritte in Richtung auf dieses Ziel auch unabhängig von der Veränderung der Bezirksgröße bzw. der Anzahl der Funktionsträgerinnen im Bezirk - die im Rahmen des Berliner Reformprozesses ebenfalls verändert werden - erreichbar. Ob eine stärkere Einbindung lokaler Initiativen in das Planungsverfahren verfahrensverzögernd und damit u. U. kostentreibend wirkt, kann nicht unabhängig von der Praxis beantwortet werden. Die vollständig im Bezirk genehmigten Projekte dieser Untersuchung deuten darauf hin, daß eine Einbeziehung lokaler Akteure ohne Verfahrensprobleme realisierbar ist, auch wenn das Ziel des Verfahrens die Verwirklichung eines stadtentwicklungspolitischen Projekts ist, das durch seinen Umfang die lokalen Akteure zu überfordern scheint.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Die eindeutigen Verfahrenszuständigkeiten erleichtern die Einbeziehung von Veränderungen insofern, als auf relativ direktem Weg neue Vereinbarungen zwischen dem Bezirk, den Investoren und den Betroffenen über Entscheidungsalternativen erreicht werden können. Eine Neuauflage nur leidlich aufgelöster Konflikte in komplizierten Querabstimmungen ist weitgehend vermeidbar.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Eine wesentliche Befürchtung besteht hinsichtlich der fachlichen Qualifikation bei Entscheidung über weitreichende Entwicklungsvorhaben auf Bezirksebene. Tatsächlich wird auch durch die Stärkung der Bezirke die BVV aufgrund ihres ehrenamtlichen Charakters kaum starke fachliche Kompetenz erringen - die aber auch im Abgeordnetenhaus aufgrund der Arbeitsbelastung selten anzutreffen ist. Die Politisierung der bezirklichen Anliegen bietet immerhin die Hoffnung auf eine stärkere Wahrnehmung der BVV in der Öffentlichkeit, so daß diese automatisch zu einer substanzielleren Auseinandersetzung auch mit Stadtentwicklungsvorhaben gezwungen ist. In der Verwaltung bringen der professionelle Rekrutierungsmechanismus bzw. die Dotierung von Stellen eine höhere fachliche Kompetenz auf Senatsebene. Unzureichende Erfahrungen im Umgang mit Investoren sind die Konsequenz des kleineren räumlichen Aufgabenbereichs der Verwaltungsapparate in den Bezirken. Diese betreffen sowohl Wettbewerbs- als auch Investorenauswahlverfahren und Vertragsverhandlungen mit Investoren. Auch die Bezirksamtsvertreter können in der Regel auf weniger Erfahrung als Senatspolitiker zurückgreifen, auch wenn auf beiden politischen Ebenen die Problematik der Einarbeitung von Politikerinnen in ihnen zunächst fremde Ressorts ohnehin nicht vermeidbar ist. Ob die geringere fachliche Nähe der damit als tendenziell weniger kompetent identifizierten Bezirksvertreter zu Professionen aus dem Gestaltungs- und dem Immobilienbereich, die sich gegenüber der Öffentlichkeit und somit den Benutzern von Stadt abschließen, innovationshemmende und populistische Entscheidungen hervorbringt, wird sich erst nach Erfahrungen mit Kritik an bezirklichen Entscheidungen beurteilen lassen¹¹³⁶. Diese Kritik wird die derzeit teilweise von Kritikern aufgemachte Dichotomie in den „lokale Bedürfnisse vernachlässigenden Senat“ hier und die „stärker darauf achtenden Bezirke“ dort zumindest teilweise in Frage stellen.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Wegen der beschränkten räumlichen Reichweite dezentraler Planungsinstitutionen sind diese für die Abwehr unbequemer Nutzungen anfällig. Zwar wird im Falle der Berliner Verwaltungsreform versucht, über die Vergrößerung der Bezirke parallel zu ihrer Kompetenzsteigerung größere Verantwortungsbereiche einzuführen, doch sind vehemente Kämpfe zu erwarten, wenn

¹¹³⁶ Erfahrungen mit den Londoner Boroughs nach Auflösung des Greater London Council deuten zumindest darauf hin, daß eine Pluralität der Stadtentwicklungsstrategien sich stärker auswirkt, mithin eine stärkere Kopplung der Stadtentwicklungspolitik an die lokalen Koalitionen und politischen Ziele stattfindet. Vgl. Dowding et al 1999.

problematische Nutzungen verortet werden sollen. Die präzise Definition des Kompetenzbereichs der übergeordneten Verwaltungseinrichtung ist Voraussetzung für eine funktionierende Flächenpolitik, doch sollte die Kompetenzabgrenzung um ein aktiv verhandelndes Element zwischen den Bezirken und dem Senat ergänzt werden, so daß ein Ausgleich von Belastungen in bestimmten Bezirken nicht schwer vorhersagbaren informellen politischen Auseinandersetzungen überlassen bleibt.

Durchsetzbarkeit des Modells: Die Verwaltungsreformpraxis in Berlin zeigt, daß Dezentralisierung durchsetzbar ist, es aber um so schwerer sein dürfte, die Abgrenzung zwischen den Verwaltungsebenen hinreichend präzise zu bestimmen. Eine eher aus haushaltspolitischen Erwägungen durchgeführte Reform bringt nicht zwangsläufig auch für Entscheidungen in der Stadtentwicklungspolitik optimale Kompetenzzuschnitte. Dennoch erscheint zumindest eine weitestgehende Verlagerung der Bebauungsplanung auf die Ebene der Bezirke sinnvoll und durchsetzbar.

2.163 BEWERTUNG

Die stärkere Kopplung lokal zu fällender Entscheidungen an lokal operierende Institutionen bietet wichtige Perspektiven für eine Intensivierung der fachlichen und der öffentlichen Auseinandersetzung über Stadtentwicklungspolitik. Problematisch ist die wohl nicht abschließend zu klärende Kompetenzsplitting zwischen oberer und unterer Verwaltungsbehörde, die in Berlin auch nach der Verwaltungsreform wohl Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen bleiben wird. Eine Verlagerung wesentlicher Entscheidungskompetenzen nach unten ist allerdings vor allem wegen der weiterhin ehrenamtlich organisierten Bezirksparlamente problematisch. Weiterhin gehen potentielle „Skaleneffekte“ verloren, wenn jedes Bezirksamt einzelne Erfahrungen mit Verfahrenstypen sammeln muß, die in der Bezirksverwaltung wesentlich seltener als bei einer Bündelung von Entscheidungskompetenzen in einer Einheitsverwaltung vorkommen. Ob die diesbezüglich angestrebte Umwandlung zentraler Dienststellen in Serviceeinrichtungen der Bezirke eine indirekte Einflußnahme des Senats auf bezirkliche Entscheidungen ermöglicht, ist vorab nicht zu klären.

2.17 Strategieplanungsmodell

2.171 KONSTRUKTION

Das Modell verzahnt die Erfahrungen der Stadtentwicklungsplanung, der Dezentralisierungsdebatte, der Stadtforen und der Stadterneuerung. Es geht davon aus, daß sich im Gegensatz zu Quartieren in der Stadterneuerung in City-Gebieten Entscheidungsverfahren unter weitgehender Marginalisierung der betroffenen Bürger eingeschrieben haben. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, daß durch die Entscheidungsträger aufgrund der geringen Einwohnerzahl in City-Gebieten, der starken wirtschaftlichen Macht von Investorinnen, die von der städtischen Politik als wichtiger eingeschätzt werden als beispielsweise kleine Gewerbetreibende in Sanierungsgebieten, und aufgrund des vergleichsweise geringen Betroffenheitsgrads der Bürger bei Veränderungen in Gebieten, die nicht ihr unmittelbares Wohnumfeld darstellen, sowie aufgrund der hochrangigen politischen Verankerung der Entscheidungsverfahren und ihrer Singularität kein institutionalisierter Spielraum für mehr als formale Bürgerbeteiligung eingeräumt wird. Nichtsdestoweniger wirken City-Gebiete und Büroflächenkonzentrationen wesentlich auf benachbarte Wohnquartiere, weisen öffentliche Räume auf, die von Bürgern genutzt werden, und sind sie in ihren Wirkungen bedeutsam für das gesamtstädtische Nutzungsgefüge. Demnach erscheint es legitim, eine mehr als formale Beteiligung der Bürger zu fordern. Das Modell (Altrock 1998) versucht diese über ein auf Quartiersebene dezentralisiertes Forum aufzufangen. Dort werden in regelmäßigen Sitzungen unter Einbeziehung der Bürger bzw. ihrer Quartiersvertreter stadtentwicklungspolitische Leitlinien von der Ausschärfe der Berliner Bereichsentwicklungsplanung erarbeitet und beschlossen. In ihnen sollen insbesondere Mindestanforderungen an anstehende Flächenkonversionsprojekte oder City-Entwicklung in benachbarten Quartieren formuliert werden, die für die Exekutive bindend sind. Dabei bedient sich das Forum der Unterstützung von Fachleuten.

Mit dieser Konstruktion soll sichergestellt werden, daß die in ihrer Wirkung wenig auffällige Bereichsentwicklungsplanung einen neuen Impuls erhält, eine ständige Anpassung durchläuft, stärkere Legitimation und Bekanntheit in der Bevölkerung erlangt sowie konkreter auf reale Anwendungen bezogen werden kann. Sie soll also durch ein aktiveres Planungsinstrumentarium ersetzt oder ergänzt werden, das nur

eine geringe Formalisierung aufweist, es aber punktgenau erlaubt, Unverträglichkeiten zwischen Büroflächenkonzentrationen und stabilen Quartieren zu identifizieren und zu entlarven. Im Gegensatz zu Beschlüssen der Legislative koppelt das Forum direkt an den Bedürfnissen und möglichen Konflikten vor Ort an. Hierdurch entsteht der Anreiz für die Bevölkerung, sich mit Erfolg aktiv an der Stadtentwicklungspolitik zu beteiligen. Um die Legislative nicht zu untergraben, sollte sich der Wirkungsbereich des Forums lediglich auf das Quartier und sein Umfeld beschränken. Dazu soll die rechtliche Kategorie des „Stadtentwicklungsgebiets“ eingerichtet werden, in dem ähnlich wie im Sanierungsgebiet die erwähnten weitergehenden Beteiligungsinstrumente (Stadtteilforum) institutionell verankert werden.

2.172 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Durch das neu geschaffene Gremium entsteht die Problematik der Kompetenzüberlagerung zwischen Verwaltung/Legislative einerseits und Forum andererseits. Eine klare Abgrenzung ist zu treffen, doch soll an dieser Stelle im Sinne der obigen Ausführungen davon ausgegangen werden, daß das Forum für die Politik bindende Beschlüsse produziert, die in ihrer rechtlichen, räumlichen und inhaltlichen „Reichweite“ begrenzt sind, also zwar Mindeststandards für Entwicklungen festlegen, aber beispielsweise die Politik nicht in rechtlich fragwürdige Enteignungsverfahren stürzen dürfen. Die Verfahrenseffektivität ist zunächst durch diese Konstruktion zwar gesichert, gerät aber dann in Gefahr, wenn im Verfahren Bindungen oder Bedingungen auftreten, die den Spielraum der durch die Forumsbeschlüsse erfaßten möglichen Entwicklungen sprengen. Gelingt es dem Forum nicht, hinreichend elastische Beschlüsse zu fassen, die angesichts der anstehenden Entwicklungen nicht überholt erscheinen, so wird eine neue Beschlußfassung im Forum notwendig, die dann begleitend zum projektbezogenen Entscheidungsprozeß stattfindet und ihre strategische Wirkung verfehlt, aber überdies aufgrund der erfahrungsgemäß zeitaufwendigen Diskussionsverfahren in Gremien mit intensiver Bürgerbeteiligung das eigentliche Entscheidungsverfahren lähmt. Uneffektiv kann das Verfahren weiterhin dadurch werden, daß die anstehende Einzelentscheidung tendenziell eher eine Öffentlichkeit mobilisieren dürfte, die sich aus einer Ablehnungscoalition gegen starke Veränderungen speist, so daß das Forum unter Umständen in Kompetenzauseinandersetzungen verwickelt wird, wenn es von der Politik und den Promotoren von Entwicklung als entwicklungsfeindlich und hemmend desavouiert werden kann. Zusammenfassend können also Zeiten hoher Veränderungsdynamik das Modell überfordern.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Der demokratische Zugang ist per definitionem hoch. Da das Forum selbst bindende Beschlüsse produziert, nach denen sich die Politik richten muß¹¹³⁷, wird ein Kernproblem der Entscheidungsrealität überwunden, das in der extremen Entkopplung von Entscheidung und Rechenschaftspflicht liegt. Unabhängig davon, wie das Abstimmungsverfahren im Forum selbst ausgestaltet wird, bleibt der demokratische Zugang eingeschränkt, da direkte „Volksabstimmungen“ im Quartier äußerst aufwendig und daher unrealistisch erscheinen sowie überdies die Entscheidungsvorbereitung im begrenzten Kreis getroffen werden muß und daher das bekannte Problem innerhalb der Quartiersbevölkerung unterschiedlicher Mobilisierungs- und Artikulationsfähigkeit auftritt. Auch die Beratung durch Fachleute und die Begrenzung der Beschlußreichweite birgt Zugangsbarrieren für Teile der Quartiersbevölkerung aufgrund ihres geringen Bildungsgrads, ihrer Zeitverfügbarkeit, der Radikalität ihrer Positionen usw.

Politikfähigkeit: Die Politikfähigkeit des Modells ist als niedrig einzuschätzen. Selbst wenn es gelingt, innerhalb des politischen Raums eine Abgabe von Kompetenzen an ein Gremium mit direktdemokratischen Zügen zu etablieren, stellen die oben geschilderten Mißerfolgsrisiken von Forumsbeschlüssen, veränderten politischen Verhältnissen nach Wahlen und die Verlockung von kurzfristig-projektbezogenen Entscheidungen der Politik erhebliche Schwierigkeiten für die Überlebensfähigkeit des Modells auch nur bei moderaten Belastungsproben dar. Nur unter der Voraussetzung, daß das Stadtgebiet zumindest in der Innenstadt und am Innenstadtrand flächenhaft mit „Stadtentwicklungsgebieten“ überzogen wird, kann das Modell spürbare und angestrebte Wirkungen entfalten, die über eine reine Verschiebung der Investitionstätigkeit in andere Gebiete hinausgehen. Die hierdurch entstehende Komplexität der Auseinandersetzung

¹¹³⁷ Um die oben erwähnte Problematik politisch nicht umsetzbarer Beschlüsse zu vermeiden, ist es im Sinne des Modells folgerichtig, beispielsweise der Legislative das Recht einzuräumen, mit Zweidrittelmehrheit Beschlüsse des Forums aufzuheben oder dieses aufzufordern, seine Beschlüsse an bestimmte Realisierungsbedingungen anzupassen.

der Politik mit einer Reihe von Stadtteilforen wird zwar in der Stadterneuerung ansatzweise vorgeführt, würde aber das dortige Maß deutlich überschreiten und mithin die Akzeptanz in der Politik wohl tendenziell schwächen.

Gerechtigkeit: Die Möglichkeit ungerechter Entscheidungen wurde oben bereits erwähnt. Sie soll durch die Beschränkung der Beschlußreichweite auf die Definition von Mindeststandards und Verträglichkeitsgrenzen von Entwicklung entschärft werden. Zwar bleibt die Gefahr der Dominanz des Forums durch die üblichen „beteiligungsauffinen“ Bevölkerungsschichten, doch ist beispielsweise die Verbannung nur begrenzt quartiersverträglicher Nutzungen in Bereiche, die sich am wenigsten „wehren“, dadurch ausgeschlossen, daß die potentiell entwicklungsbeeinträchtigten Quartiere in ihrer Gesamtheit „Stadtentwicklungsgebiete“ werden und dann alle Mindeststandards festlegen können. Denkbar sind allerdings zwei kritische Fälle. Erstens kann eine extrem „wachstumsbegrenzende“ bzw. Investitionen stark einschränkende Beschlußpolitik eines Forums dazu führen, daß vor Ort im Extremfall auch Beschäftigungsmöglichkeiten für Einkommensschwächere ausgeschlossen werden. Zweitens könnte - im Extremfall - ein Quartier mit einer mehrheitlich sozial benachteiligten Bevölkerung ihre eigenen Mindeststandards aus der verzweifelten Suche nach Beschäftigung usw. so weit herabsetzen, daß es doch vorrangig zum Auffangbecken nur begrenzt quartiersverträglicher Nutzungen wird - vergleichbar den Befürchtungen in der Nord-Süd-Debatte hinsichtlich der internationalen Abfallpolitik oder der Arbeitsschutzstandards. Die von der Quartiersbevölkerung selbst bewußt in Kauf genommene Entwicklung gerät dann an die Grenzen dessen, was noch als „ausgewogen“ oder „verträglich“ bezeichnet werden kann.

Kosteneffizienz: Der Betrieb der Foren und ihre fachliche Betreuung verursacht Kosten, die erheblich sind und eine Kosteneffizienz in Frage stellen. Ob diese durch die Entschärfung von Konflikten im projektbezogenen Entscheidungsverfahren wettgemacht werden können, muß bezweifelt werden. Die tendenziell positiven Erfahrungen mit Betroffenenräten in der Stadterneuerung können hierfür mindestens aus drei Gründen nicht als hinreichender Beleg dienen. Erstens können die in der Stadtentwicklung auftretenden Konflikte diejenigen der Stadterneuerung bei weitem überschreiten, da die Korngröße der Einzelvorhaben im Durchschnitt wesentlich größer ist. Zweitens sorgt die weit verbreitete Linie der behutsamen Stadterneuerung für eine Begrenzung des Veränderungsspielraums in der Stadt durch Einzelentscheidungen, die auf Konversionsflächen in der Form kaum gegeben ist. Drittens greifen die Entscheidungen durch Stadtteilforen wesentlich stärker in die privatwirtschaftlichen Verwertungsmöglichkeiten von Grundstückseigentümern ein und gehen dabei u. U. weiter über das unmittelbare Lebensumfeld der Forumsmitglieder hinaus als die von Betroffenenräten im Sanierungsverfahren. Um die Foren entscheidungsfähig zu machen, ist überdies ein hohes Maß an Information nötig, zunächst, um den möglichen Entscheidungsrahmen zu vermitteln und „St.-Florians-Entscheidungen“ weitgehend zu vermeiden, und weiterhin, um den Forumsmitgliedern die Komplexität der von ihnen zu behandelnden Alternativen und Abwägungsprozesse zu vermitteln. Wegen der großen Anzahl von Beteiligten ohne fachlichen Hintergrund überschreiten treten diese Kosten als Kommunikationskosten zu den Informationsbeschaffungs- und Informationsverdichtungskosten beispielsweise eines Bereichsentwicklungsplanungsprozesses hinzu, beschränkt man das Forum nicht auf eine Rolle, die der einer konventionellen Erörterungsveranstaltung entspricht.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Das Problem der Flexibilität wurde oben bereits angerissen. Können Beschlüsse bei sich abzeichnenden größeren Veränderungen aufgrund ihres holzschnittartigen Charakters noch zügig angepaßt werden, ist kaum absehbar, welche Verbindlichkeit die strategische Ausrichtung der aktiven Stadtentwicklungspolitik noch hat, wenn Investoren beginnen, Quartiere mit Ansiedlungsversprechungen „gegeneinander auszuspielen“ und sich dafür Gegenleistungen einzuhandeln versuchen, wie dies im Bürgermeisterwettbewerb um Industrieansiedlungen in vergangenen Jahrzehnten der Fall gewesen ist. Auch im laufenden projektbezogenen Entscheidungsverfahren ist damit zu rechnen, daß Investoren Schritt für Schritt die Bindungswirkung der Forumsbeschlüsse „testen“, indem sie die Politik mit vermeintlichen Sachzwängen oder unvorhersehbaren Veränderungen in den Rahmenbedingungen und daraus abgeleiteten Anpassungen ihrer Vorhaben konfrontieren. Es wird sich an der Praktikabilität und Leistungsfähigkeit der aktiven planerischen Rolle des Forums entscheiden, ob solche Versuche frühzeitig durch eine klare Definition von Entwicklungsspielräumen für Investoren begrenzt werden können.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Entgegen möglicher Befürchtungen gegenüber der Abgabe von Entscheidungskompetenzen an „Laien“ ist die Gefahr von fachlich unqualifizierten Entscheidungen

vermutlich gering. Dies liegt zunächst an der Begrenzung ihrer Reichweite. Weiterhin ist davon auszugehen, daß Bürgerinnen, die durch Beteiligung echte Mitwirkungsrechte gewinnen, äußerst verantwortlich mit ihrem Quartier umgehen¹¹³⁸. Die von Politikern der Legislative gefällten Entscheidungen sind in der Regel durch ein geringes Maß an Informationsverfügbarkeit geprägt und stärker anfällig gegenüber Lobbyismus, während die der Exekutive häufig auf das Profilierungskriterium der Handlungsfähigkeit ausgerichtet werden. Die große Anzahl der Verfahrensbeteiligten im diskutierten Modell macht gezielte Einzeleinflüsse schwieriger und verspricht eine große Thematisierungsbreite abwägungsrelevanter Argumente, wenngleich nicht vernachlässigt werden darf, daß diskursive Rationalität nicht garantiert werden kann. Die entscheidende Stärke des Modells hinsichtlich der fachlichen Qualifikation ist in der Rückgewinnung der strategischen Rolle von Planung zu sehen.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Die strategische Bestimmung von Mindeststandards ist eine reduzierte Form der lokalen Interessenpolitik auf Quartiersebene, die tendenziell Verantwortung für eine Flächenvorsorgepolitik nach oben abschiebt. Dennoch schließt das Modell diese nicht aus, wenn in der Debatte über die Mindeststandards frühzeitig definiert wird, welche Reichweite die lokal bestimmte Politik hat und an welchen Grenzen sie zwangsläufig enden muß. Gelingt dieser Vorbereitungsschritt, kann sich die Verantwortung der Stadtentwicklungspolitik auf gesamtstädtischer Ebene wesentlich erhöhen, da die gesamtstädtische Planungsebene stärker auf mögliche Defizite in ihrer Betrachtungsweise hingewiesen wird und die lokalen Foren durch die Benennung von Alternativstandorten für unbequeme Nutzungen oder Lösungsvarianten zu einer höheren Akzeptanz von unvermeidbaren standortpolitischen Grundentscheidungen beitragen können.

Durchsetzbarkeit des Modells: Die weitreichende Delegation von Entscheidungsmacht auf eine kleinteilige lokale Ebene dürfte auf Widerstände sowohl auf der gesamtstädtischen Ebene führen, die um die Durchsetzbarkeit von unpopulären Entscheidungen fürchten muß, als auch bei den Bezirken bzw. der unteren Verwaltungsebene, da die dortigen Volksvertreter in ihren bereits geringen Entscheidungsspielräumen weiter eingeschränkt werden und tendenzielle das Prinzip der repräsentativen Demokratie ausgehöhlt sehen. Damit ist dem Modell nur unter den seltenen politischen Rahmenbedingungen Chancen einzuräumen, die erheblich stärkere Beteiligungsrechte und direkte Demokratie zu einem grundsätzlichen Ziel erklären.

2.173 BEWERTUNG

Mit dem Modell verbinden sich große Hoffnungen auf eine flexible, strategische, aktivierende und demokratische Weiterentwicklung von Entscheidungsverfahren bei gemeinsamer Diskussion von Mindeststandards, deren Herausbildung der Stadtentwicklungspolitik eine gänzlich neue Ausrichtung geben könnte. Unter den bestehenden politischen Rahmenbedingungen ist allerdings nicht davon auszugehen, daß ein in der Form nicht erprobtes Modell, das in unvorhersehbarer Weise lokal verankerten Interessengruppen Möglichkeiten der Selbstdarstellung bieten und daher einer konfliktminimierenden Exerzierung gesamtstädtisch definierter stadtentwicklungspolitischer Strategien im Wege stehen würde, Durchsetzungschancen hat. Lediglich die Erprobung im Sinne eines Modellprojekts erscheint denkbar. An ihm könnte sich erweisen, wie stark oder schwach die in der Logik des Modells liegende potentielle Achillesferse der zunehmenden gesellschaftlichen Individualisierung und der abnehmenden Beteiligung an stadtentwicklungspolitisch orientierten Bürgerinitiativen usw. wirklich ist.

2.18 Technologisierungsmodell

2.181 KONSTRUKTION

Mit der Einführung von Kommunalen Informationssystemen und der Verbreitung des Internet gehen einige Gemeinden wie die Stadt Darmstadt dazu über, ihre Beteiligung im Planverfahren durch *Online*-Beteiligung zu ergänzen. Insbesondere Bauleitplanentwurfsstände lassen sich so direkt und jederzeit abrufen. Durch den Technikeinsatz wird es für den Bürger möglich, Änderungsvorschläge am Bildschirm

¹¹³⁸ Dies zeigen beispielsweise neuere Erfahrungen aus der Stadterneuerung, wo Bürger mit der Verwaltung von Fonds betraut werden, die zur Entwicklung ihres Wohnumfelds eingesetzt werden können. Dabei gehen die Bürger wesentlich sparsamer und verantwortungsvoller mit den finanziellen Ressourcen um, als Verwaltungen dies üblicherweise tun (Quelle: private Gespräche).

einzugeben und unmittelbar an die Verwaltung zurückzumelden. In Kombination mit Datenbanken und Informationssystemen kann sich die interessierte Bürgerin zu umfangreichen Hintergrundinformationen Zugang verschaffen, die ihm sonst allein schon aufgrund des großen Aufwands ihrer Aufbereitung verwehrt bleiben würden. Damit ist prinzipiell eine wesentlich fundiertere Beteiligung möglich, die formal im Rahmen des geltenden Rechts bleibt, aber über die üblicherweise anzutreffende Ansammlung kurzer schriftlicher Einzeläußerungen weit hinausgehen kann.

Ausgangspunkt für den Technikeinsatz ist neben der einfachen und selbstverständlichen Verfügbarkeit digital aufbereiteter Informationen und Entwürfe die Idee, die Schwelle für eine Verfahrensbeteiligung deutlich zu senken, die häufig allein schon durch den Ort der Planauslegung o. ä. gegeben ist. Die Vorkhaltung von Informationen in Datenbanken erlaubt es dem Bürger, auf die von ihm gewünschten öffentlich zugänglichen Informationen zuzugreifen, so daß er sich ein eigenes Bild von den planerischen Rahmenbedingungen machen kann. Weiterhin könnte die Verständlichkeit von Plänen für Laien dadurch gesteigert werden, daß Unterstützungssysteme installiert werden, die Fragen zu einzelnen Plandarstellungen oder dem Rechtscharakter des Plans *online* beantworten. Diese Systeme können in jedem Planverfahren erneut eingesetzt und ggf. fortgeschrieben werden.

2.182 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Die Effektivität des Verfahrens läßt sich durch die digitale Informationsaufbereitung steigern. Mit der Beibehaltung der konventionellen Beteiligung (vgl. unten) ist allerdings u. U. ein erhöhter Aufwand zu erwarten. Die *online* eingehenden Anregungen und Bedenken sind bereits weiterbearbeitungsfähig, so daß in der technischen Abwicklung der Abwägung eine Effektivitätssteigerung eintritt. Die Entscheidungsfindung selbst wird durch den Technikeinsatz in ihrer Effektivität kaum beeinflusst.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Das Modell erhöht die Zugangsmöglichkeiten der Bürger zum Verfahren absolut, wenn die konventionelle Beteiligung parallel fortgeführt wird. Die gesenkten Beteiligungsschwellen und Angebote einer Vernetzung der Bürger untereinander tragen überdies zu verbesserten Artikulationsmöglichkeiten bei. Die erzielten Effekte sollten allerdings im Hinblick auf den demokratischen Zugang zur Entscheidungsfindung selbst nicht überschätzt werden. Sie können im ungünstigsten Fall als Legitimationsinstrument der Verwaltung mißbraucht werden, die vorgibt, die Beteiligungsmöglichkeiten zu stärken, die eingehenden Anregungen und Bedenken aber nur formal würdigt und sich von ggf. getroffenen Vorentscheidungen nicht abbringen läßt.

Politikfähigkeit: Die Politikfähigkeit des Modells scheint insofern gegeben, als der rechtliche Status der politischen Amtsträger nicht in Frage gestellt wird. Auch für sie erlaubt der Technikeinsatz einen schnellen Informationszugang und eine verbesserte Kommunikation insbesondere der eingebrachten Anregungen und Bedenken. Somit ist sogar mit einer Steigerung der Akzeptanz von Planverfahren durch die Legislative zu erwarten, die stark von der Exekutive geprägt werden. Die im Rahmen der Festlegung selektiver Informationszugänge für die Öffentlichkeit und den Schutz unabgestimmter interner Informationen zu erwartenden Auseinandersetzungen zwischen Legislative und Exekutive dürfen allerdings nicht vernachlässigt werden.

Gerechtigkeit: Hinsichtlich der Gerechtigkeit von Entscheidungen sind nur geringe Veränderungen zu erwarten. Der Rahmen der Abwägung bleibt unverändert, so daß die Abwägungspraktiken und der Stellenwert der Abwägung bei bereits stark von vorlaufenden projektbezogenen Teilentscheidungen geprägten Verfahren nicht tangiert werden. Wohl ist es interessierten Bürgerinnen möglich, sich sehr frühzeitig in ein Verfahren einzuschalten und u. U. auf von der öffentlichen Verwaltung abweichende Meinungen hinzuweisen sowie durch ihren Informationszugang und die verbesserten Darstellungsmöglichkeiten ihrer Vorschläge das Abwägungsverfahren inhaltlich erheblich anzureichern. Dabei ist mit einer leicht abgewandelten Reproduktion alter Artikulationsfähigkeitsdifferenzen nach Bildungsgrad usw. zu erwarten. Auch wenn mit den Unterstützungssystemen ein größerer Teil der Bevölkerung Zugang zu Planentwürfen erlangt und diese besser versteht sowie die Mobilisierung in der Bevölkerung durch elektronische Kommunikation erleichtert wird¹¹³⁹, ist nicht davon auszugehen, daß sich sozial benachteiligte Bevölke-

¹¹³⁹ Vgl. dazu die beispielsweise in den USA bereits übliche Benennung eines für das Quartier zuständigen Obmanns aus der Bevölkerung, der von der Verwaltung über alle anstehenden Planungsverfahren informiert wird

rungsschichten weit über das bisherige Maß hinaus über die Relevanz planerischer Entscheidungen Klarheit verschaffen werden. Der Schlüssel zu gerechten Entscheidungen liegt damit auch im oben geschilderten Modell, das den Rechtsrahmen des Planverfahrens nicht ändert, im verantwortungsvollen Zusammenspiel von Verwaltung und Legislative, das durch die veränderte Form der Beteiligung zwar Unterstützung erhält, aber nur in sehr begrenztem Maß gezwungen wird, sich stärker über Gerechtigkeitswirkungen Rechenschaft abzulegen.

Kosteneffizienz: Obgleich die *Online*-Beteiligung zunächst Kosten der Aufbereitung von Planungsständen zu sparen scheint, ist aus Gründen des Informationszugangs auch unabhängig von Computern für Bevölkerungsteile mit Berührungängsten zu neuen Medien und vermutlich auch aus Gründen der Rechtssicherheit eine parallele Aufrechterhaltung der konventionellen Aufbereitung von Planentwürfen erforderlich. Damit ergeben sich nur geringe Einsparungswirkungen beispielsweise beim Betreuungspersonal im Rahmen der Auslegung usw. Die digitale Aufbereitung der Pläne verursacht allerdings Kosten, da über die unabhängig von der Einbeziehung der Öffentlichkeit ohnehin geführten Datenbanken und Entwurfsstände hinaus Betreuungsleistungen zu erbringen sind, die die *Online*-Beteiligung im oben erläuterten Sinne erst funktionsfähig machen (Unterstützungssystem, Auswahl der öffentlich zugänglichen Informationsbestände usw.). Gelingt es, das für die Betreuung der konventionellen Ausstellung zuständige Personal, dessen Tätigkeit aufgrund des geringen Andrangs der Bevölkerung mitunter starke Leerläufe aufweist, mit diesen Aufgaben zu betrauen (Aufbereitung der Planentwürfe und vorbereitende Aufbereitung der *online* eingehenden Anregungen und Bedenken), läßt sich die deutlich erweiterte Qualität des Beteiligungsverfahrens mit kaum steigenden Kosten anbieten¹¹⁴⁰.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Hinsichtlich der Flexibilität ergibt sich für die Verwaltung aufgrund des unveränderten Rechtsrahmens keine Veränderung gegenüber dem Status quo. Evtl. notwendig werdende weitere Beteiligungsschritte profitierten von der Qualität des eingesetzten Mediums, das kleinere Veränderungen mit bescheidenem Aufwand einarbeiten und den Bürgern jederzeit zugänglich machen kann. Es ist allerdings auf die Gefahr hinzuweisen, daß die Unkompliziertheit von Veränderungen zu einer schnellen Einbeziehung der Bürger selbst bei kleineren Änderungen führt, so daß sowohl die Übersicht über den geltenden Entwurfsstand und die Entscheidungsgründe für die jeweiligen Veränderungen verloren gehen als auch wegen der Vielzahl von kleineren Änderungen die Motivation für eine Beteiligung bei den Bürgern angesichts eines „Dauerbeschusses“ mit aktualisierten Entwurfsständen sinkt.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Angesichts der weitaus besseren Darstellungsmöglichkeiten von Anregungen und Bedenken ist mit einem steigenden Standard auch bei der Abwägung zu rechnen. Da das wesentliche Qualitätsmerkmal der Abwägung eine gerechte Gegenüberstellung aller relevanten Belange und nicht deren professionelle Präsentation ist, muß allerdings befürchtet werden, daß die Entscheidungsträger sich von der unterschiedlichen Darstellungsqualität von Anregungen und Bedenken blenden lassen und mithin bedeutende Ideen oder zu berücksichtigende Einwände, die einem sich einstellenden erhöhten Darstellungsstandard nicht genügen, tendenziell bei der Abwägung vernachlässigt werden. Dies könnte unerwarteterweise sogar zu einer Verschlechterung der fachlichen Qualität von Entscheidungen führen.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Die Technologisierung als Hilfsmittel im Planungsprozeß tangiert die Verantwortung von Entscheidungen nicht grundsätzlich. Es ist aber denkbar, daß die Verfügbarkeit von Entscheidungsassistenzsystemen¹¹⁴¹ und Simulationsverfahren, also bei umfangreichem Einsatz von Planungsfolgeabschätzungen, die auch Bürgern zugänglich sind, sich positiv auf die Durchsetzbarkeit von standortpolitischen Vorsorgeentscheidungen auswirken. St.-Florians-Politik wird schwieriger, wenn sich die möglichen Alternativen transparent für die Benutzer von Stadt als nachteilig nachvollziehen lassen.

und dann per E-Mail-Rundbrief einen breiten Kreis von interessierten Bürgern für Stellungnahmen oder Bürgerversammlungen aktivieren kann (Quelle: private Gespräche).

¹¹⁴⁰ Dies ist nur dann realistisch, wenn die Ausstellung tatsächlich über eigenes Betreuungspersonal verfügt, was in Berlin unterschiedlich gehandhabt wird.

¹¹⁴¹ Assistenzsysteme leiten das Verfahren und „erinnern“ die Bearbeiterinnen an die zum jeweiligen Zeitpunkt erforderlichen Verfahrensschritte.

Durchsetzbarkeit des Modells: Eine Technologisierung vollzieht sich an den verschiedensten Stellen des Planungssystems. Es ist vermutlich nur eine Frage der Zeit, wann sich über Standardisierung von Planungsverfahren und den breiten Einsatz von Informationssystemen das skizzierte Modell durchsetzt - möglicherweise aber mit gravierenden Schwächen hinsichtlich der Aktualität von Informationen und der breiten Verfügbarkeit. Inwieweit sich eine Instrumentalisierung von Informationsverfügbarkeit und -einsatz für die Zwecke einzelner Akteure vermeiden läßt, wird neben der Ressourcenverfügbarkeit bei der öffentlichen Hand auch von politischen Entwicklungen abhängen, die derzeit nicht vorhersagbar sind.

2.183 BEWERTUNG

Das Modell bietet günstige Voraussetzungen für einen ganz neuen Zugang zu Information und deren Aufbereitung und senkt die Beteiligungsschwelle in der Bevölkerung. Die genannten Probleme zeigen, daß die in es gesetzten Hoffnungen keineswegs überschätzt werden dürfen. Da ohnehin zu erwarten ist, daß eine Technologisierung des Entscheidungsprozesses stattfinden wird, sollten sich Empfehlungen darauf richten, diese Technologisierung so auszugestalten, daß tatsächlich eine breite Informationsverfügbarkeit sichergestellt, deren unterschiedliche Aktualität sowie unter Umständen eingeschränkte Aussagefähigkeit durch die öffentliche Hand thematisiert wird und eine hinreichende Pflege von Daten gewährleistet wird.

2.19 Anwaltsplanungsmodell

2.191 KONSTRUKTION

Das Modell geht in der Tradition der Anwaltsplanung davon aus, weniger artikulationsfähige Teile der betroffenen oder „beplanten“ Bevölkerung durch Fachleute vertreten zu lassen, die deren Belange in intensiver Vor-Ort-Diskussion zu ermitteln versuchen, fachlich „übersetzen“ und in den Entscheidungsprozeß einspeisen. Die „anwaltsliche“ Vertretung soll Artikulationsprobleme und Mobilisierungshindernisse insbesondere bei Vertretern sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen überwinden helfen. Das Modell ist darauf angewiesen, daß die Entscheidungsträger die institutionalisierte Mitwirkung des „Anwalts“ befürworten, zum einen um die erforderlichen Ressourcen zu seiner Beschäftigung bereitzustellen, zum anderen um ihn als offiziellen Vertreter anzuerkennen und Zugang zum Verfahren über die Möglichkeiten eines „gewöhnlichen“ Bürgers hinaus einzuräumen. Damit stellt das hier vorgestellte Modell eine auf die hier behandelten Stadtentwicklungsvorhaben zugeschnittene Variante von Anwaltsplanungsmodellen dar, die nicht so weit geht, daß der „Anwalt“ für die Betroffenen plant, sondern lediglich deren Interessen in einem größeren Kommunikationszusammenhang aktiv zu wahren versucht.

2.192 KRITERIENDISKUSSION

Verfahrenseffektivität: Die Effektivität ist durch die Konstruktion insofern gesichert, als lediglich ein weiterer Verhandlungsführer in das Entscheidungsverfahren integriert wird und die Entscheidungsträger in eine ansonsten möglicherweise vernachlässigte Richtung berät. Letztere sind nicht an die Position des „Anwalts“ gebunden, sondern haben sich in besonderer Weise in Kenntnis seiner Empfehlungen für ihre Entscheidungen zu rechtfertigen. Soll eine hinreichende Funktionsfähigkeit des Konsultations- bzw. Diskussionsprozesses zwischen dem „Anwalt“ und seiner Klientel sichergestellt werden, werden Entscheidungsverfahren möglicherweise in unvorhergesehener Weise verlängert. Wird darauf jedoch verzichtet, läuft die Konstruktion ins Leere und ist in sich uneffektiv.

Demokratischer Zugang und Rechenschaftspflicht: Für die vom „Anwalt“ betreute Klientel verbessern sich die Zugangsmöglichkeiten zum Verfahren, die über seine „Übersetzungstätigkeit“ überdies in eine Form gebracht werden, die für die übrigen Verfahrensbeteiligten leichter akzeptiert werden kann als direkte Gespräche mit Bürgerinitiativen o. ä. Auch die Rechenschaftspflicht steigt mittelbar, da Argumente der Klientel intensiv thematisiert werden. Dennoch ist das Modell von einer maximalen Beteiligung weit entfernt. Das Zeitbudget des „Anwalts“ und die Heterogenität der von ihm betreuten Klientel beschränkt bereits unweigerlich den Konsultationsprozeß, der unabdingbare Voraussetzung für die Übermittlung von Interessen der sozial benachteiligten Bevölkerung ist. Die Beteiligung des „Anwalts“ an Abstimmungsverfahren ist wegen seiner Vertreterfunktion auf Interpretationen angewiesen. Kompromißlinien müssen im Konfliktfall von ihm mit entwickelt und vertreten werden, ohne daß seine Klientel darauf beliebigen Einfluß

hätte. Seine Rechte im Verfahren sind zwangsläufig begrenzt, und seine frühzeitige und umfassende Information über anstehende Teilentscheidungen ist nicht garantiert.

Politikfähigkeit: Gerade im Falle der Entscheidung über privatwirtschaftliche Investitionsvorhaben berufen sich Politiker häufig auf ihre demokratische Legitimation über ihr Mandat. Unter Verweis auf die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie sichern sie sich angesichts des von Investoren und Grundstückseigentümern ausgeübten öffentlichen Drucks gegen potentiell konfliktverschärfende und komplexitätssteigernde Einflüsse von außen ab. Der Primat der Arbeitsplatzbeschaffung treibt sie einer Entwicklungsorientierung zu, in der die direkte oder indirekte Abtretung von Entscheidungsmacht an Minderheiten nur widerwillig vollzogen wird. Im Regelfall ist mit einer Unterstützung von Randgruppen oder scheinbar illegitimen Eingriffen in die Rechte der Grundstücksverwertung nicht zu rechnen. Daher ist die Politikfähigkeit des Modells als gering anzusehen.

Gerechtigkeit: Die Tätigkeit des „Anwalts“ verschiebt tendenziell die Entscheidungsergebnisse in Richtung auf die sozial Benachteiligten. Durch seine Einsetzung entsteht erst eine realistische Chance, Verhandlungslösungen zu entwickeln, die für seine Klientel positive Effekte darstellen und in der direkten Auseinandersetzung zwischen öffentlicher Hand und Investorin u. U. gar nicht thematisiert werden. Der Charakter von persönlich geführten Entscheidungsgesprächen, zunächst auf konsensorientierte Lösungen zuzusteuern, um komplizierte weiterführende Verhandlungen zu vermeiden, wird bei Einbeziehung des „Anwalts“ zu dessen Befriedung im Verfahren zumindest symbolische Schritte beispielsweise von Seiten der Investoren mit sich bringen. Seine Tätigkeit soll die Artikulationsdefizite sozial benachteiligter Gruppen ausgleichen, doch ist dabei die Definition der von ihm vertretenen Klientel und seiner Rechte im Verfahren nicht automatisch zielsicher, so daß mit seinem Eintritt ins Verfahren möglicherweise andere Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden.

Kosteneffizienz: Die Bestellung des „Anwalts“ und seine Arbeitsweise sind aufwendig, da er über die Begleitung des gesamten Verfahrens hinaus hohe Koordinationsleistungen innerhalb seiner Klientel aufbringen muß. Diese Kosten lassen sich kaum durch Einsparungen an anderer Stelle durch sein Wirken gegenrechnen, treten also im überwiegenden Maß zusätzlich auf. Sein Wirken ist überdies nicht auf Konfliktvermeidung gerichtet, sondern soll seine Klientel stärken, so daß der Aufwand zur Konfliktlösung gegenüber stillschweigenden Koalitionen zwischen der öffentlichen Hand und der Investorensseite steigt, die vom überwiegenden Teil der Bevölkerung gar nicht zur Kenntnis genommen und mitgetragen werden. Erst durch die Einbeziehung anderer politischer Ziele wie der Herstellung eines sozialen Ausgleichs – und damit aus politischer Sicht langfristig auch zur Vermeidung von Unruhen oder der Senkung des Sozialhilfe- bzw. Sozialarbeitsaufwands o. ä. - rechtfertigt sich die Bestellung des „Anwalts“, auch wenn sich der Erfolg seiner Tätigkeit nur schwer monetarisieren lassen dürfte.

Flexibilität gegenüber Veränderungen: Die Einbeziehung des zusätzlichen Abstimmungsmechanismus um den „Anwalt“ macht Verfahren gegenüber Veränderungen anfällig. Zunächst steigt lediglich der Zeitaufwand, doch ist zu befürchten, daß die stärkere öffentliche Thematisierung auch kleinerer Veränderungen zu Vertrauensverlusten zwischen den Entscheidungsträgern und der betreuten Klientel führen, wenn diese aufgrund der Mittelbarkeit ihrer Einbeziehung ins Verfahren den Stellenwert der Veränderungen nur schwer einschätzen kann und diese als Versuch, erreichte Verhandlungsergebnisse schrittweise zu unterlaufen, mißdeutet.

Fachliche Qualifikation von Entscheidungen: Die bessere Artikulation gewichtiger Belange verbessert die Informationslage der Entscheidungsträger. Damit geht tendenziell eine fachliche Qualifikation des Prozesses einher. Die Wirkungen sind nicht zu überschätzen. Die Institutionalisierung der Anwaltstätigkeit stellt Entwicklung nicht grundsätzlich in Frage und reduziert den „Anwalt“ auf einen Prüfstein für die Verträglichkeit von Investitionsvorhaben, dem im Zweifelsfall ein Stück weit entgegengekommen werden muß, der im beschriebenen Modell aber nicht in der Lage ist, aktiv-strategisch und vorausschauend Entscheidungsprozesse mitzubestimmen.

Verantwortung der Entscheidungsträger: Das Modell setzt auf eine Verbesserung der Artikulationsfähigkeit von benachteiligten Gruppen und steht daher zunächst im Widerspruch zu einer verantwortungsvollen Flächenvorsorgepolitik. Macht man sich jedoch klar, daß in der Regel die artikulationsfähigeren Be-

völkerungskreise in der Lage sind, unbequeme Nutzungen aus ihrem Umfeld zu verbannen, wird deutlich, daß Anwaltsplanung das Bewußtsein für eine Verträglichkeit von Nutzungsentscheidungen zusätzlich schärft. Die möglichen Wirkungen in die eine oder andere Richtung sind mithin ohne weitere Untersuchungen kaum einzuschätzen.

Durchsetzbarkeit des Modells: Erfahrungen mit Anwaltsplanung deuten darauf hin, daß ihr Einsatz äußerst beschränkt ist, und die Voraussetzungen für ihre Durchsetzbarkeit aufgrund des hohen Ressourcenaufwands nur selten als gegeben erachtet werden können. Gerade angesichts der starken Interessen von Eigentümern, Investoren und Developerinnen im Zusammenhang mit Büroinvestitionen und der im Vergleich zu typischen emittierenden Nutzungen relativ hohen Verträglichkeit der betreffenden Gebäude ist kaum mit breiten politischen Mehrheiten für das Modell zu rechnen.

2.193 BEWERTUNG

Das Modell stößt hinsichtlich seines Ressourcenaufwands und des Selbstverständnisses politischer Amtsträger in einer repräsentativen Demokratie auf erhebliche Widerstände, verspricht aber ansatzweise eine Korrektur von auf die engeren Verfahrensbeteiligten zugeschnittenen Entscheidungsprozessen. Da überdies die Kommunikation der tatsächlichen Bedürfnisse der vertretenen Klientel ein beachtliches Problem darstellt, sollten die Möglichkeiten des Modells nur verhalten positiv eingeschätzt werden.

2.2 Zusammenschau der vorgestellten Modelle und Folgerungen

Die Analyse der vorgestellten Modelle bietet ein vergleichsweise ernüchterndes Bild. Die meisten Ansätze scheitern entweder aus naheliegenden Gründen an ihrer Durchsetzbarkeit oder werden in ihren Wirkungsmöglichkeiten überschätzt. Dies ist insofern naheliegend, als die Entscheidungswirklichkeit stets von den Beteiligten und Beobachterinnen kritisch auf Veränderungspotentiale hin überprüft und Reformversuchen unterzogen wird, mithin Reformideen permanent über evolutionäre Prozesse die Entscheidungswirklichkeit weiterentwickeln. Daß nicht alle Reformwünsche, die teilweise ohnehin aus der Perspektive von Partikularinteressen geboren werden, in mutige Reformen überführt werden können, legt in diesem Zusammenhang beredt Zeugnis ab über die Pluralität der beteiligten Interessen und die tatsächlichen Kräfteverhältnisse zwischen den beteiligten Akteuren.

Die Vielstimmigkeit der Kritik an der Berliner Stadtentwicklungspolitik deutet darauf hin, daß dennoch die Unzufriedenheit mit der Entscheidungswirklichkeit weitverbreitet ist. Ein Teil dieser Kritik läßt sich als lobbyistisch motiviert, als partialanalytisch, als politisch oppositionell, als fachlich oppositionell, als im Konfliktverständnis begründet oder als aus der Unklarheit von Entscheidungsspielräumen geboren identifizieren. Lobbyistische Kritik wird beispielsweise von Investoren geäußert, die die Dauer der Entscheidungsfindung grundsätzlich als fragwürdig darstellen und sich dabei teils auf andere Planungssysteme, teils auf einen zeitgeistlichen Deregulierungskonsens berufen – ohne die von ihnen aufgemachten Ansprüche aber immer gleichermaßen konsequent an privatwirtschaftliche Entscheidungen anzulegen, wie die Verzögerung von Verfahren durch die Investoren selbst auch nach langen Verhandlungen mit der öffentlichen Hand zeigt. Mit ihren zwar berechtigten Einwänden gegenüber Entscheidungsblockaden torpedieren sie tendenziell das legitime Recht der städtischen Gemeinschaft auf Bestimmung ihres räumlichen Umfelds. Partialanalytische Kritik wird laut von unzufriedenen Entwurfsverfassern, die eine Verwässerung ihrer Idee in der Auseinandersetzung mit realen Rahmenbedingungen beklagen, oder von Anhängern einer fachlich untermauerten Entwicklungsrichtung, die einen hegemonialen Anspruch auf die planerische Zukunft eines Orts formulieren (Modernisten und Historisten am Pariser Platz). Politisch oppositionelle Kritik dient der eigenen Profilierung gegen die verfolgte Entwicklungslinie, kann sich dabei aber nicht auf Mehrheiten stützen, auch wenn sie sich wiederum auf fachliche Argumente stützt, wie die Ablehnung von Hochhäusern aufgrund von planerischen Argumenten, die von der Mehrheit zwar zur Kenntnis genommen, aber beispielsweise gegenüber städtebaulich-gestalterischen Argumenten schwächer gewichtet werden. Fachlich oppositionelle Kritik kommt beispielsweise aus Architektenkreisen, die die Qualität der Architektur oder städtebaulich-gestalterischer Prinzipien bei Neubauvorhaben aufgrund ihrer abweichenden Grundhaltung zu Materialeinsatz im Umfeld von Bestandsbauten oder zum Detaillierungsgrad von Fassaden kritisieren, und sich dabei nicht zwangsläufig auf richtigere, sondern zunächst lediglich auf andere Bewertungskriterien als die bei den Bauvorhaben angewandten stützen. In einem

von den politischen Akteuren abweichenden Konfliktverständnis wurzelnde Kritik wendet sich gegen die Art der öffentlichen politischen Auseinandersetzung über stadtentwicklungspolitische Entscheidungen, die im Falle länger wählender Auseinandersetzungen von der einen Seite als Handlungsschwäche, im Falle rigider und die Öffentlichkeit ausschließender Entscheidungen als autoritärer Führungsstil kritisiert wird. Unklarheit über Entscheidungsspielräume entsteht in der repräsentativen Demokratie dann, wenn weitreichende Entscheidungen de facto durch einen kleinen Kreis von Vertretern der Exekutive gefällt werden und Außenstehende die Kräfteverhältnisse in den vorausgehenden Verhandlungen mit Investoren nicht einschätzen können.

Modell	Verfahreneffektivität	Demokratischer Zugang	Politikfähigkeit	Gerechtigkeit	Kosteneffizienz	Flexibilität	Fachliche Qualifikation	Verantwortung	Durchsetzbarkeit	Kurzeinschätzung
Intendanz	+	-	-	-	0	0	+	0	0	Verlust politischer Kontrolle problematisch
Normatives Regime	0	-	+	-	++	0	-	-	-	kaum bewußt zu fördern und undemokratisch
Forum	0	0	+	0	0	0	+	+	0	stärkt strategische Rolle der Planung ansatzweise
Workshop	++	-	0	0	0	+	+	+	+	effektiviert Verfahren unter Inkaufnahme verengter Entscheidungsrationalität
Professionalisierung	+	0	+	0	0	+	+	+	-	Bei Ressourcenknappheit und gegen politische Widerstände kaum realisierbar
Dezentralisierung	+	+	0	0	0	+	0	0	0	stärkt lokale Verankerung von Entscheidungen ansatzweise
Strategieplanung	0	+	-	0	0	-	++	+	-	Abgabe von Kompetenzen politisch kaum durchsetzbar
Technologisierung	0	+	+	0	+	0	0	0	0	bietet positive, aber möglicherweise überschätzte Ansätze
Anwaltsplanung	0	+	--	++	-	0	0	0	--	kaum durchsetzbar

Tabelle:

Die untersuchten Modelle im Überblick.

Alle bisher erwähnten Typen von Kritik sind Ausdruck fachpolitischer Pluralität und tauchen - in unterschiedlicher inhaltlicher Ausprägung - unabhängig vom eigentlichen materiellen Entscheidungsinhalt auf. Auch wenn sie rational begründet und jeweils berechtigt sein mögen, stellen sie trotzdem nicht die Entscheidungsprozesse selbst grundsätzlich in Frage. Die Analyse der Modelle für eine grundsätzliche Veränderung des Entscheidungssystems hat erhebliche Zweifel daran wecken müssen, ob durch deren Anwendung allein eine spürbare „Verbesserung“ der Entscheidungswirklichkeit zu erwarten ist. Die Hoffnung auf eine grundlegende Veränderung verkennt die Tatsache, daß ein politischer Prozeß nur selten

das Optimum der an ihn gestellten Rationalitätsvoraussetzungen erreichen wird. Betrachtet man das Entscheidungssystem als ein Konglomerat von einigen vorbildhaften Prozessen, vielen „normalen“ Fällen mit „durchschnittlichen“ Leistungen der Beteiligten, Fehlern und Abstimmungsmängeln, und einigen stärker kritikwürdigen Prozessen, wird man wohl nicht zu fern von der Wirklichkeit wohl liegen. Es ist also damit zu rechnen, daß im Alltag nicht permanent Höchstleistungen produziert werden können und dies genauso bei Anwendung der vorgestellten Modelle der Fall wäre. Die folgenden Überlegungen zu einer Weiterentwicklung des Entscheidungssystems sind vor diesem Hintergrund zu verstehen.

Es verbleiben allerdings strukturelle Unzulänglichkeiten der Entscheidungsprozesse, die keineswegs zwingend sind und daher eine nähere Betrachtung verdienen. Zu ihnen zählen der Grad an Entfremdung der Einzelentscheidung von der Rechenschaftsablegung, die spekulative Entscheidungsproduktion und die politisch-ideologische Verkürzung verfolgter Strategien, die vom Autor unabhängig von einer Parteinahme im Sinne der oben angeführten Kritik-Praxis als Defizite der Entscheidungswirklichkeit angesehen werden. Auch wenn in einer repräsentativen Demokratie mit starker Exekutive die politische Führung immer an einem Bündel von Politiken gemessen werden muß, erscheinen die in dieser Untersuchung nachgewiesenen Spielräume der Exekutive für autonomes Handeln, das sich kaum einer ernstzunehmenden Rechenschaftsablegung für Einzelentscheidungen unterziehen muß, und die eingesetzten Strategien der Stabilisierung von Vorentscheidungen weit überzogen. Weiterhin läßt sich unter Berufung auf kaum belegbare Prognosen oder Perspektiven Handeln mit weitreichenden Folgen gründen, das Alternativen aufgrund irreversibler Entscheidungen ausschließt. Völlig unabhängig von der Einschätzung der Investoren, die sich zwischen „legitimem und unverzichtbarem Partner im Rahmen der Stadtproduktion“ und „kurzsichtig und auf Kosten der Benutzbarkeit von Stadt handelndem Profitmaximierer“ bewegen kann, ist kaum einzusehen, warum in erheblichem Umfang durch die Entscheidungspraxis Rechtspositionen geschaffen werden, die nicht wieder zurückgenommen werden können, selbst wenn sie sich aus Sicht der städtischen Öffentlichkeit als überholt herausstellen und unter Umständen nicht einmal auf ein ernsthaftes Verwertungsinteresse des Grundstückseigentümers berufen können. Schließlich zeigt die Langfristigkeit der stadtentwicklungspolitischen Auseinandersetzung, daß eine strategische Verkürzung von Debatten auf sich verhärtende ideologische Positionen aus Sicht einzelner Akteure erforderlich ist, um die eigene Verhandlungsbasis nicht mittelfristig zu schwächen. Die in einer Art abgewandeltem Gefangenendilemma verhedderten Akteure produzieren im Ergebnis suboptimale Entscheidungen, wofür die Dethematisierung von Hochhäusern und der Berliner Fassadenstreit in der Friedrichstadt einschließlich des Pariser Platzes die augenfälligsten Beispiele darstellen. Demzufolge muß eine Einschätzung der Entscheidungswirklichkeit bei aller Handlungsfähigkeit und aller Subjektivität von Kritik auch im immer streitfreudigen Berlin ambivalent bleiben.

Es könnte sich mithin lohnen, doch über die Einsatzbereiche und die Leistungsfähigkeit der oben vorgestellten Modelle nachzudenken. Dabei sollte die Möglichkeit einer Strategie in Erwägung gezogen werden, die einige der Modelle als komplementär betrachtet und in Kombination anwendet. Während davon auszugehen ist, daß einige der Modelle deshalb vernachlässigt werden können, weil die Voraussetzungen für ihre Anwendung nicht gegeben sind, bleiben andere Modelle auf punktuelle Einsätze beschränkt, da sie politisch nicht umfassend durchsetzbar sind und aufgrund ihrer Konstruktion auf die Büroflächenentwicklung nur begrenzt „passen“. Zur ersten Gruppe dürften nach den obigen Erörterungen das Intendanzmodell und das normative Regime-Modell zählen, für die überdies problematische Einschätzungen im Hinblick auf die Gewährleistung eines demokratischen Zugangs zum Entscheidungsprozeß geliefert wurden. Zur zweiten Gruppe ist wohl die Anwaltsplanung zu zählen, die in der Praxis wohl eher im Bereich der Quartiersplanung anwendbar und durchsetzbar sein dürfte, aber wegen der mit ihr assoziierten Behinderungswirkung im Feld der Büroflächenentwicklung unter den Entscheidungsträgern wohl kaum Anhänger finden wird. Geht man davon aus, daß mit der Berliner Verwaltungsreform Ansätze einer Dezentralisierung gemacht sind, im Rahmen derer sich neue Verfahrensabläufe einspielen und Erfahrungen mit den veränderten Prozeßabläufen gesammelt werden müssen, dann erscheint es unangemessen, Vorschläge für grundsätzlich anders geartete Formen von Dezentralisierung an dieser Stelle in den Mittelpunkt der Empfehlungen zu stellen. Vielmehr wird im Rahmen der Stabilisierung der neuen Verwaltungsstruktur darauf zu achten sein, ob die hier angestellten Überlegungen zum Dezentralisierungsmodell eintreten und wie ggf. darauf zu reagieren ist. Insbesondere ist dabei zu evaluieren, ob mit der formalen Dezentralisierung von Aufgaben – bei gleichzeitiger Vergrößerung der Stadtbezirke mit Beginn des Jahres 2001 – tatsächlich eine Dezentralisierung der Verfahren und Kompetenzen einhergeht, oder ob ange-

sichts der zu befürchtenden Folgen der Berliner Haushaltskrise – insbesondere stark eingeschränkter Zugriff der Bezirke über frei verfügbare Haushaltsmittel – der Handlungsspielraum für bezirkliche Politik unter dem „Dach“ des hier skizzierten Modells nicht doch erheblich beschnitten wird. Inwieweit dabei „Bürgerämter“, Quartiersmanagement-Teams und andere Ansätze einer Kopplung planerischen Know-hows an kleine, lokale Einheiten mit Größen weit unter denen der neuen Bezirke zu einer Aktivierung von Bewohnern und damit einer Überwindung der reaktiven Entscheidungspraxis hin zu einer aktiv-strategischen planerischen Zielfindung des betroffenen Gemeinwesens führen werden, muß die Zukunft zeigen.

Unter den verbleibenden Modellen und Ansätzen wurden bei der Professionalisierung und Technologisierung Potentiale für eine Hebung des Standards stadtentwicklungspolitischer Debatten identifiziert, die konsequent unter Nutzung der gegebenen Möglichkeiten ausgenutzt werden sollten – allerdings unter sorgfältiger Berücksichtigung der hier insbesondere der Technologisierung zugeschriebenen „Gefahren“. Vor allem wird also darauf zu achten sein, daß der selektive Griff zur Technologisierung nicht lediglich zu einer Verschiebung der Ausschlußmechanismen von Beteiligungsverfahren in der Praxis führt. Damit kann Technologisierung stets nur eine Ergänzung, zunächst jedoch keinesfalls einen Ersatz der etablierten Beteiligungs- und Kommunikationsmechanismen darstellen. Hält man sich vor Augen, welche Beteiligungsschwellen derzeit immer noch im Rahmen der konventionellen Beteiligung gegeben sind – von der Plazierung und Erkennbarkeit von Anzeigen in Tageszeitungen bis hin zur zurückhaltenden Präsentation von Planentwürfen in nur sehr begrenzte Adressatenkreise ansprechenden Amtsstuben, dann erscheint die kommunikative Vernetzung über elektronische *Mail*-Abonnements mit Ankündigungen anstehender Planverfahren, die Möglichkeit zur Benutzerführung bei der *Online*-Präsentation von Plänen und die direkte und interaktive Einmischung ins Verfahren über am Bildschirm eingegebene Änderungsvorschläge verführerisch, wenngleich erst durch die Vernetzung zwischen den Bürgerinnen die Idee der Technologisierung vollständig ausgeschöpft werden dürfte. Inwieweit sich diese Hoffnungen tatsächlich erfüllen und ob nicht durch die weiter anwachsende Informationsflut eine zusätzliche Selektivität und inhaltliche Aushöhlung von planerischen Debatten stattfindet, kann noch nicht beurteilt werden. Beobachtet man jedoch die Souveränität, mit der bereits heute Zeitungsleser mit der Überfülle gedruckter Informationen selektiv umgehen, ist darauf zu hoffen, daß die Chancen einer Verbreiterung der Beteiligung durch erhebliche Senkung von Beteiligungsschwellen deutlich überwiegen werden.

Aufbauend auf den von Professionalisierung und Technologisierung bereitgestellten Potentialen sind im Rahmen der Entscheidungsprozesse im engeren Sinne zusätzliche Schritte zu unternehmen. Hierbei verspricht ein zielorientiertes Forum mit Ansätzen des Strategieplanungsmodells – oben identifiziert als ein Modell, das „in Reinform“ mit zu vielen Realisierungsproblemen behaftet ist - die Stärkung der strategischen Rolle von Planung. Auf den damit verbesserten strategischen Grundlagen der Planung können Einzelentscheidungen dann ohne übergroße Gefahr des Ausschlusses wichtiger Belange über Workshop-Verfahren gefällt werden, eine Gefahr, die sich bei einer Beschränkung wesentlicher Entscheidungsprozesse auf Workshop-Verfahren allein nicht ausschließen lassen dürfte.

Dieses ehrgeizige Programm wird sich wohl nicht aufgrund der Überzeugungskraft der analysierten Perspektiven der Modelle durchsetzen. Es stellt jedoch eine Denkrichtung dar, die im Nachsinnen über eine Weiterentwicklung von Entscheidungsverfahren auch mit bescheidenen Schritten eingeschlagen werden sollte. Über diese hinaus können einige weitere Empfehlungen gegeben werden, die sich direkt aus der vorliegenden Arbeit ableiten lassen und von dem bisher aufgemachten Anspruch einer Veränderung des Entscheidungssystems insgesamt abgehen. Diese eher auf Veränderungen im Detail orientierten Empfehlungen sollen im folgenden Abschnitt behandelt werden, wobei jeweils angegeben wird, in welchem Teil der Arbeit sie bereits angedeutet und aus dem Analysezusammenhang entwickelt wurden.

2.3 Empfehlungen

2.31 Generelle Empfehlungen zum Entscheidungsprozeß, der Konfliktbewältigung und den Instrumenten

2.311 STRATEGISCHE AUSRICHTUNG DER STADTENTWICKLUNGSPOLITIK

*Proaktive Stadtentwicklungspolitik insbesondere auf Bezirksebene*¹¹⁴²: Es ist deutlich geworden, daß – gerade vor dem Hintergrund der Zersplitterung der Akteure innerhalb der öffentlichen Hand – eine reaktive Stadtentwicklungspolitik als problematisch zu erachten ist. Die vielfältigen Abstimmungsnotwendigkeiten bringen bei einer vorrangig projektorientierten Stadtentwicklungspolitik eine „Erosion“ der Steuerungsziele innerhalb der öffentlichen Hand mit sich, und langfristig schwer kontrollierbare Entwicklungen entstehen genau hierdurch. Eine grundsätzliche Verständigung über die lokalen Entwicklungsziele zwischen Legislative, Bürger und Exekutive ist daher – nicht zuletzt angesichts der geringen Kontrollwirkung der Legislative und der Bürger sinnvoll, um auf Investitionsvorhaben vorbereitet zu sein. Diese Verständigung könnte Mindestanforderungen an Wohnanteile einschließen und Durchführungsstrategien beinhalten. Trotz oder gerade wegen der schwachen Position der Bezirke in Verhandlungen erscheint es sinnvoll, „mit einer Stimme zu sprechen“. Die bezirklichen Stadtplanungsämter sind angesichts ihrer strategischen Rolle die geeignete Instanz dafür, den hier beschriebenen Verständigungsprozeß einzuleiten, und sollten unter Heranziehung ihres eigenen Sachverstands und ihrer Erfahrungen Vorschläge erarbeiten. In der Vorabstimmung haben die Beteiligten wegen der Unabhängigkeit von bereits begonnenen projektbezogenen Entscheidungsprozessen eine echte Chance auf Gehör. Ein „angemessenes Aufwertungstempo“, das ein Quartier oder seine Umgebung verträgt, ließe sich auf diese Weise überhaupt erst thematisieren und schließlich in einem politischen Prozeß bestimmen.

*Verantwortungsvolle projektorientierte Planung*¹¹⁴³: Die Schwerfälligkeit des deutschen Planungssystems und die geringe Bedeutung, die in der etablierten Praxis Beteiligungsansätzen zukommt, läßt sich auch in der Berliner Büroflächenpolitik vielfach und in teilweise ernüchternder Weise beobachten. Der Ruf nach der Stärkung von projektorientierten Planungsinstrumenten und –verfahren scheint zunächst im Widerspruch zu den oben genannten aktiven stadtentwicklungspolitischen Strategien zu stehen. Sollten diese jedoch greifen, erscheint eine vorsichtige Annäherung an britische Verfahren vielversprechend, bei denen in einem kurzen Verfahren die Genehmigungsfähigkeit eines Projekts hergestellt wird. In diesem Zusammenhang ist die Beteiligung der Bürgerinnen weiterentwicklungsfähig. Eine verantwortungsvolle projektorientierte Planung wird offenbar auch von Investorinnen respektiert. Sie muß dafür Sorge tragen, daß im Rahmen des verkürzten Planungs- bzw. Genehmigungsverfahrens die Beteiligung tatsächlich noch Chancen auf Veränderung von Projekten insofern birgt, als sie Alternativenauswahlverfahren vorgelagert werden oder an sie gekoppelt werden sollte¹¹⁴⁴.

*Vorsortierung von Standorten*¹¹⁴⁵: Angesichts der Vielzahl von parallel ablaufenden Planungsprozessen ist es trotz der Existenz vorbereitender Planungsinstrumente wie dem Flächennutzungsplan offenbar nicht möglich, Verdichtungswünsche auf Einzelgrundstücken und die dauerhafte Sicherung von innerstädtischen Freiflächen so aufeinander abzustimmen, daß die angestrebten Dichtewerte für ein Gesamtquartier aktiv gesteuert werden könnten. Für die Bewohnerinnen und Benutzer der Innenstadt bilden Ausgleichsräume einen wichtigen Baustein innerstädtischer Attraktivität. Über den Verweis auf teilweise überlastete Großgrünflächen wie den Tiergarten hinaus sollte über eine aktive und vorausschauende Vorsortierung von Standorten im Hinblick auf deren Dichte und Freiflächenanteil versucht werden, eine Konkretisierung des Flächennutzungsplans in Richtung auf einen bereits vor einigen Jahren anvisierten „Stadtentwicklungsplan Öffentlicher Raum“ vorzunehmen und damit das Spektrum der von Dichterestriktionen im Flächennutzungsplan zunächst freien Mischbauflächen „M1“ weiter zu differenzieren.

¹¹⁴² Herkunft: Teil C, 4.26 (Art der Nutzung).

¹¹⁴³ Herkunft. Teil C, 4.26 (Art der Nutzung).

¹¹⁴⁴ Der Vergleich zwischen dem Verfahren auf dem Bolle-Block und am Kranzler-Eck macht deutlich, welche konfliktentschärfende Wirkung einer Kooperation bereits in frühen Prozeßphasen zukommt, auch wenn das Gutachterverfahren für den Bolle-Block die Bürgerinnen noch nicht in einer Weise einbezogen hat, die den hier skizzierten Vorschlägen entspricht.

¹¹⁴⁵ Herkunft: Teil C, 4.316 (Dichte).

*Bodenpolitik als ergänzende Strategie der Dichten- und Höhenstabilisierung*¹¹⁴⁶: Das Ziel einer dauerhaften Höhenbegrenzung (und Standortdefinition von Hochhäusern) erscheint angesichts der politischen, prozeßbezogenen und ökonomischen Gegebenheiten in Berlin sinnvoll, die trotz der Fragwürdigkeit der Tragfähigkeit von Hochhäusern auf eine allmähliche und projektübergreifend-langfristig schwer steuerbare Bereitstellung von Baurechten für Hochhäuser hindeuten. Als Instrument erscheinen dabei bodenpolitische Strategien vielversprechend, da sie über die tendenzielle Senkung der Bodenpreise die vermeintlichen Verwertungsnotwendigkeiten auf hochzentralen Grundstücken begrenzen und die bereits zu Beginn der 1990er Jahre begonnenen Überlegungen zu „Entlastungsstandorten“ für die Innenstadt wiederbeleben bzw. stützen könnten. Vor dem Hintergrund der erst allmählich wahrnehmbaren Re-Zentralisierung, die die Tertiärisierung auch in Berlin mit sich bringt, erscheint vorausschauendes Handeln hier deshalb wichtig, weil verkehrliche Belastungen die Attraktivität der Innenstadt einschränken sowie die politisch-planerischen Bemühungen um einen Rückbau groß dimensionierter Straßentrassen konterkarieren könnten und mittelfristig schwer finanzierbare zusätzliche Verkehrsinfrastrukturinvestitionen nach sich ziehen werden.

*Auslotung angemessener Parzellierungsstrategien*¹¹⁴⁷: Die Hinterfragung der Parzellierungsmuster und der Entstehung von Großparzellen wie am Potsdamer Platz ist weiter fortzuführen. Sie bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen dem scheinbaren und „planungsromantisch“ verkörperten Anspruch nach *small is beautiful* einerseits sowie der Schwächung von Verhandlungspositionen der öffentlichen Hand durch die Konfrontation mit international bedeutsamen Wirtschaftsunternehmen als Eigentümerinnen von ganzen Stadtquartieren andererseits. Weder das eine noch das andere Extrem wird ein vitales und wirtschaftlich tragfähiges Büroflächenangebot im Zusammenhang mit Stadtverträglichkeit sicherstellen können. Ein im Hinblick auf Einheitengrößen vielfältiges Angebot an Büroflächen gebietet bereits die wirtschaftsförderpolitische Vernunft. Die Bepanung von Schlüsselstandorten durch potente Investoren und die Ausschöpfung von möglichen Synergien einer Entwicklung in einem Zug beispielsweise in bezug auf Energieversorgung und Andienungsverkehre hat beispielsweise bereits das Planverfahren zum Potsdamer Platz deutlich gemacht, dem unabhängig von Kritik aus den verschiedensten Richtungen zugute gehalten werden muß, daß es solche Potentiale weitgehend ausgeschöpft hat – möglicherweise stärker als eine individuell-mittelständisch betriebene Entwicklungsalternative – und trotz erheblicher begleitender konjunktureller Probleme auf dem Büroflächenmarkt äußerst zügig und weitgehend baulich umgesetzt werden konnte. Der „mobilisierende“ Aspekt, der sich beispielsweise auch im Falle der Treptowers zeigt, darf also nicht unterschätzt werden. Dennoch sind die städtebaulichen Ergebnisse einer allein durch Großinvestoren durchgeführten Stadtentwicklung weder befriedigend noch marktadäquat. Mittelstandspolitik und urbane Vielfalt erfordern ein bestimmtes Maß an Kleinteiligkeit. Welche „Managementstrategien“ zur Sicherstellung dieser Vielfalt angemessen sind, läßt sich nicht eindeutig beantworten, wie bereits die beinahe nur im Rahmen einer Mischkalkulation eines Großinvestors wie der ECE möglichen Erfolge bei der Unterbringung weniger zahlungsfähiger Bäckereien o. ä. in *shopping malls* zeigen, die aber einhergehen mit Monotonie und Verflachung des Angebots im Vergleich zwischen verschiedenen *centers* ein und desselben Konzerns. Analoge Überlegungen lassen sich auch im Bereich der Büroflächen anstellen. Durch eine intensivere Kopplung von Aktivitäten der Wirtschaftsförderung, der Stadtentwicklungspolitik und der Liegenschaftspolitik lassen sich möglicherweise zielgerichtet Parzellierung, Planungsrecht und Vermarktungsstrategie koppeln und damit tragfähige Angebote schaffen, die Vielfalt dennoch sicherstellen sowie auf der anderen Seite schleppende Entwicklungen vermeiden helfen.

2.312 WEITERENTWICKLUNG DER STADTENTWICKLUNGSPOLITISCHEN METHODIK UND KONSENSBILDUNG

*„Abfederung“ städtebaulicher Quartiere*¹¹⁴⁸: Das Nebeneinander von *City*-Nutzungen und Wohnquartieren ist in Berlin gewollt und aufgrund der historischen Entwicklung unvermeidbar. Ob hierdurch Verdrängung, ungewollte Aufwertungseffekte und Belastungserscheinungen entstehen, die die Attraktivität des Wohnens in der Innenstadt einschränken, ist vielfach diskutiert worden. Ohne aufgrund der noch laufenden Umstrukturierungsprozesse abschließende Antworten geben zu können, kann die Natur der politischen

¹¹⁴⁶ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁴⁷ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁴⁸ Herkunft: Teil C, 4.16 (Städtebauliche Konfiguration).

Konfliktbewältigung in Berlin als dahingehend weiterentwicklungsfähig angesehen werden, als die Notwendigkeit einer „Abfederung“ von Bürokomplexen gegenüber ihrer Nachbarschaft wesentlich stärker projektübergreifend thematisiert werden sollte. Dies betrifft Fragen der Nutzungsanordnung, der Aufenthaltsqualität und der Gestaltung des öffentlichen Raums. Angesichts der Entfremdung, die viele Benutzerinnen von Stadt durch die *City*-Entwicklung spüren, steht dabei „Risikovermeidung“ im Mittelpunkt, auch wenn der Selbstdarstellung von Investoren ein legitimer Platz eingeräumt werden sollte. Insbesondere durch eine Öffnung von fachöffentlichen und öffentlichen Diskussionsveranstaltungen über die inszenierten Kurzstatements der beteiligten Schlüsselakteure hinaus ließe sich möglicherweise mittelfristig ein Kanon städtebaulicher Elemente entwickeln, der das Dilemma des Auseinanderfallens leitbildhafter Träume und wirtschaftlicher Realitäten überwinden helfen könnte¹¹⁴⁹.

*Aktivere Thematisierung der „Benutzeroberfläche“ von Stadt*¹¹⁵⁰: Die sehr „unmittelbare“ Wahrnehmung von Stadt, die sich außerhalb der Fachwelt beobachten läßt, lehnt teilweise moderne Architektur schroff ab. Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, daß diese Ablehnung sich auf einige wenige Schlüsselindikatoren zurückführen läßt, die sich bei intensiver Auseinandersetzung ohne den Verzicht auf moderne Architektur entschärfen läßt. Insbesondere die Benutzbarkeit von öffentlichen Räumen, eine Vermeidung von Monotonie und die Gestaltung von Fassaden spielen hierbei eine Rolle. Die Thematisierung der „Benutzeroberfläche von Stadt“ könnte Konflikte vermeiden helfen, die die Durchsetzung von Bürobauprojekten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre häufig prägen und zur Entfremdung zwischen Entscheidungsträgern und Bürgern beitragen. Dabei ist über die bereits heute weit verbreiteten – wenn auch nicht überall angewandten – Standards für die öffentliche Benutzbarkeit von Erdgeschoßzonen hinauszugehen. Da hierbei der öffentlichen Hand kaum Instrumente zur Verfügung stehen, ist für eine Öffnung von Institutionen wie der Architekturwerkstatt zu plädieren, die trotz der großen Zahl von Veranstaltungen und Debatten über Architektur in Berlin weiterhin gegen äußere Einflüsse relativ abgeschottet und wenig interaktiv mit der weiteren „Außenwelt“ operiert. Ziel einer solchen Öffnung wäre eine Neuverständigung über sinnvolle räumliche Einsatzbereiche von Architektursprachen sowie eine Weiterentwicklung einer entwerferischen Differenzierung von Fassaden, um das Problem drohender Monotonie auf eine neue Art und Weise zu überwinden. Die „Berlinische Architektur“ leistet dies bisher nur eingeschränkt. In der Subtilität ihrer Art von Detaillierung bleibt sie seltsam spröde und unnötig fachlich entrückt. Die Akteure der Stadtentwicklungspolitik sollten sich darüber im klaren sein, daß die „Gefahren“ der „Berlinischen Architektur“ erst in Zukunft wirklich virulent werden: wenn der Ansatz droht, schöpferisch zu erstarren und schließlich mittelmäßige Resultate produziert.

*Alternative Bildproduktion*¹¹⁵¹: Die schnelle Verengung auf einen begrenzten Satz diskussionsfähiger Alternativen ist beinahe folgerichtiges Resultat einer unter Durchsetzungszwängen stehenden Exekutive. Die begrenzt verfügbaren Mittel der öffentlichen Hand erlauben überdies häufig keine andere Vorgehensweise. Infolgedessen droht bisweilen eine Vonselbständigung städtebaulich fragwürdiger Resultate von Vorentscheidungsprozessen im Rahmen von fortgesetzt angewandten Legitimationsbeschaffungsstrategien und eine Immunisierung gegen möglicherweise produktive Kritik. Das Ziel einer frühzeitigen Bereitstellung diskussionsfähiger Alternativen ist aus Sicht der Legislative essentiell, um gegen die normative Kraft der „Bildproduktion“ in einem Entscheidungsverfahren anzukommen. Nur die Entgegensetzung eigener städtebaulicher Visionen wird dabei den Nachweis liefern können, daß eine Alternative verträglicher und machbar zugleich ist. Die Bereitstellung dieser Visionen ist durch die Legislative und die Bürgerinnen nur durch die Moderation einer alternativen Bildproduktion möglich, nicht durch Beschränkung auf verbale Einwände oder eigene Gegenbilder.

¹¹⁴⁹ Auch hier bietet der Vergleich zwischen den Projekten Bolle-Block und Kranzler-Eck bereits erste Anknüpfungspunkte. Man mag die Tatsache der Entwicklung von Hochhäusern in Moabit grundsätzlich kritisieren, doch muß man eingestehen, daß das Freiburger-Projekt sowohl zur „Moabiter Seite“ optisch abgeschirmt ist als auch auf der Spreeseite die Möglichkeit der städtebaulichen Inszenierung mit vergleichsweise vertretbaren Folgen für die Nachbarschaft bietet, während die Integration des Jahn-Baus für den Kurfürstendamm bei aller Spektakularität der im Block liegenden halböffentlichen Räume städtebaulich problematisch erscheint.

¹¹⁵⁰ Herkunft: Teil C, 4.16 (Städtebauliche Konfiguration) und 4.826 (Fassaden).

¹¹⁵¹ Herkunft: Teil C, 4.16 (Städtebauliche Konfiguration).

*Aktiver Einsatz von Kopplung und Fragmentierung zur Konfliktentschärfung*¹¹⁵²: In der Untersuchung ist an verschiedenen Stellen beobachtet worden, daß Konflikte durch die Intransparenz von Entscheidungsspielräumen und Alternativen für Außenstehende verschärft werden. Ein offensiverer Einsatz von Kopplungsmechanismen durch die öffentliche Hand könnte einer Konflikteskalation an dieser Stelle entgegenwirken. Die Problematik „fauler Kompromisse“ kann so ansatzweise umgangen werden. Anstatt für alle Seiten unbefriedigende Lösungen „in der Mitte“ zu suchen, wären Orte in der Stadt zu benennen, an denen die eine Seite in der Auseinandersetzung (beispielsweise Vertreter „moderner Architektur“) und solche, an denen die andere Seite (beispielsweise Vertreter „traditionalistischer Architektur“) mit einer Verwirklichung ihrer Vorstellungen rechnen kann. Diese „Garantie“ kann von der öffentlichen Verwaltung aktiv dafür eingesetzt werden, Gegner zu einer Aufgabe von Widerständen gegen bestimmte Lösungen selbst nach Vermeidung von unverträglichen Extremen zu bewegen und somit tendenziell Verfahren zu beschleunigen. Eine sorgfältige Auswahl passender Orte im obigen Sinne und eine größere Transparenz über Verhandlungsalternativen bilden die Voraussetzungen für die Einsetzbarkeit dieser sicherlich nur begrenzt leistungsfähigen und teilweise bereits informell verwendeten Verhandlungsstrategie. In ähnlicher Weise könnten durch die gezielte Identifikation von Fragmentierungsmechanismen von allen Beteiligten als unbefriedigend empfundene Kompromisse umgangen werden.¹¹⁵³

*Einsatz für eine transparentere Informationspolitik*¹¹⁵⁴: Nur durch einen beharrlichen Einsatz für eine größere Transparenz vor allem in Vorentscheidungsphasen wird es gelingen, eine sinnvolle Beteiligung von Legislative und Bürgerinnen sicherzustellen, die nicht aufgrund geringer Einwirkungsmöglichkeiten und vermeintlicher Sachzwänge in sich zusammenfällt. Dabei sind insbesondere die Bezirksverordnetenversammlungen in gestärkten Bezirken zu einer kritischeren Politik aufgerufen. Der schnell entstehende Eindruck der „Verhinderungspolitik“ ist nur dann zu vermeiden, wenn sich die Vorentscheidungen noch nicht durchweg verfestigt haben und mithin Spielräume für Veränderungen bestehen. Überdies dürfte es sich gerade für die Fachöffentlichkeit lohnen, frühzeitig und anhaltend den Kontakt in die Senatsverwaltung zu suchen.

2.313 EINSATZ VON FORMELLEN UND INFORMELLEN PLANUNGSINSTRUMENTEN

*Bezirkliche Foren*¹¹⁵⁵: Es wurde bereits festgestellt, daß die Bereichsentwicklungsplanung nur begrenzt in der Lage ist, die vernachlässigte Debatte über die Art der Nutzung breit zu führen. Damit liegt die Forderung nach forumsartigen Institutionen nahe, in denen informelle Verständigungen über grundsätzliche Entwicklungsrichtungen erreicht werden. Die Größe Berlins begrenzt zusammen mit der Konstruktion den Einfluß eines Stadtforums auf die Entscheidungsfindung und die Einbeziehung der Legislative oder gar der Öffentlichkeit in die Debatte. Daher sollten Foren eher auf der Ebene der künftig vergrößerten Bezirke eingerichtet werden.

*Kritische Prüfung des Einsatzes von Wettbewerbsverfahren*¹¹⁵⁶: Die erheblichen Defizite von Wettbewerbsverfahren, die in ihrer verkürzenden Legitimationsbeschaffung und ihrer Verengung auf städtebauliche Aspekte eines Entscheidungsprozesses liegen, sind mit ausschlaggebend für bestimmte Realisierungsprobleme. Stärker als bisher ist dafür zu werben, daß einem Wettbewerb eine intensive Zielfindungsphase der öffentlichen Hand über alternative Testentwürfe usw. vorausgeht und präzise Vorgaben hinsichtlich der städtebaulichen Rahmenbedingungen gemacht werden.

*Gestaltungsbeiträge*¹¹⁵⁷: Leistungsfähige Rechtsinstrumente für gestalterische Fragen sind offenbar für die Praxis nicht zu erwarten. Da auf der anderen Seite aber die Relevanz gestalterischer Fragen für die Akzeptanz von Stadtumbaumaßnahmen erheblich ist, sollte durch die Schaffung von Beratungsgremien

¹¹⁵² Herkunft: Teil C, 2.244 (Kopplung und Fragmentierung).

¹¹⁵³ Auch hier ist der Vergleich zwischen Bolle-Block und Kranzler-Eck aufschlußreich. Die größere Zufriedenheit der Projektbeteiligten mit dem Prozeß am Bolle-Block trotz der teilweise frustrierenden Niederlagen beispielsweise für die Bürger läßt sich ansatzweise mit der Möglichkeit erklären, die dieses Projekt im Gegensatz zum Kranzler-Eck zum Einsatz von Fragmentierungsmechanismen bot.

¹¹⁵⁴ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁵⁵ Herkunft: Teil C, 4.26 (Art der Nutzung).

¹¹⁵⁶ Herkunft: Teil C, 3.122 (Wettbewerbs- und Gutachterverfahren).

¹¹⁵⁷ Herkunft: Teil C, 4.726 (Außenraum) und 4.826 (Fassaden).

oder Ausschüssen, die sich diesen Fragen zuwenden und sie explizit von der Gesamtentscheidung über ein Projekt bzw. den hierfür angestrebten rechtsgültigen Plan abtrennen, die Auseinandersetzung mit gestalterischen Fragen bei Büroflächenprojekten intensiviert werden. Hierfür kommen insbesondere bezirkliche Gestaltungsbeiräte in Frage.

*Neubelebung der Bereichsentwicklungsplanung*¹¹⁵⁸: Um eine aktive Stadtentwicklungspolitik betreiben zu können, die oben gefordert wurde, ist eine Neubelebung der Bereichsentwicklungsplanung unter veränderten Vorzeichen sinnvoll. Vor allem eine Thematisierung von langfristigen Steuerungszielen kann über sie erfolgen. Dabei wird in Zukunft die Flächenvorsorge für Infrastruktureinrichtungen gegenüber der Zuschreibung von Nutzungsspektren und städtebaulichen Dichten wie auch der Sicherung von Freiflächenzielen zurücktreten, ebenso wie die Rolle der BEP als schwerfälliges und wenig wirksames Planwerk tendenziell von der informellen Beratungsfunktion der beteiligten Planerinnen abgelöst werden (Walther 1998).

*Ausdehnung des Auftrags von Planungswerkstätten*¹¹⁵⁹: Eine aktive Auslotung von verträglichen Veränderungsspielräumen kann durch erweiterte Planungswerkstätten befördert werden. Diese müssten sich aber noch wesentlich stärker der öffentlichen Debatte stellen als beispielsweise die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Planwerksprozeß. Die Verwaltung kommt als Trägerin eines solchermaßen veränderten Ansatzes deshalb in Frage, weil sie damit einerseits ihr Profil als Dienstleisterin und Moderatorin in einer öffentlichen Zielbestimmung schärfen, andererseits aber dabei federführend bleiben könnte und fast alleine über die erforderlichen fachlichen Ressourcen verfügt¹¹⁶⁰.

2.32 Empfehlungen im Hinblick auf die Entscheidung über bestimmte städtebauliche Merkmale

2.321 ART DER NUTZUNG

*Immobilienökonomische Qualifizierung einer strategischen Bodennutzungsplanung*¹¹⁶¹: Die städtebaulich geprägte Stadtentwicklungspolitik, die in Berlin bis in die 1990er Jahre hinein vorherrschend war, hat eine Reihe von überzogenen Zielen der öffentlichen Hand produziert, die sich im späteren Verlauf nicht realisieren ließen, da sie für Investoren kaum wirtschaftlich schienen. Im Ergebnis zeigen sich „Verwässerungen“ von Konzepten sowohl im Hinblick auf ihre Nutzungsart als auch auf ihre städtebauliche Gestalt, die für Außenstehende als „Fehlplanungen“ diagnostiziert werden. Tatsächlich liegt die Wurzel der unbefriedigenden Ergebnisse des Planungs- und Realisierungsprozesses häufig nicht in der „gut gemeinten“ Planung, sondern in deren Umsetzungsproblemen. Die einfache Antwort scheint eine Einbeziehung von Investorinnen in den Planungsprozeß zu sein. Als *stakeholder* sind sie jedoch befangen. Damit bleibt als Ausweg lediglich eine frühzeitige und vorausschauende Verzahnung von Bodennutzungsplanung und Immobilienökonomie vor der Einleitung von Projekten über eine Qualifizierung der Entscheidungsträger. Insbesondere sollte berücksichtigt werden, unter welchen Voraussetzungen welche Nutzungsanteile auf welchen Grundstücken im Hinblick auf die Eigentumssituation realistisch sind, und ob nicht möglicherweise andere Mischungsformen standortbezogen sinnvoller sind als ein durchgehender pauschal festgelegter Wohnanteil, der aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsanforderungen insbesondere für Wohnen und Büros bei der Kombination beider Nutzungen in ein und demselben Gebäude immer wieder zu Widerstand bei den Investoren führt. Dies wird nur unter Einsatz von Planverfahren und eventuellen Ausgleichsmechanismen zwischen den verschiedenen Eigentümern möglich sein. Die bisherige Praxis, über städtebauliche Ideenwettbewerbe zunächst die räumliche Ordnung eines Gebiets festzulegen, ist insbe-

¹¹⁵⁸ Herkunft: Teil C, 3.222 (Bereichsentwicklungsplanung). Vgl. auch die Ausführungen zur Schaffung eines „institutionellen Gedächtnisses“ bei Scharpf 1992, S. 84 ff.

¹¹⁵⁹ Herkunft: Teil C, 4.46 (Einordnung in das Umfeld).

¹¹⁶⁰ Die Geschichte der City-Leitlinien in ihren verschiedenen Ausprägungen zeigt, welche Erfolgsvoraussetzungen dabei zu beachten sind. Eine Verengung auf eine städtebauliche Herangehensweise und einen Kreis rein fachlicher Beteiligung wird entweder nur schwer durchsetzbare Empfehlungen produzieren oder aber sich auf allgemeine Konsensformeln beschränken müssen. Die geringe Verbindlichkeit der Workshops zur City-West macht aber deutlich, welche Rolle einem solchen Planungswerkstätten-Prozeß für die allmähliche Herausbildung von Konsensen zukommen könnte.

¹¹⁶¹ Herkunft: Teil C, 4.26 (Art der Nutzung).

sondere dann problematisch, wenn die Entwicklung des betreffenden Gebiets nicht durch einen Developer, sondern durch mehrere verschiedene erfolgt.

*Hinterfragung innerstädtischer Nutzungszuschreibungen und Angebotsformen*¹¹⁶²: In Zeiten großer Ungewißheit über die Nachfrage insbesondere nach Wohnungen in der Innenstadt erscheint eine Hinterfragung der innerstädtischen Dichtevorstellungen und Angebotsformen sinnvoll. Dies hat bereits in den vergangenen Jahren in Berlin zur Herausbildung eines neuen Marktsegments geführt, der Luxuswohnungen in den Obergeschossen hochzentraler Lagen wie am Potsdamer oder dem Pariser Platz. Doch weitere Angebotsformen sind ebenfalls innenstadtaffin. Dies gilt insbesondere für autoverkehrsreduzierte Konzepte, innerstädtische Genossenschaften und Eigentumsformen sowie für hochverdichtete Wohnformen mit Freiraumanbindung. Für die Realisierung von politisch opportunen Mischnutzungsanteilen erscheinen sie nur bei Senkung des Bodenpreisniveaus über veränderte Flächennutzungszuweisungen und im Rahmen von größeren Büroflächenprojekten realistisch, die eine Einordnung beachtlicher Wohnanteile auch in eigenständigen Wohngebäuden auf dem zu beplanenden Areal erlauben.

2.322 DICHTEN

*Rückkopplung von Verdichtungstendenzen mit mittelfristigen Strategien*¹¹⁶³: In einem immer noch weitgehend projektbezogenen Entscheidungsumfeld wird vermutlich nur Druck auf die öffentliche Verwaltung und die Politik mittelfristig in dem schwer überschaubaren allmählichen weiteren Verdichtungsprozeß deutlich machen können, welche Bedürfnisse von der Bevölkerung an die Innenstadt und ihre öffentlich zugänglichen Freiflächen herangetragen werden. Ob diese Bedürfnisse dann leichter über die Stabilisierung oder gar Ausdehnung des Freiflächenangebots oder über die Begrenzung von Dichten und damit die Beschränkung der Nutzungsintensität in bestimmten Innenstadtbereichen zu gewährleisten sind, muß sich je nach den Bedingungen vor Ort zeigen. Voraussetzung für eine transparentere Debatte über die innerstädtische Büroflächenpolitik ist jedenfalls die Neuthematisierung der abstrakt erscheinenden Dichtewerte, da negative Begleiterscheinungen von innerstädtischer Verdichtung wegen der *time lags* zwischen baulicher Fertigstellung und Vollbelegung von Büroquartieren kaum den für die planerischen Entscheidungen verantwortlichen Politikern zurechenbar sind. Der scheinbar ungesteuerte Verdichtungsprozeß bietet die Chance einer Eindämmung von Zersiedlung, doch muß das Gemeinwesen sich ständig neu vergewissern, ob es den eingeschlagenen Kurs weiter gehen will und welche Bindungen durch einmal gefällte Entscheidungen für spätere Planungsverfahren entstehen. Nur diese frühzeitige und ständig erneuerte Selbstverständigung erlaubt es, auch in Zukunft noch über Handlungsspielräume zu verfügen, wenn sich die Folgen des Verdichtungsprozesses als problematisch herausstellen sollten¹¹⁶⁴.

2.323 HÖHE

*Breite Debatte über Nutzeranforderungen an die city und deren Kopplung mit der Hochhausdebatte*¹¹⁶⁵: Die nachhaltige Wirkung der Veränderungen im Stadtbild, die vom Bau von Hochhäusern ausgehen, sind lediglich ein Motiv für die Forderung nach einer breiten Debatte über Nutzeranforderungen an die city und Hochhäuser. Offenbar ist es in Berlin bislang nicht gelungen, ein konsensfähiges Muster des Umgangs mit Hochhäusern zu finden, das überdies langfristige Konsistenz aufweist. Die Fallstudie zum Zoofenster-Block hat deutlich gemacht, daß eine Verengung der Hochhausdebatte auf städtebauliche Gestaltungsüberlegungen wesentliche stadtentwicklungspolitische Fragen offenläßt. Die Innenstadt als der Ort, der potentiell für alle Stadtbewohner eine bedeutende Rolle spielt, verdient nach wie vor besonderes Augenmerk der Stadtentwicklungspolitik, doch sollten künftige Debatten die Frage danach einschließen, wie „schick“ oder vordergründig metropolenhaft mit allen Konsequenzen die city sein sollte und inwieweit die city über mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte als transitorischer Ort zu begreifen sein soll, der aus einem Konglomerat von älteren Bestandsgebäuden, vorübergehenden Brachen, Großbaustellen und zumindest vorübergehend als maßstabsprenkend empfundenen Hochhäusern besteht. Die Frage nach den Stadtvorstellungen für die „Übergangszeit“ wird dabei bisher vor dem Hintergrund von verlockenden Bildern

¹¹⁶² Herkunft: Teil C, 4.26 (Art der Nutzung).

¹¹⁶³ Herkunft: Teil C, 4.316 (Dichte).

¹¹⁶⁴ Vgl. die oben gemachten konflikttheoretischen Ausführungen zum Stichwort „entrapment“. Weitere Empfehlungen zum Umgang damit finden sich in Rubin/Pruitt/Kim 1994, S. 111 ff.

¹¹⁶⁵ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

einer Zukunft „nach dem Umstrukturierungsprozeß“ noch kaum gestellt, obwohl angesichts der inzwischen riesigen Investitionssummen ganze Quartiere von ihm über lange Zeit betroffen sind und die Erfahrungen anderer Großstädte im wirtschaftlich fragilen Umstrukturierungsprozeß wie Glasgow oder Detroit zur Vorsicht gemahnen.

*Immobilienökonomische Fundierung der Hochhausdebatte*¹¹⁶⁶: Es stellt sich offenbar heraus, daß eine bestimmte Höhe von Hochhäusern für Investoren angesichts des Stands der Bautechnik, der Standortbedingungen in Berlin und anderer Faktoren besonders attraktiv ist bzw. daß Höhen über etwa 120 m ohnehin kaum gebaut werden. Da sich die Entwicklung von Hochhausstandorten aber als Projekt für Jahrzehnte herausstellt – vgl. den Planungsprozeß zum Alexanderplatz – ist dringend eine immobilienökonomische Fundierung der Hochhausdebatte anzuraten, die versucht herauszufinden, ob in naher Zukunft technologische Veränderungen im Hochhausbau zu erwarten sind, die die heute üblichen Höhen und „Dicken“ schneller obsolet machen würden, als erste stadtbildprägende Ergebnisse überhaupt zu erwarten sind. Durch die Kenntnis immobilienwirtschaftlicher Rahmenbedingungen ließen sich die städtebaulich-gestalterischen Möglichkeiten des Hochhausbaus, so er denn gewünscht wird, kompetenter und realitätsnäher neu erschließen. Diese Forderung ist nicht neu, stünde aber der neu gebildeten „Senatsverwaltung für Stadtentwicklung“ als Kompetenzzentrum im betreffenden Bereich gut zu Gesicht.

*Definition von Tabu- und Verdichtungsbereichen*¹¹⁶⁷: Aufbauend auf der oben beschriebenen Vorsortierung von Standorten ist über die Reservierung von Orten dynamischer Veränderung für Hochhauskonzepte und als eine eingehegte sowie mit gewissen Spielregeln versehene „Spielwiese“ für ihre Befürworter politisch verkoppelt mit der Anerkennung von „Tabuorten“ nachzudenken, in denen der Respekt vor der lebenswerten Urbanität der „Europäischen Stadt“ im Sinne des Städtebaus des 19. Jahrhunderts und der Traufhöhe im Vordergrund steht. Entscheidet man sich für ein solches Vorgehen, sind eine baurechtliche Flankierung, die diese Kopplung stabilisiert, und ein sensibler Umgang mit den definierten „Nahtstellen“ zwischen den Orten verschiedener Prägung erforderlich.

*Öffentliche Debatte um die Sichtbarkeit von Hochhäusern o. ä.*¹¹⁶⁸: Da die Nachvollziehbarkeit von Ideen wie der einer „zweiten Traufhöhe“ in der Wirklichkeit kaum möglich sein wird, bleibt für Hochhäuser städtebaulich lediglich das Argument einer Akzentuierung eines einzelnen Orts. Eine inflationäre Freigabe von untergeordneten Punkten innerstädtischer Akzentsetzung für Hochhäuser schwächt die Akzentuierungsfunktion und widerspricht damit tendenziell der Idee, mit Hochhäusern städtebaulich zu gestalten. Ob eine solche Gestaltung angemessen ist, sollte in einem Dialog mit den eher hochhaus skeptischen Bürgern und Benutzern über die Frage von Sichtbarkeit und Straßenwirksamkeit von Hochhäusern ermittelt werden, wenn bestimmte Vertreter der Politik, Architektur und der Investoren Hochhäuser nicht mehr „verstecken“ wollen.

*Instrumenteneinsatz für „schlanke Türme“*¹¹⁶⁹: Sollen turmartige Gebäude so schlank wie jeweils möglich werden, dann müssen neue Instrumente im Entscheidungsprozeß entwickelt werden, damit wirtschaftliche Zwänge nicht im Realisierungsprozeß Hochhausgrundfläche erheblich vergrößern. Dabei könnte im Rahmen von Investorenauswahlverfahren das Angebot besonders „schlanker“ Türme bei vorher festgelegter Gesamt-BGF Kriterium sein.

2.324 UMGANG MIT DEM BESTAND

*Öffnung der Diskussion über die Denkmalpflege*¹¹⁷⁰: Angesichts der Entscheidungspraxis und der schwachen Stellung der Denkmalpflege sollte diese stärker im Vorfeld beteiligt werden. Dies könnte über die Darlegung von entscheidungsrelevanten Positionen im Bauausschuß der BVV und dessen Zustimmung als Voraussetzung für die weitere Bearbeitung des Entscheidungsverfahrens durch die Exekutive erfolgen.

¹¹⁶⁶ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁶⁷ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁶⁸ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁶⁹ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁷⁰ Herkunft: Teil C, 4.56 (Umgang mit dem Bestand).

*Diskursive Denkmalpflege*¹¹⁷¹: Die formal starke Position der Denkmalpflege könnte häufiger von Seiten der öffentlichen Hand genutzt werden, um ein Testentwurfsverfahren oder eine immobilienwirtschaftliche Voruntersuchung zur Nachnutzungsmöglichkeit von Bestandsgebäuden im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags durchzuführen. Dessen frühzeitige Durchführung und der begrenzte Aufwand sprechen für eine bessere Durchschaubarkeit der möglichen Alternativen sowie für eine Stärkung der Legitimation getroffener Entscheidungen. Dazu sollte die Denkmalpflege zu einer stärker „diskursiven“, d. h. sich noch stärker auf die gemeinsame Erarbeitung von Lösungsalternativen einlassenden Rolle verholten werden, die sich aber dennoch des obrigkeitstaatlichen Status des Denkmalrechts bedient (Notwendigkeit des Einvernehmens). Für etwaige weiterhin stattfindende Wettbewerbsverfahren ist zu prüfen, ob im Einzelfall nicht die Denkmalpflege aus der Rolle des Sachverständigen in die eines Jurymitglieds schlüpfen könnte.

*Strategische Thematisierung vor Stigmatisierung*¹¹⁷²: Die Umstrittenheit des Denkmalschutzes für Nachkriegsbauten hat in den vergangenen Jahren in Berlin gerade am Beispiel der City-West zu großen Konflikten geführt. Die geringe Wertschätzung für Bauten der 1950er und 1960er Jahre außerhalb der Fachwelt kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß unter den Bauten dieser Epoche denkmalwerte hochrangige Zeugnisse der Baukunst zu finden sind. Deren pauschale Stigmatisierung wurde bisher durch die geringe Sicherheit der Denkmalpflege selbst im Umgang mit der Nachkriegsarchitektur erleichtert. Um den leichtfertigen Umgang mit der Nachkriegsmoderne durch qualifiziertere Urteile abzulösen – und dabei auf der anderen Seite eine mögliche Blockade durch eine Denkmalpflege abzuwenden, die aus Verlustangst vorsorglich jedes gefährdete Gebäude unter Schutz zu stellen beginnt, wie das von Gegnerinnen der Denkmalpflege bisweilen befürchtet wird –, ist eine intensive und über Berlin hinausgehende denkmalpflegerische Auseinandersetzung mit der Nachkriegsmoderne erforderlich. Eine solche Auseinandersetzung sollte in Zusammenarbeit der Denkmalpfleger verschiedener deutscher Städte und Länder sowie der Baupolitik erfolgen und kann durch ihre thematisierende Wirkung möglicherweise sogar neue Ideen für die schwierige Frage einer wirtschaftlichen Nachnutzbarkeit der technologisch überholungsbedürftigen Gebäude bringen.

2.325 VERKEHR

*Intensivierung und Integration von Verkehrsmanagementstrategien für die Innenstadt*¹¹⁷³: Mit der Novellierung der Stellplatzverordnung wurde Anfang der 1990er Jahre die Möglichkeit geschaffen, auf Stellplätze auf innerstädtischen Büroflächengrundstücken weitgehend zu verzichten. Dies ist zunächst noch ohne Bedeutung für das Verkehrsverhalten der innerstädtischen Beschäftigten. Mittelfristig ist sogar zu befürchten, daß in Gebieten ohne Parkraumbewirtschaftung der Parkdruck auf öffentlichen Flächen dadurch zunehmen wird. Eine intensivierte Parkraumbewirtschaftung und weitere Management- und Organisationsmaßnahmen können zu einem wichtigen flankierenden Maßnahmenbündel der Attraktivitätssteigerung im ÖPNV werden und sind unerlässlich, wenn die entstehenden und bereits geschaffenen innerstädtischen Büroflächen weitgehend ausgelastet sein werden.

2.326 ÖFFENTLICHER UND PRIVATER FREIRAUM

*Definition von Planungsgrundsätzen*¹¹⁷⁴: Die bereits laufenden Untersuchungen zu Wasserlagen und anderen Freiflächenpotentialen sollten zu Planungsgrundsätzen weiterentwickelt werden, die bereits Eingang in die Vorentscheidungsphasen von Projekten finden können. Die Formulierung von Planungsgrundsätzen kann insbesondere bei der Stärkung der Bezirke im Planungsprozeß dazu beitragen, die erreichten Ergebnisse von der städtebaulichen Herkunft der dabei handelnden Personen unabhängig zu machen. Sollen Potentiale wie Wasserlagen oder Defizite wie die Nachbarschaft von stark befahrenen Straßen angemessene Berücksichtigung finden, ist über deren Behandlung in vorauslaufenden Testentwurfsprozessen beispielsweise als Vertiefung bereichsentwicklungsplanerischer Untersuchungen eine Verständigung der Akteure denkbar, die u. U. sogar organisatorische und finanzielle Modelle hervor-

¹¹⁷¹ Herkunft: Teil C, 4.56 (Umgang mit dem Bestand).

¹¹⁷² Herkunft: mittelbar aus Teil C, 4.54 (Umgang mit dem Bestand), private Gespräche.

¹¹⁷³ Herkunft: Teil C, 4.66 (Verkehr).

¹¹⁷⁴ Herkunft: Teil C, 4.716 (Öffentlicher und privater Freiraum).

bringt, wie neuralgische Punkte bei grundstücksübergreifenden Zielen auch über das Einzelprojekt hinaus durch Kooperation der verschiedenen Beteiligten bewältigt werden können.

*Entwicklungsträger Freiraum*¹¹⁷⁵: Mit der Schaffung eines „Entwicklungsträgers Freiraum“ können das lediglich deklaratorische oder rein planbezogene Verhalten der öffentlichen Hand ergänzt und grundstücksübergreifende Aufwertungsziele für den Freiraum über längere Zeit aktiv im Blick behalten werden. Vermeintlich benachteiligte Flächen können über die nachdrückliche Verfolgung freiflächenorientierter Ziele weiter qualifiziert und damit für Investoren attraktiv gemacht werden. Büroflächenpolitik ist hier bisher nur unzureichend als grundstücksübergreifende Managementaufgabe verstanden worden, die gerade bei der vom Planwerk angestrebten Rückgewinnung öffentlichen Straßenlands für die Bildung von Grundstücken an Bedeutung gewinnen dürfte und für in ihrer Vitalität dauerhaft eingeschränkte Räume wie den letzten Kantstraßenabschnitt neue Perspektiven bieten könnte.

2.327 ERDGESCHOßZONE

*Strategische Identifikation von Forderungen und Konfliktbereichen*¹¹⁷⁶: Erschließungserfordernisse besitzen einen großen Einfluß auf die Ausgestaltung der Erdgeschoßzonen, wobei die Möglichkeiten, entstehende Konflikte mit Aufenthaltszonen zu entschärfen, je nach Grundstückszuschnitt nur begrenzt vorhanden sind. Über typologische Lösungen, frühe Testentwürfe, die Formulierung konkreter Ziele in einer frühen Projektphase durch die Stadtplanungsämter sowie eine strategische Identifizierung potentiell konfliktträchtiger Grundstücke vor deren Nutzungskonversion können potentielle Konflikte u. U. antizipiert werden. Die Integration der Benutzbarkeit des öffentlichen Raums an der Grundstücksgrenze in die Optimierung der betrieblichen Abläufe und die Nutzungsorganisation liegt dabei im Interesse der Investorinnen, die ansonsten mit unnötigen Verzögerungen des Entscheidungsprozesses rechnen müssen, unnötig deshalb, weil grundsätzliche Konflikte zwischen den Beteiligten hier selten sind.

2.328 FASSADE

*Antizipation von Konflikten durch kommunikative Ansätze*¹¹⁷⁷: Im Rahmen der oben erwähnten Vorschläge für eine veränderte Thematisierung der Fassade im Entscheidungsprozeß könnten bei Wettbewerbs- und Gutachterverfahren, die vorrangig einer Auswahl des Architekten für die nächsten Konkretisierungsschritte des Entwurfs dienen, stärker als bisher schon auf der Ebene des städtebaulichen Entwurfs und im Übergang zum Gebäudeentwurf die zwingende Darstellung von beispielhaften Schlüsselfassaden oder Details von ihnen gefordert werden. Durch eine intensive öffentliche Diskussion auch von Fassaden als Entscheidungshilfe für die Verwaltung bei der Entscheidung über Fassaden als der vernachlässigten Schnittebene zwischen öffentlichem und privatem Raum sind alle Akteure gefordert, aufeinander zu zu gehen.

2.33 Empfehlungen für einzelne Akteursgruppen

Die im folgenden zusammengestellten Empfehlungen umfassen lediglich diejenigen, die mit dem hinsichtlich der verschiedenen Akteursgruppen keine Partei ergreifenden Untersuchungsansatz konform gehen. Wohl werden hier Empfehlungen aufgeführt, die als konfliktentschärfend in einem „fairen“ Sinne betrachtet werden können, wohingegen im engeren Sinne lobbyistische oder auf die einseitige Durchsetzung der Interessen einer Akteursgruppe hin orientierte Ideen ausgespart bleiben.¹¹⁷⁸

¹¹⁷⁵ Herkunft: Teil C, 4.716 (Öffentlicher und privater Freiraum):

¹¹⁷⁶ Herkunft: Teil C, 4.816 (Erdgeschoßzone).

¹¹⁷⁷ Herkunft: Teil C, 4.826 (Fassaden).

¹¹⁷⁸ Der Übergang ist selbstverständlich beinahe fließend. Die Einschätzung, welche Empfehlung noch als vertretbar gelten konnte, wurde vom Autor nach Abgleich mit dessen persönlichem Verständnis einer akteursunabhängigen Untersuchung vorgenommen. Damit ist diese in sich konsistent, wenngleich andere Autoren zu einer – vermutlich geringfügig – abweichenden Einschätzung kommen mögen. Für diejenigen Leserinnen, die sich stärker für eine spezielle Akteursgruppe verwendbare Empfehlungen wünschen, sei auf das eingehende Studium der im Entscheidungsprozeß verwendeten Mechanismen und damit insbesondere Teil C, aber auch auf die Fallstudien verwiesen.

2.331 AKTEURSGRUPPE POLITIKER DER EXEKUTIVE UND VERWALTUNG

*Überwindung der Gleichsetzung von „Wachstumsmanagement“ und „Verhinderungspolitik“*¹¹⁷⁹: Es wurde gezeigt, daß die Handlungsfähigkeitslogik der Politiker in der Exekutive dazu führt, daß Stadtentwicklungspolitik vorwiegend als Projektpolitik betrieben wird. Wesentlich schwieriger fällt die Profilierung der eigenen politischen Ansätze über „Wachstumsmanagement“, also differenzierten Umgang mit baulichen Investitionen und deren Steuerung. In der Verwaltung klingen wachstumsmanagende Ansätze bisweilen beispielsweise in den Äußerungen von Senatsbaudirektor Stimmann in der Forderung durch, Neubauten müßten „für die Stadt“ entworfen werden. Der Erfolg einer weitergehenden Besetzung von Themen und der Beweis von Handlungsfähigkeit im Hinblick auf konsequente Standortsteuerung sowie Beeinflussung von Investorenkonzepten werden davon abhängen, ob Bündnisse mit maßgeblichen Verbündeten im Kreis der Fachöffentlichkeit in einer Weise gelingen, daß eine einfache Diffamierung als „Verhinderungs“- oder „Behinderungs“-Politik nicht verfängt. Die Begrenzung der Politik auf die Funktionen von Schlichtung zwischen Verwaltung und Investorinnen einerseits und die Aufrechterhaltung eines positiven Investitionsklimas andererseits sollte allerdings zugunsten eines solchen differenzierten Wachstumsmanagements überwunden werden, um eine schleichende Erosion eigener Steuerungsansprüche wie beispielsweise bei der Standortverteilung von Büroflächeninvestitionen zu vermeiden.

*Strategische interne Positionsbestimmung der öffentlichen Hand*¹¹⁸⁰: Um in Zukunft eine klarere und verhandlungsfähigere Position der öffentlichen Hand gegenüber Eigentümerinnen und Investorinnen anbieten zu können, ist auf eine klare Trennung der internen Abstimmungen der öffentlichen Hand und solcher mit den Investoren zu achten. Dabei sollten Verhandlungsspielräume der Verfahrenspromotoren klar benannt werden. Die Logik der Trägerbeteiligung ordnet die interne Abstimmung der öffentlichen Hand Vorabvereinbarungen im Kernbereich der Entscheidungsträgerinnen nach. Eine erste Beteiligung maßgeblicher verwaltungsinterner stadtentwicklungspolitischer „Interessenvertreter“ sollte durch die Legislative als Voraussetzung für eine Auseinandersetzung mit Einzelprojekten in den relevanten Ausschüssen eingefordert werden.

2.332 AKTEURSGRUPPE POLITIKER DER LEGISLATIVE

*Neudefinition des Stadtforums*¹¹⁸¹: Es wurde bereits betont, daß einerseits forumsartige Institutionen eine bedeutende Rolle in der Stadtentwicklungspolitik spielen können, aber die inszenatorisch-legitimatorische Funktion des Stadtforums alter Prägung für die Absicherung der Politik der Exekutive überwunden werden sollte, damit ihm eine echte Wirkung für die Entscheidungsfindung und Konsensbildung zukommen kann. In diesem Sinne ist das Stadtforum sinnvoller an der Legislative angesiedelt. Eine kollektive Führung durch die stadtentwicklungspolitischen Sprecher der Abgeordnetenhausfraktionen wäre denkbar, die eingehende Programmorschläge und mögliche Positionen mit einem Lenkungsgremium gemeinsam abstimmen. Das nicht mit einem größeren Apparat ausgestattete Abgeordnetenhaus könnte sich auf diese Weise überdies unabhängig von den Senatsverwaltungen für die Entscheidungsfindung qualifizieren und Alleingänge von Politikern der Exekutive erschweren.

*Integration von Partillösungen*¹¹⁸²: Von der Legislative kann nicht gefordert werden, daß sie städtebauliche Konzepte und operationale Ziele produziert. Dennoch kommt ihr eine Art „Wächter-Funktion“ zu. Insbesondere bei längerfristigen Entwicklungsprozessen mit wechselnden Amtsinhabern in der Exekutive ist damit zu rechnen, daß sich wandelnde Teilstrategien konsensfähige Teilziele im Zusammenhang mit der jeweils bevorzugten „Stadtidee“ umzusetzen versuchen, aber eben unterschiedliche und nicht notwendigerweise zueinander passende¹¹⁸³. Die Kontrollfunktion der Legislative kann darin bestehen, Min-

¹¹⁷⁹ Herkunft: Teil C, 4.16 (Städtebauliche Konfiguration).

¹¹⁸⁰ Herkunft: Teil C, 3.132 (Abstimmungsverfahren).

¹¹⁸¹ Herkunft: Teil C, 4.46 (Einordnung in das Umfeld).

¹¹⁸² Herkunft: indirekt abgeleitet aus Teil C, 1.11 (Analyse der Senatsbauverwaltung).

¹¹⁸³ So ist die Veränderung des Zoofenster-Konzepts, wie auch immer man dazu stehen mag, möglicherweise in der Lage, das konsensfähige Ziel einer Attraktivierung des Erdgeschoßbereichs in der Kantstraße durch Arkaden zu erreichen, allerdings auf Kosten anderer Ziele, die mit alternativen Entwürfen erreichbar gewesen wären. Welche Zusammenstellung von Nebenzielen sich jeweils durchsetzen läßt, hängt dann davon ab, wann die Baumaßnahme beginnen kann.

destanforderungen und –ziele für die Verhandlungsführer der Exekutive zu formulieren und auf ihrer Berücksichtigung zu bestehen. Dies geschieht häufig im Vorfeld von Entscheidungsprozessen, wenn beispielsweise Wettbewerbsvorgaben beschlossen werden, allerdings nur unzureichend im Falle sich weiterentwickelnder Konzepte¹¹⁸⁴.

2.333 AKTEURSGRUPPE INVESTOREN

Konfliktentschärfung durch Berücksichtigung von „Benutzeroberflächen-Anforderungen“¹¹⁸⁵: Auch Investoren können durch die oben erwähnte Berücksichtigung der Benutzeroberflächen-Logik unnötige und möglicherweise verzögerungsrelevante Konflikte mit Bürgern aus der Nachbarschaft entschärfen. Dies gilt insbesondere in Bereichen, in denen die Investoren als wenig „leidenschaftlich“ angesehen werden müssen, wie typischerweise bei der Forderung nach einer „hellen Farbe“ von Fassaden.

Stabilisierung der Investitionsbedingungen durch Kooperation in der Bodenpolitik¹¹⁸⁶: Auch für Investoren erscheint es im Sinne der Herstellung attraktiver Stadträume sinnvoll, sich für die oben erwähnten bodenpolitischen Maßnahmen auszusprechen und sich weniger von kurzfristigen Renditeerwartungen blenden zu lassen, die aufwendige und später nicht finanzierbare Entwürfe produzieren. Zwar scheint die Zeit der Euphorie in Berlin auf mittlere Zeit vorbei zu sein, doch verlangt auch in Zukunft das Engagement in Berlin eine intensivere Ortskenntnis, als sie durch oberflächliche Analysen vermittelt wird.

2.334 AKTEURSGRUPPE ÖFFENTLICHKEIT

Einsatz für strategische Beteiligung¹¹⁸⁷: Die Öffentlichkeit wird strategische Beteiligung nur durch aktive Teilnahme an Prozessen erreichen können. Diese sind bekanntermaßen durch Informationsdefizite und Mobilisierungshindernisse nur bis zu einem gewissen Grad überwindbar. Durch die Kopplung von Erörterungsveranstaltungen mit einer tatsächlichen Erstformulierung von Planungszielen könnte u. U. Beteiligung sinnvoller und aussichtsreicher gestalten und andererseits Projekten in der Implementierungsphase zusätzliche Legitimation verleihen. Hält man sich die ungünstige Relation Kosten-Nutzen-Relation von intensiven Beteiligungsformen wie der Planungszelle o. ä. und die konfrontative Stimmung von konventionellen Erörterungsveranstaltungen vor Augen, dann ist zu erwägen, ob nicht kurze öffentliche Ideenwerkstätten einen Mittelweg bieten könnten, der weder am hohen Aufwand scheitert noch die Gestaltungsfreiheit der Grundstückseigentümerinnen übermäßig beschränkt, aber zumindest bei absehbaren Veränderungen von planungsrechtlichen Festlegungen – häufig verbunden mit Dichteerhöhungen – gewissermaßen die *essentials* der mobilisierbaren Nachbarschaft ermittelt und Anregungen zu einem Zeitpunkt integriert, da noch keine Verfestigungen von Vorentscheidungen durch Wettbewerbe oder kostenintensive Testentwurfsvorläufe stattgefunden haben. Die dabei zu erzielenden Einigungen können sich durchaus auf die obengenannten Aspekte des „verträglichen Übergangs“ zu Wohnquartieren oder die Nutzbarkeit von Einrichtungen auf dem zu bebauenden Grundstück erstrecken.

Benennung von Nutzungszielen für den Außenraum¹¹⁸⁸: In direkten Gesprächen und Verhandlungen mit den Investoren bestehen im vorgenannten Sinne Chancen, insbesondere den Außenraum eines privaten Grundstücks weiter zu qualifizieren. Geht man davon aus, daß das - rechnerische - Freiflächendefizit in der Innenstadt nicht abgebaut werden kann und für Investoren ein Interesse an der Attraktivität ihrer Flächen für die Nachbarn besteht, aber auf der anderen Seite Investoren sich nur eingeschränkt mit der

¹¹⁸⁴ Der Fall der „Spreefenster“ am Ostbahnhof zeigt hier zweierlei: Erstens ist es durchaus möglich, essentielle Ziele auch bei wechselnden Konzepten zu konservieren. Zweitens ist jeweils auszuloten, ob die Verwaltung ihrerseits einen Beitrag hierzu leisten kann. Die obengenannte Empfehlung ist dennoch der Legislative zugeordnet worden, da die Verwaltung in ihrer Weisungsgebundenheit nur über eingeschränkte Durchsetzungsmöglichkeiten verfügt und davon auszugehen ist, daß sie die bestehenden Spielräume auch bisher zu nutzen versucht hat.

¹¹⁸⁵ Herkunft: Teil C, 4.16 (Städtebauliche Konfiguration).

¹¹⁸⁶ Herkunft: Teil C, 4.326 (Höhe).

¹¹⁸⁷ Herkunft: Teil C, 4.26 (Art der Nutzung).

¹¹⁸⁸ Herkunft: Teil C, 4.726 (Außenraum).

Gestaltung ihrer Außenräume auseinandersetzen, dann besteht ein Spielraum für die Integration von Benutzbarkeitsüberlegungen, die für beide Seiten Potentiale bieten¹¹⁸⁹.

*Strategische Kopplung möglicher Belastungen in der Debatte*¹¹⁹⁰: Die in dieser Untersuchung verdeutlichten Argumentationslinien von Befürwortern und Gegnerinnen eines Projekts sind in ihrer Widersprüchlichkeit dazu geeignet, eine präzise Benennung von Folgewirkungen und Belastungen zu erschweren. Die strategische Kopplung der Diskussion über die städtebauliche Einfügung in das Umfeld über rein gestalterische Aspekte hinaus mit den zu erwartenden verkehrlichen Wirkungen könnte sozialräumliche Analysen stützen. Dies ist gerade dann von Nutzen, wenn sie, wie häufig anzutreffen, das Manko aufweisen, mit dem Hinweis auf vermeintlich drohende „Verdrängung“ implizit ein unhinterfragtes Bekenntnis gegen die Aufwertung eines Quartiers auszusprechen, aber eine Diskussion über Nutzen und Gefahren von Aufwertung bzw. den stadtentwicklungspolitischen Umgang damit erst noch zu führen wäre. Durch die strategische Kopplung ist vermutlich kein Projekt zu stoppen – doch das sollte gar nicht ihre Aufgabe sein. Vielmehr geht es darum, eine faire und vorurteilsfreie Debatte über die Folgewirkung von Projekten zu führen und darin die Promotorinnen dazu zu zwingen, sich von verkürzenden Argumenten zu lösen und einer Diskreditierung von Einwänden als dem Werk von „Verhinderern“ vorzubauen¹¹⁹¹.

¹¹⁸⁹ Dies kommt der von Langhof eingebrachten Logik der „Win-win-Situationen“ nahe, doch mit einem entscheidenden Unterschied. Während er für *City*-Projekte fordert, die Gewährung einer höheren Ausnutzung mit der Forderung nach der Schaffung von „Oasen“, also Rückzugsräumen innerhalb privater Flächen, teilweise auch innerhalb von Gebäuden, zu verbinden, wird hier postuliert, daß bei Vorhandensein von Freiflächen auf dem Grundstück ohnehin Gestaltungsbedarf besteht und mithin die „Oasenfunktion“ mit Einschränkungen auch ohne die Gewährung von zusätzlichen Bauflächen im Konsens für realisierbar gehalten wird. Kurioserweise ist die DIFA als neue Eigentümerin des Kranzler-Ecks von alleine einen Schritt genau in diese Richtung gegangen – nachdem die Auseinandersetzung um die adäquate Grundstücksverwertung bereits vor dem Grundstücksgeschäft zwischen Senat und Victoria-Versicherung geführt wurde -, indem sie eine möglicherweise belächelte, aber im Sinne gewöhnlicher Passantinnen potentiell attraktive Volière in ihrem Hof aufgestellt hat, der zunächst durch die Massivität des Neubaus von Helmut Jahn eine noch begrenztere Aufenthaltsqualität zu versprechen schien.

¹¹⁹⁰ Herkunft: Teil C, 4.66 (Verkehr).

¹¹⁹¹ Dies kann auch dazu führen, daß eine Thematisierung von Einwänden gegen Projekte deren Präzisierung erfordert und damit vorschnelle und reflexhafte Ablehnungsreaktionen von Gegnern entlarvt bzw. in der qualifizierenden Auseinandersetzung entkräftet werden.

Empfehlung	Merkmale	Vermutete Relevanz	Einsatzzeitpunkt	Träger	Charakter	Bisherige Umsetzungsansätze	Probleme / Konflikte	Weiterer Untersuchungsbedarf
Proaktive Stadtentwicklungs politik		Hoch	Projektübergreifend	Öffentliche Hand	Strategie	Flächennutzungs- und Stadtentwicklungsplanung, Standortkonzepte	Projektorientierte Planung, Wirtschaftsförderung	Erfahrungen in projektgeleiteten Systemen (UK)
Verantwortungsvolle Projektpolitik		Mittel	Projektbezogen	Bau- und Planungsverwaltungen	Reform von Instrumenteneinsatz	Vorhaben- und Erschließungspläne	Dominanz der „Sachzwänge“	Vergleichsbeispiele
Vorsortierung von Standorten		Mittel	Projektübergreifend	Senat	Strategie	Gesamtstädtische Planung	Erosion durch Verdichtungspolitik	Vergleich etablierte <i>cities</i>
Bodenpolitik		Hoch	Projektübergreifend	Senat	Strategie	Gering	Politische Durchsetzbarkeit	Vergleichsbeispiele
Parzellierungsstrategien		Mittel	Projektübergreifend	Senat, Bezirke	Strategie	Kritische Rekonstruktion, Planwerk	Zielgruppenorientierung	Folgewirkungen, Nachfrager
Abfederung von Quartieren		Mittel	Projektbegleitend	Verwaltung, Planer	Leitforderung	Interpretation umstritten	Umstrittenheit Folgen	Folgewirkungen
Thematisierung der Benutzeroberfläche		Mittel	Detaillierungsphase	Verwaltung	Detailempfehlung	Gering	Gestaltungsfreiheit Architekten	Bedürfnisse der Benutzer
Alternative Bildproduktion		Mittel	Vorentscheidungsphase	Legislative, Bürger	Strategie	Gering	Ressourcen	
Kopplung und Fragmentierung		Mittel	Vorentscheidungsphase	Exekutive, Investoren	Strategie	Unsystematisch	Kleinräumige Standortfaktoren	
Transparente Informationspolitik		Hoch	Vorentscheidungsphase	Exekutive	Leitforderung	Unsystematisch	Politik	
Bezirkliche Foren		Mittel	Projektübergreifend	Bezirke	Informelles Instrument	Plattform Marzahn u. ä.	Ressourcen	
Prüfung des Wettbewerbseinsatzes		Mittel	Vorentscheidungsphase	Senat	Leitforderung	Reaktiv	Dominanz Städtebaupolitik	
Bereichsentwicklungsplanung		Hoch	Projektübergreifend	Bezirksverwaltungen	Strategie	Gering	Ressourcen	Entwicklung adäquater Instrumente
Planungswerkstätten		Mittel	Vorentscheidungsphase	Verwaltung	Leitforderung	Planwerk	Dominanz Städtebaupolitik	Folgewirkungen
Immobilienökonomische Qualifizierung		Hoch	Projektübergreifend	Investoren, Senat	Leitforderung	Unsystematisch	Informationsverfügbarkeit	<i>Monitoring</i> -instrumente

Empfehlung/Werkmal	Vermutete Relevanz	Einsatzzeitpunkt	Träger	Charakter	Bisherige Umsetzungsansätze	Probleme / Konflikte	Weiterer Untersuchungsbedarf
Neue Nutzungszuschreibungen und Angebotsformen	Gering	Projektübergreifend	Senat	Qualifizierende Anregung	Planwerk, Wohnungsbaustrategien	Zielgruppenorientierung	Vergleichsbeispiele
Rückkopplung von Verdichtungstendenzen	Mittel	Projektübergreifend	Senat, Bezirke, Bürger	Institutionenbezogene Anregung	Unsystematisch	Organisationsbedarf	
Debatte über Nutzeranforderungen	Mittel	Projektübergreifend	Senat, Bürger	Qualifizierende Anregung	Unsystematisch	Mobilisierungsfähigkeit	
Immobilienökonomisch fundierte Hochhausdebatte	Mittel	Vorentscheidungsphase	Investoren, Senat	Qualifizierende Anregung	Unsystematisch	Informationsverfügbarkeit	<i>Monitoringinstrumente</i>
Tabu- und Verdichtungsorte	Mittel	Projektübergreifend	Senat, Abgeordnetenhaus	Strategische Anregung	Gering	Politik	
Debatte um Sichtbarkeit von Hochhäusern	Gering	Projektübergreifend	Fachöffentlichkeit	Qualifizierende Anregung	Gering	Dominanz Städtebaupolitik	Vergleichsbeispiele
Instrumente für schlanke Türme	Gering	Vorentscheidungsphase	Senat	Institutionenbezogene Anregung	Gering	Instrumente unterentwickelt	Erprobung erforderlich
Öffnung der Diskussion über Denkmalpflege	Gering	Projektübergreifend	Senat, Bezirke, Fachöffentlichkeit	Strategische Anregung	Gering	Politischer Status	
Diskursive Denkmalpflege	Mittel	Vorentscheidungsphase	Denkmalpflege	Leitforderung	Unsystematisch	Politischer Status	
Strategische Thematisierung der Nachkriegsmoderne	Gering	Projektübergreifend	Denkmalpflege, Fachöffentlichkeit	Strategische Anregung	Gering	Ressourcen	Vergleichsbeispiele
Verkehrsmanagement	Gering	Projektübergreifend	Senat, Bezirke	Strategie	Stadtentwicklungsplan Verkehr, Parkraumbewirtschaftung	Politik	
Freiraumgrundsätze	Mittel	Projektübergreifend	Verwaltung, Planer	Strategie	Flächennutzungsplan	Verwertung Grundstücke	
Entwicklungsträger Freiraum	Gering	Projektübergreifend	Senat	Institutionenbezogene Anregung	Grün Berlin GmbH	Ressourcen, Flächenzugriff	

Empfehlung/Merkmal	Vermutete Relevanz	Einsatzzeitpunkt	Träger	Charakter	Bisherige Umsetzungsansätze	Probleme / Konflikte	Weiterer Untersuchungsbedarf
Identifizierung von Konflikten im EG-Bereich	Gering	Vorentscheidungsphase	Verwaltung, Investoren	Detailempfehlung	Unsystematisch	Informationsverfügbarkeit	
Kommunikation über Fassaden	Mittel	Detaillierungsphase	Investoren, Architekten, Verwaltung, Bürger	Strategische Anregung	Unsystematisch	Gestaltungsfreiheit Architekten	Bedürfnisse der Benutzer
Wachstumsmanagement	Mittel	Projektübergreifend	Senat, Bezirke, Legislative	Leitforderung	Interpretation umstritten	Politik	
Strategische interne Positionsbestimmung	Hoch	Projektbezogen	Öffentliche Hand	Leitforderung	Unsystematisch	Organisationsbedarf	Verwaltungsreform-erfahrungen
Neudefinition des Stadtforums	Gering	Projektübergreifend	Abgeordnetenhaus	Informelles Instrument	Gering	Mobilisierungsfähigkeit	
Integration von Partilösungen	Gering	Detaillierungsphase	Legislative, Verwaltung	Strategische Anregung	Unsystematisch	Überlastung der Legislative, geringe Detailkenntnisse	
Berücksichtigung von Benutzeroberflächen-Belangen	Mittel	Projektbezogen	Investoren	Leitforderung	Gering	Kommunikationsbarrieren	Bedürfnisse der Benutzer
Kooperation in der Bodenpolitik	Mittel	Vorentscheidungsphase	Investoren	Strategische Anregung	Gering	Grundstücksverwertung	Vergleichsbeispiele
Einsatz für strategische Beteiligung	Gering	Vorentscheidungsphase	Bürger, Fachöffentlichkeit	Strategische Anregung	Gering	Mobilisierungsfähigkeit	
Nutzungsziele Außenraum	Gering	Projektübergreifend	Bürger	Qualifizierende Anregung	Gering	Mobilisierungsfähigkeit	
Strategische Kopp- lung von Belastungen	Gering	Vorentscheidungsphase	Bürger, Fachöffentlichkeit	Strategische Anregung	Gering	Fachliche Ressourcen	

Tabelle

(zweiteilig):

Übersicht über die wichtigsten Merkmale der vorgeschlagenen Empfehlungen.

Erläuterungen: Die angegebenen Phasen beziehen sich auf bestimmte Projekte bzw. Entscheidungsprozesse. Der Charakter der Maßnahme soll angeben, als was sie für die betroffenen Akteure zu verstehen ist. Anregungen sollen demnach lediglich auf kleinere Veränderungsmöglichkeiten hinweisen, Leitforderungen sollen auf mögliche Richtungsänderungen der Politik aufmerksam machen, Strategien stellen Instrumentenbündel dar, die in der Stadtentwicklungspolitik Anwendung finden könnten. Als qualifizierend wird eine Anregung bezeichnet, wenn ihre Anwendung die inhaltliche Auseinandersetzung im Entscheidungsprozeß befruchten könnte.

3. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

3.1 Zusammenfassung der Kernaussagen

Im folgenden sollen einige Kernaussagen der Arbeit im Zusammenhang mit einer Diskussion der in Teil A formulierten Hypothesen formuliert werden, die als Zusammenfassung und Ausblick zugleich verstanden werden können¹¹⁹². Dabei werden die untersuchungsleitenden Meta-Hypothesen nicht noch einmal aufgerufen, da deren Prüfung gewissermaßen schrittweise im Rahmen der Diskussion der detaillierteren Einzelhypothesen erfolgt. Wie bereits in Teil A angedeutet, werden die dortigen Hypothesen teilweise differenziert und durch neue Aussagen ergänzt, die Resultat dieser Untersuchung sind. Es wird nicht verkannt, daß einige von ihnen sich dafür eignen, in weiteren Untersuchungen auf ihre Übertragbarkeit geprüft zu werden, und ihnen mithin nur eine eingeschränkte und bisweilen „illustrierende“ Aussagekraft zugebilligt werden kann.

3.11 Diskussion der Hypothese „Politische Rahmenbedingungen und Entscheidungsprozesse“

Die Hypothese kann weitgehend bestätigt werden. Für Berlin maßgeblich ist dabei die Plötzlichkeit, mit der durch die Vereinigung die in West-Berlin nur ansatzweise spürbaren polit-ökonomischen Rahmenbedingungen wirksam werden. Die Bewältigung der postulierten neuen Konfliktpotentiale zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen geschieht dabei auf den im folgenden geschilderten Wegen, die sich aus den Berliner Ausgangsbedingungen ableiten lassen.

3.111 CITY-POLITIK UND PLANUNGSINSTITUTIONEN

City-Politik ist in Berlin vor allem ureigene Senatspolitik. Als zumindest in ihrer Dimension neues Arbeitsfeld kann sie nicht auf lange erprobte Institutionen der Konfliktlösung zurückgreifen und baut unter dem Druck auf die Herstellung partnerschaftlicher Ansätze Externalisierungsmechanismen in der Entscheidungsfindung aus, die gewissermaßen an die Stelle von kaum ausgebildeten formalen Organisationen für die City-Entwicklung treten und der Herausbildung von Entscheidungsroutrinen in der Zusammenarbeit mit Investoren im Büroflächenbereich dienen. Ausgehend von der Schwäche der vor Ort ansässigen Unternehmen und dem Ziel der Politik, Berlin für Investoren durch die aktive Initiierung von City-Politik zusätzlich attraktiv erscheinen zu lassen, ist das gewählte Vorgehen naheliegend, insbesondere angesichts des Stellenwerts einiger neu hinzutretender Investoren, aber auch des städtebaulichen Gestaltungsanspruchs in einer Stadt, die die in ihrem Westteil in den 1980er Jahren erarbeiteten planerischen Traditionen nicht aufgeben will, sie aber nun unter einem wesentlich höheren Legitimationsdruck gestellt sieht.

3.112 BÜROFLÄCHENPROJEKTE ALS „ZWITTER“ DER THEMATISIERUNG ZWISCHEN GEWERBE UND WOHNUMFELD

Die Büroflächenpolitik bedingt eine Rezentrierung der Arbeitsstättenpolitik sowohl im Hinblick auf die Standorte im Stadtraum als auch im Hinblick auf die Überlagerung der Standorte mit den Aktionsräumen der Benutzer von Stadt. Damit weist das Politikfeld trotz seiner gegenüber der „konventionellen“, auf den sekundären Sektor bezogenen Spielart weitaus geringeren Konfliktivität im Hinblick auf Emissionen wegen der potentiell unmittelbarer Wahrnehmbarkeit ihrer Ergebnisse im Stadtraum neue Ansatzpunkte für Grundsatzkonflikte auf. Diese resultieren daraus, daß von Investoren und einem Teil der Politik vertretene wirtschaftsförderungsbezogene Ansätze, die städtebauliche Ziele tendenziell durch Investoren definieren lassen, auf eine gänzlich neue Weise mit vergrößerten Definitionsansprüchen anderer Akteure hinsichtlich des Stadtraums konfrontiert sind und sich Muster des Abgleichs unterschiedlichster, sich überlagernder legitimer Definitionsansprüche für Zentrumsbereiche der Stadt erst neu herausbilden und bewähren müssen. Die Nutzer von Stadt machen dennoch im Vergleich zu ihrem Wohnumfeld wesentlich geringere Definitionsansprüche geltend, so daß die Büroflächenpolitik stadtentwicklungspolitisch gewissermaßen eine Zwischenstellung zwischen Wohnumfeld- und Gewerbeflächenpolitik einnimmt. Bezogen auf den Hauptgegenstand der Wirtschaftsförderpolitik lösen Bürostandorte tendenziell die Industriegebiete ab, in die städtebaulich kaum eingegriffen wird.

¹¹⁹² Es sei bereits an dieser Stelle auf die folgenden Abschnitte verwiesen, die sich mit der Übertragbarkeit der Ergebnisse, weiterem Forschungsbedarf und einer Art „Kurzfassung der Arbeit“ beschäftigen.

3.113 BEGRENZTE KONFLIKTWAHRNEHMUNG UND SELEKTIVER EINSATZ VON PROBLEMLÖSUNGSSTRATEGIEN

Die Beurteilung der Problemlösungsstrategien ist ganz wesentlich eine Frage der Interpretation von Prozessen. Wesentlich häufiger als in der Hypothese angenommen, können Problemlösungsstrategien identifiziert werden. Diese sind teilweise integrativ von ihrem Typus her, integrieren aber wegen des selektiven Einsatzes nicht im Sinne der Konflikttheorie. Die Verfahrenspromotoren können es sich aufgrund ihrer Verfügung über Ressourcen häufig leisten, Konflikte nicht als solche zu begreifen und lediglich unmittelbar in ihrem Umfeld absehbare Widerstände durch Problemlösung zu „befrieden“. Die konfliktlösende „Qualität“ des Entscheidungsprozesses wird dann kaum nach außen transparent gemacht und kann lediglich ex post notiert werden. Der Integrationserfolg muß in solchen Fällen zwangsläufig ausbleiben. Selektiv ist der Einsatz von Problemlösungsstrategien überdies im Hinblick auf die wesentliche determinierende Funktion der Vorentscheidung über die Verwertbarkeit von Grundstücken, wo kein entscheidender Konflikt der in dieser Prozeßphase beteiligten Akteure wahrgenommen wird. Die Blockade von aktiven Konfliktbewältigungsstrategien kann im Falle der öffentlichen Hand eine Folge von *entrapment* sein, die nicht zuletzt auf die Zersplitterung der Akteursgruppe und die Pfadabhängigkeit von Entscheidungen (vgl. Rechtsrahmen, Legitimation von politischen Entscheidungen) zurückgeht.

3.12 Diskussion der Hypothese „Tertiärisierung, Büroflächenpolitik und die Veränderung von Entscheidungsprozessen“

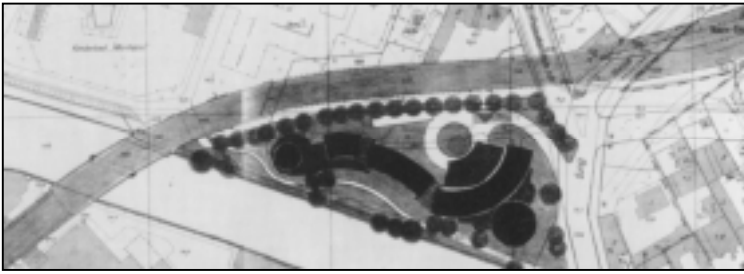
3.121 SELEKTIVE THEMATISIERUNG UND EXTERNALISIERUNG

Bei einer präzisen Analyse der einzelnen Teilziele der Akteure in den Entscheidungsprozessen läßt sich die Hypothese ansatzweise bestätigen. Insbesondere lassen sich die gegenüber Produktionsstandorten bessere „Integrierbarkeit“ von Büroflächennutzungen in bestehende Stadtquartiere und das Interesse der Investoren an einer Nutzung ihrer Flächen durch die Öffentlichkeit als Ausgangspunkt für eine tendenzielle Übereinstimmung von Teilzielen zwischen den Akteuren nennen. Gegenstand der Thematisierung und der Aushandelbarkeit von Kompromissen werden allerdings lediglich Aspekte, bei denen *perceived common ground* im Sinne einer Parallelität von Zielen grundsätzlich besteht oder eine der beiden Seiten „leidenschaftslos“ ist. Dagegen bleiben Kernbereiche städtebaulicher Zielsysteme von einer Thematisierung ausgespart bzw. werden in einer frühen Vorentscheidungsphase als Filter darüber genutzt, ob überhaupt eine Projektidee entsteht. Die selektive Thematisierung von Teilzielen führt dazu, daß städtebauliche Dichten häufig für die öffentliche Hand flexibel erscheinen und Gegenstand des oben erwähnten Externalisierungsprozesses werden können. Freiraumbezogene Qualitätsziele, die stark auf private Grundstücke zugreifen, haben Chancen auf eine Thematisierung, die allerdings im obigen Sinne selektiv dann genutzt werden, wenn eine grundsätzliche Zielübereinstimmung zwischen öffentlicher Hand und Investoren besteht, während die Übereinstimmungen offenbar nur sehr eingeschränkte Mobilisierungspotentiale zu einer Bewältigung „unbequemer“ Teilthemen (Anschlußstellen von Grünzügen, Verträglichkeit von Tiefgarageneinfahrten usw.) bieten. Weitere Beispiele für eine Herausbildung von Kompromißlinien aufgrund von sich lediglich teilweise überlappenden Zielsystemen wie im Falle der Begrenzung von Stellplatzzahlen lassen sich ergänzen.

3.122 KOMPROMIßUNZUFRIEDENHEITSPARADOX

In diesem Sinne kann beobachtet werden, daß Kompromisse, d. h. Entscheidungen, bei denen eine städtebauliche Lösung zwischen zwei diskutierten Extremvarianten gefunden wird, für eine Bewältigung von Konflikten nur eingeschränkt leistungsfähig sind. Sie stoßen bei den Vertretern von Extrempositionen häufig dann nicht auf ein positives Echo, wenn die Natur des Kompromisses am realisierten Projekt ablesbar ist (also beispielsweise in bezug auf die Höhe oder die Fassadengestalt), da der Unterschied zwischen Ziel und Ergebnis die Aufgabe der ursprünglich vertretenen städtebaulichen Leitvorstellung vor Augen führt. Dagegen sind Kompromisse aussichtsreicher in bezug auf ihre Akzeptanz, wenn sich die Kompromißhaftigkeit nicht unmittelbar am Ergebnis ablesen läßt (Dichtewerte, Stellplatzzahlen usw.). Die Zufriedenheit der beteiligten Akteure wird stark überlagert von den zur Verfügung stehenden Ressourcen, der Rolle des Projekts für den eigenen Aktions- oder Wirkungsraum und dem Grad der „Pufferung“ der umstrittenen Lösung durch städtebauliche Übergänge, Abschirmungen u. ä.. Für die Akzeptanz von Kompromissen ist weiter die Transparenz über den im Prozeß zugrunde liegenden Alternativenrahmen erforderlich. Erst hierdurch kann für Außenstehende überhaupt evaluiert werden, ob ein Kompromiß als „fair“ anzusehen ist. Typischerweise dringen durch die Konstruktion des Verfahrens jedoch nur begrenzte

Informationen über den Umgang mit dem Alternativenrahmen in der Vorentscheidungsphase nach außen.



Abbildungen:

Vorschlag für die (Wieder-) Bebauung des Monbijouparks, eines wichtigen innerstädtischen Parks in Berlin-Mitte, aus der frühen Vereinigungszeit (oben). In den Diskussionen über eine Arrondierung der Bebauung am Rande des Parks ist öffentlich nie deutlich gemacht worden, daß abwegig erscheinende Konzepte wie das in der Abbildung Teil des in der Verwaltung zu diskutierenden Alternativenrahmens waren und bereits abgelehnt wurden. Damit wird die Möglichkeit der Verwaltung geschwächt, für die eigenen Position in der Öffentlichkeit zu werben. Weitere vielleicht weniger abwegig erscheinende „Bauwünsche“ von Investoren, die von der Verwaltung abgelehnt wurden, lassen sich ergänzen, wie die Abbildung eines Vorschlags für ein Hochhaus in der Friedrichstraße 212 (rechts). Sie relativieren u. U. die harsche Kritik an Stimmanns Politik für die Friedrichstadt.

Quellen: Bauwelt 1991, S. 2109 (oben), S. 2100 (links).

3.13 Diskussion der Hypothese „Dominanz der Verwaltung“

Die Hypothese muß erheblich differenziert werden. Eine eindeutige „Verwaltungsherrschaft“ ist nicht auszumachen. Vielmehr lassen sich politische Einflüsse auf die Stadtentwicklung sowohl projektübergreifend als auch projektbezogen ausmachen.

3.131 EXEKUTIVSPIELRAUM UND ROLLE DER POLITISCHEN SPITZE

Trotz einer beobachteten Schwäche der Legislative kann eine erhebliche Wirkung der Politik über die Spitze der Exekutive festgestellt werden, vor allem im stärker parteipolitisch geprägten Senat, aber auch in den Bezirken. Politische Grundsatzentscheidungen der Legislative und der politischen Spitze der Exekutive lassen sich durch den zielgerichteten Einsatz des Verwaltungsapparats und der fachlichen Alternativenreservoirs stützen. Mittelfristig zeigen von der Politik initiierte Konzepte Wirkung, auch wenn sie von Leitbildentwicklungen und der Investorennachfrage stark überlagert werden. Zwar bestehen große Freiräume für die Verwaltung im Hinblick auf wenig profilierungswirksame Teilentscheidungen wie im Flächennutzungsplanungsprozeß, doch läßt sich bereits der Einfluß der des CDU/FDP-Senats in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auf eine Umorientierung der City-Politik und eine Vorbereitung der stärker auf Hochhäuser orientierten Politik der 1990er Jahre nachweisen. Die in diesem Zeitraum liegende Boomphase stärkt die Exekutive zusätzlich gegenüber der Legislative, bringt aber überdies eine Neuausrichtung der Beratungszusammenhänge, die in ihrer Wirkung auf Einzelprojekte häufig die Mehrheitsverhältnisse in der Legislative widerspiegelt und sich über scheinbar weitreichende planerisch-fachliche Konsense hinwegsetzt.

3.132 EIGENER POLICY-TYP

Die Spezifik des Politikfeldes liegt dabei in seiner Herausbildung aus einer Summe von Einzelentscheidungen, die für sich genommen nur begrenzte Folgewirkungen haben, sich aber in der Regel durch einen hohen Grad von Irreversibilität auszeichnen und durch das tendenzielle Auseinanderklaffen von politischen und fachlichen Handlungslogiken. Hierdurch wird der Einfluß der Fachwelt auf Details relativ groß,

die unterhalb der Relevanzschwelle der Politik liegen. Das Konzept „politisch“ gefällter Entscheidungen, die von der Fachwelt immer wieder angeprangert werden, ist dennoch wenig aussagekräftig, da häufig eine klare Abgrenzung der fachlichen Entscheidungskriterien nicht möglich ist, sich Politik und Fachwelt vielfältig personell verzahnen und aus der Fachwelt selbst vielfältige Entscheidungsangebote kommen. Die Kritik an „politisch“ gefällten Entscheidungen drückt häufig das Unbehagen an der Kompromißfindung aus, deren Spezifika oben angedeutet wurden.

3.133 DISKUSSIONSUNSCHÄRFE

Die Besonderheit des Politikfelds wird weiter durch die Unschärfe der verwendeten Begrifflichkeiten und die vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten geprägt, die sie bieten. Sie bildet für die Entscheidungsträger Ansatzpunkte einer neuen Verkopplung von wirtschaftsförderungsorientierten und stadtentwicklungspolitischen Motiven und Leitbildelementen, während die Befürworter einer eher veränderungsoffenen *City*-Politik in der Fachwelt in der Lage sind, ihre Position vor ihren für eine stärker „behutsam“ geprägte *City*-Politik eintretenden Gegnern sogar unter Berufung auf einen breiten gemeinsamen fachlichen Konsens zu legitimieren.

3.134 NEOELITISTISCHE VERFAHRENSNORMIERUNG

Institutionelle Arrangements wie die Kompetenzverteilung der entscheidungsbeteiligten Teile der öffentlichen Hand, die Verfahrenslogik, die Rekrutierungsmechanismen der stadtentwicklungspolitisch relevanten Teile der Verwaltung und der sich mit dem Verantwortungsbereich verändernde Blickwinkel der Entscheidungsträger bedingt eine neoelitistische Verfahrensnormierung, die unter den sozioökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen in Berlin zu einer erheblichen Investorenorientierung führen und nur geringe Spielräume für wachstumskritische Ansätze bieten. Dabei ist die Wirkung der Größe einer Stadt zu beachten, in der der Senat kommunale Aufgaben in der Stadtentwicklung wahrnimmt. Hierarchisch nach oben steigt der Abstand vom Detail, von den Bürgern und von der lokalen Verantwortung, während die Bedeutung von Verdichtung und Entwicklungsorientierung ebenfalls zu steigen scheinen. Legitimation für die verfolgte Politik wird durch die fachliche Antizipation von lokalen Bedürfnissen versucht, deren Scheitern oder Vernachlässigung eine große Zahl der Konflikte mit Außenstehenden erklärt. Sie resultieren also im Umkehrschluß offenbar nicht zuletzt daraus, daß die Strategie einer begrenzten Antizipation in einem Umfeld geringer Thematisierung von Stadtentwicklungspolitik in den allermeisten Fällen hinreichend ist.

3.135 LEGITIMATORISCHER GRUNDKONFLIKT UND UNTERSCHIEDLICHE DENKLOGIKEN

Das Aufeinandertreffen der „Handlungsfähigkeitsorientierung“ der Politiker der Exekutive mit der „Steuerungsfähigkeitsorientierung“ der planenden Verwaltung ist von einer schwer überbrückbaren Kommunikationsbarriere geprägt. Sie ist Ausgangspunkt für die Etikettierung von umstrittenen Entscheidungen als „politisch“ im Sinne von „nicht fachlich“ und damit entgegen rationaler professioneller Kriterien. Die Herstellung von Handlungsfähigkeit baut auf konstitutionellen, persönlichen und von den Umständen der Vereinigungszeit beeinflussten Mechanismen auf, die diese Entscheidungen ohne unmittelbare Legitimation ermöglichen. Das Auftreten eines „Urbanen Regimes“ ist damit für die „Leistungsfähigkeit“ des Entscheidungssystems in Berlin nicht erforderlich. Selbst in zersplitterten hyperpluralistischen Entscheidungsumfeldern stellen die Handlungsfähigkeit der einzelnen Akteure, deren Eingehen auf vermeintliche wirtschaftspolitische Erfordernisse, die Verfügbarkeit von Umstrukturierungsflächen im Tertiärisierungsprozeß und der geringe Thematisierungsgrad der Büroflächenentwicklung in der breiten Öffentlichkeit die wesentlichen Voraussetzungen für eine wachstumsorientierte Stadtentwicklungspolitik bereit.

3.14 Diskussion der Hypothese „Planungskultureller Lerneffekt“

3.141 PLANUNGSKULTUR UND NEUE AUFGABEN

Die Hypothese muß als widerlegt gelten. Zwar können die 1980er Jahre als der Schauplatz von ausgedehnten Beteiligungsverfahren insbesondere in der Stadterneuerung als prägend für eine bestimmte „Planungskultur“ gelten. Sie ist – teilweise modifiziert und durch Routinisierung sowie Ernüchterung erstarrt – noch heute in der Stadterneuerung vorzufinden und dort weitgehend unbestritten. Dagegen ist es der Öffentlichkeit und beteiligungsorientierten Akteurinnen in der Akteursgruppe der öffentlichen Hand

nicht gelungen, einen Anspruch der Öffentlichkeit auf intensive und konstitutive Beteiligung an der Gestaltung der Innenstadt durchzusetzen. Verantwortlich sind die radikal gewandelte Akteursstruktur, in der die privaten Investoren gegenüber den früher in Berlin bedeutenden Wohnungsbaugesellschaften einen Privatisierungsschub in der Stadtproduktion ausgelöst haben, der zunächst ein Eingehen der Politik auf die legitimen Interessen der Grundstückseigentümerinnen an Entwicklung erforderte, dabei aber die Definition von öffentlichen Ansprüchen an die Gestaltung der Innenstadt stark verengten Diskussionszirkeln wie dem „Stadtforum“ überließ und politisch befürwortete *City*-Projekte wie in den wichtigen Zentren Breitscheidplatz, Potsdamer Platz, Alexanderplatz und Friedrichstraße unter Verweis auf die Notwendigkeit einer vorausschauenden Schaffung von Büroflächenangeboten auch gegen Widerstände durchsetzte. Weiter ist das Aufmerksamkeitsgefälle zu nennen, das außerhalb des Wohnumfelds von Bürgerinnen zu einer Reduzierung der Beteiligung führt, indirekt wieder eine Bestätigung für einen politischen Weg an lokalen Interessen vorbei. Gegnern der *City*-Politik ist es allerdings kaum gelungen, alternative Entwicklungspfade breitenwirksam und politisch konsensfähig in die Debatte zu bringen, so daß allmählich mediale Erfolgsmeldungen wie die öffentliche Wahrnehmung des Potsdamer Platzes Kritikerinnen weiter marginalisiert haben. Nicht zuletzt kann die Überwindung der stark bestandsorientierten Planungskultur an eine fragwürdige West-Berliner Planungsrechtstradition anknüpfen, die vor dem Hintergrund des planungsrechtlichen Vakuums im Ostteil der Stadt eine breit gestreute Bereitschaft zum großzügigen Umgang mit Planungsrechtsnormen im Zuge des Strukturwandels in Ost-Berlin insbesondere durch Politiker und Verwaltungsmitarbeiterinnen auslöste, der entwicklungskeitsche Kräfte häufig nur ein formalistisches Beharren auf schwerfälligen Rechtsvorschriften entgegensetzen konnten.

3.142 ALLMÄHLICHE ANPASSUNG DER ENTSCHEIDUNGSMECHANISMEN

Trotz langjähriger Erfahrungen mit Entscheidungsprozessen, die unter den Vorzeichen von Bürgerbeteiligung ein gewandeltes Verständnis von „Planungskultur“ hervorbrachten, bewirken die veränderte Akteursstruktur mit der gestiegenen Bedeutung von privaten Unternehmen, die neuen Planungsaufgaben und die durch den Vereinigungsboom mit verursachte projektorientierte Planungspolitik einen Bewußtseinswandel selbst von Vertretern der öffentlichen Hand, die eine intensive Steuerung des Stadtentwicklungsgeschehens befürworten. Die anstehenden Entscheidungen unterscheiden sich aufgrund ihrer veränderten Rahmenbedingungen offenbar so stark von denen der vorausgehenden Jahrzehnte, daß sie als Lernprozesse empfunden werden, in denen neue Entscheidungsmechanismen erprobt und erst allmählich auf ihre Tauglichkeit geprüft werden können. Dabei bringt die Notwendigkeit verhandlungsorientierter Lösungen für die schnelle Genehmigungsfähigkeit von Investitionen im Büroflächenbereich offenbar eine Stärkung der städtebaulich-gestalterischen Ausrichtung von Stadtentwicklungspolitik deshalb mit sich, weil projektübergreifend nur wenige grobe planerische Festlegungen getroffen werden können, dagegen aufgrund der politischen, rechtlichen und ökonomischen Konstellation verhandlungsorientierte Nachbesserungen auf der Entwurfsebene noch möglich sind und gewissermaßen Zuflucht und Anwendungsfeld der Steuerungslogik auf höchster Ebene in der öffentlichen Hand werden. Trotz einer Kontinuität in der Fachwelt ist auf Senatoren- und Staatssekretärebene um das Vereinigungsjahr herum ein stärkerer personeller Wandel eingetreten, mit dem ein neues Selbstverständnis einhergeht, das eine mögliche Beratungskontinuität aus der Fachwelt einschränkt, neue Verfahrensprotokolle erprobt, alte Leitprojekte umdefiniert und bewußt eine Ablösung der mindestens teilweise aus gestalterischen und ökonomischen Gründen als überholt erachteten Stadtentwicklungspolitik der 1980er Jahre propagiert.

3.143 ARGUMENTATIONSHÄRTEGRADIENT

In einer wie oben skizzierten Umbruchsituation der Entscheidungsprotokolle beruht die Herstellung von Handlungsfähigkeit in der Politik auf einer differenzierten Einbeziehung inhaltlicher Positionen je nach der Bedeutung der Ressourcen, auf die sich ihre Vertreter stützen können. Dies führt tendenziell dazu, daß im Konfliktfall vor Gericht durchsetzbare Positionen am stärksten Berücksichtigung finden, gefolgt von finanziellen Zwängen, der Meinungsbildung im Senat, der Mehrheitsmeinung in der Legislative und erst zuletzt Positionen der Öffentlichkeit. Positionen werden ansatzweise antizipiert und integriert, wobei durch eine Art intuitives „Probiervorgehen“ versucht wird, diese Positionen formal „aufzubewahren“, ohne sie originär zum Ausgangspunkt der Entscheidung zu machen. Damit wird versucht, mögliche Auseinandersetzungen mit Gegnern überstehen, die in ihrer Mobilisierungsfähigkeit geschwächt werden, wenn ihr Ziel zumindest im System der Teilentscheidungen „aufbewahrt“ ist. Je schwächer die Ressourcen, auf die sich eine Position stützen kann, desto stärker wird dieser lediglich intuitiv-formale Einbeziehungsversuch

sein. Komplexitätsreduktion und Konfliktentschärfung im Entscheidungsverfahren erfolgt also bisweilen durch Herausbildung eines auf Durchsetzbarkeit zugespitzten Kompromisses, der zwar formal ein breites Spektrum von Positionen bedient, doch diese selektiv-gewichtend verknüpft.

3.15 Diskussion der Hypothese „Umbruchsituation und Regimewandel“

3.151 VORENTSCHEIDUNGSVAKUUM UND „NEUSORTIERUNG“ VON EINFLÜSSEN

Anknüpfend an die soeben diskutierte Anpassung von Entscheidungsmechanismen muß die Hypothese bestätigt und in mehrerlei Hinsicht ausdifferenziert werden. Tatsächlich kann ein prägendes „Vorentscheidungs-vakuum“ der Vereinigungszeit insofern ausgemacht werden, als der Schwerpunkt der künftigen Stadtentwicklungspolitik sich erst herausbilden muß und – gefördert durch das schnelle Aufeinanderfolgen einer grünen Stadtentwicklungssenatorin und eines CDU-Nachfolgers bei Führung des Bauresorts durch die SPD - Raum für öffentliche Diskussionen mit den verschiedensten thematischen Schwerpunkten besteht. Während zunächst noch die Stadt-Umland-Zusammenarbeit und die Problematik der Suburbanisierung im Mittelpunkt der Hoffnungen und Befürchtungen der Fachwelt zu stehen scheinen, treten bald Verkehrspolitik und City-Politik hinzu, doch lösen nicht zuletzt das vielfältige und zunächst schwer überschaubare Investitionsinteresse und die Hoffnung auf eine Neudefinition der Berliner Stadtentwicklungspolitik unter Architekten, Projektentwicklern, Politikern und Planern eine große Vielfalt unbefangener vorgetragener Ideen aus, die durch ihre Bildkraft Öffentlichkeitswirksamkeit erlangen und sich teilweise radikal von den Traditionen der 1980er Jahre unterscheiden oder dort zaghaft eingebrachte und kaum durchsetzbare Konzepte nun mit neuem Nachdruck wieder aufgreifen. Dies gilt insbesondere für die Hochhausdebatte, die in der Orientierungsphase der Vereinigungszeit ihre buntesten Blüten treibt – stellvertretend sei der städtebaulich-gestalterisch motivierte übermütige Vorschlag eines 400 m hohen Gebäudes auf dem vergleichsweise peripher gelegenen Gelände des ehemaligen Schlachthofs an der Eldenaer Straße genannt, für den auch der Investorenbetreuer des Senats, Hanno Klein, verantwortlich zeichnet. Der Niedergang des „Urbanen Regimes“ der West-Berliner Zeit – so man denn den Begriff für die 1980er Jahre benutzen möchte - ist mithin trotz vielerlei personeller Kontinuitäten und der bekanntermaßen nur begrenzten Einbindung Ost-Berliner Eliten in den engsten Kreis maßgeblicher Entscheidungsträger unübersehbar, vor allen Dingen deshalb, weil eine weitreichende Bereitschaft der politischen und fachlichen Eliten zur Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik besteht, wenngleich selbstverständlich unter Beibehaltung bestimmter sinnvoller und bewährter Routinen. Diese Bereitschaft bietet den Spielraum für eine „Neusortierung“ von Beraterkreisen sowie eine allmähliche Veränderung des Spektrums einflußreicher Architekten, ohne daß sich jedoch aufgrund der Vielzahl beteiligter und um Einfluß ringender Akteure zügig ein neues „Regime“ herausbilden könnte.

3.152 BEZIRKLICHE ENTSCHEIDUNGSSPIELRÄUME DURCH PROJEKTVIELFALT

Die Vielfalt von städtebaulichen Konzepten hängt nicht nur direkt über die Nachfrage nach Flächen von der Zahl der in Planung befindlichen Projekte ab, sondern insbesondere auch indirekt darüber, daß mit einer Zunahme der Projekte der normierende Einfluß der Senatsverwaltungen gegenüber dem aufgrund der v. a. politischen Vielfalt in den Bezirken vielfältigen Entscheidungsverhalten der Akteure in diesen sinkt. Dabei greifen im Konfliktfall Bezirke und Senat auf unterschiedliche Machtressourcen zurück und werten das unmittelbare Umfeld des jeweiligen Projekts unterschiedlich. Die Rolle eines Standorts im Zentrengefüge der Gesamtstadt bzw. des Bezirks beeinflußt dabei stark die Aufmerksamkeit, die der Senat bzw. das Bezirksamt dem dort laufenden Entscheidungsprozeß zubilligt und damit die Hierarchieebene, die sich in der jeweiligen Verwaltung mit ihm befaßt, so daß wegen der teilweise unterschiedlichen stadtentwicklungspolitischen Auffassungsprofile auf den verschiedenen Hierarchieebenen eine Vielzahl von Kombinationen beteiligter Akteure der öffentlichen Hand möglich ist, die die neoelitistische Verfahrensnormierung ansatzweise moduliert.

3.153 VERTEIDIGUNG GEGEN EINDRINGLINGE

Konflikte über Architektur und Städtebau sind zu bedeutenden Teilen zu interpretieren als eine Verteidigung etablierter Akteure gegen Eindringlinge, und zwar sowohl hinsichtlich der einheimischen handelnden Akteure gegenüber den Fremden als auch hinsichtlich der etablierten und der neu aufkommenden Verwertungsformen von Grund und Boden. Dies betrifft sogar die Wahrnehmung des Politikfelds der Büroflächenpolitik, das erstmals in größerem Umfang für Berlin wieder relevant wird und von Außenstehen-

den in seiner Legitimität hinterfragt wird, insbesondere wenn seine Ergebnisse nur begrenzt mit den Kriterien der vorher herrschenden Planungskultur zu fassen sind. Augenfälligste Beispiele sind dabei die Beurteilung der Legitimität des als „Schweinezyklus“ bekannten Phänomens (möglicherweise) temporärer Überproduktion auf dem Büroflächenmarkt und die Angemessenheit der Überprägung der Berliner Innenstadt durch städtebaulich-gestalterische Formen einer internationalen Moderne. Die genannten Konflikte werden je unterschiedlich aufgelöst, so daß gewisse Spielräume für die Durchsetzung einer gewissen Breite von Positionen bestehen.

3.154 SELEKTIVITÄT DER WAHRNEHMUNG

Konflikte lassen sich teilweise erklären durch selektive Wahrnehmung bei den Akteuren, seien sie nun Laien, die ihr Wohnumfeld als wichtiger erachten denn als weit entfernte Gebiete, seien sie Fachleute, die sich gegen Identitätsgefährdungen wehren, die durch Teilnahme an bestimmten Planungsprozessen in der Vergangenheit oder der selektiven Stigmatisierung bestimmter städtebaulicher Bestände entstanden sind. Die Unterschiedlichkeit der identitätsstiftenden Reservoirs, die in der Entscheidungsfindung aufeinander und auf die Konzepte von Investoren treffen, bildet einen Ausgangspunkt für kontroverse Prozesse, die andernorts u. U. ganz anders verlaufen würden - nicht zuletzt, aber keineswegs ausschließlich wegen des Zusammentreffens von „West“ und „Ost“ in einer Stadt.

3.16 Diskussion der Hypothese „Wachstumskoalition und Regime“

3.161 PUNKTUELLE WACHSTUMSKOALITIONEN

In Anbetracht der zuvor gemachten Anmerkung ist die Hypothese erheblich zu differenzieren. Ein Regime wird in Berlin offenbar zur Herstellung von Handlungsfähigkeit nicht gebraucht, auch wenn dies von vielen Kritikern der schwerfälligen und blockadeträchtigen Stadtentwicklungspolitik in Berlin suggeriert wird. Ganz gleich, wie man die Überproduktion von Büroflächen insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahre bewerten mag, zeigt sie ganz deutlich, daß eine flexible Anpassung der Stadtentwicklungspolitik an einen konstatierten Entscheidungsbedarf und ein hohes Maß an Entscheidungsproduktion möglich gewesen ist. Urbane Regime spielen in der zersplitterten Landschaft kaum eine Rolle. Bedeutsamer erscheint die informelle Große Koalition zwischen CDU, SPD, teilweise der PDS und einigen Baustadträten, die sich der wirtschaftlichen Misere in Berlin durch ein offensives Bekenntnis zu einer „Ersatzhandlung“ stellt: der Förderung eines Flächenangebots in der Hoffnung auf die nachfolgende Herausbildung eines Arbeitsplatzangebots. Der Begriff „Wachstumskoalition“ scheint daher zunächst durchaus angebracht, muß aber mit äußerster Vorsicht gebraucht werden, da vielerlei Akteursgruppen in ihren Auffassungen zersplittert oder zumindest geteilt sind und damit die „Reichweite“ der ansatzweise vorhandenen Wachstumskoalition sowohl standortbezogen als auch inhaltlich entscheidend begrenzt ist und eher von „punktuellen Wachstumskoalitionen“ gesprochen werden sollte, insbesondere dahingehend, als die Berliner Stadtentwicklungspolitik über die Büroflächenpolitik hinaus keineswegs konsistente Merkmale wachstumsorientierter *governance* aufweist.

3.162 STÄDTEBAULICHES REGIME

Der in Berlin vorherrschende, über längere Zeit stabile informelle Kern von Entscheidungsbeteiligten rekrutiert sich - nicht zuletzt wegen der geringen Bedeutung der einheimischen Unternehmerschaft - aus der Architektenschaft und stabilisiert städtebauliche Leitlinien wesentlich in bezug auf die Wirkung privater Bauvorhaben auf den öffentlichen Raum. Vor diesem Hintergrund ist am ehesten von einem „städtebaulichen“ oder einem „städtischen“ Regime zu sprechen, das sich stark auf fachliche Leitbildelemente in neuer Interpretation stützt und gerade hier Kontinuitäten aufweist, ohne daß die Akteursgruppen der Architekten und der Planer personell eindeutig in den Kreis der Entscheidungsträger einbezogen würden. Die Zunahme der Bedeutung „städtebaulicher“ gegenüber „planerischen“ Entscheidungskategorien in den oberen Rängen der Berliner Verwaltungshierarchie ist allerdings unübersehbar und läßt sich auf eine Reihe von Gründen zurückführen (Rekrutierung, Generationenfrage, Selbstverständnis der Verwaltungen, Projektorientierung, Pragmatismus der Stadtentwicklung als Wirtschaftsförderpolitik). Das städtebauliche Regime zeigt sich bei der von Stimmann propagierten Politik für die Friedrichstadt deutlich, doch wird der Begriff in seiner Leistungsfähigkeit durch die verkehrspolitischen Ansätze und die Wohnungsbaupolitik für die Innenstadt teilweise eingeschränkt.

3.163 REAKTIVITÄT UND STÄDTEBAULICHE GESTALTUNGSPOLITIK

Die stadtentwicklungspolitische Konstellation der Vereinigungszeit und die Zusammensetzung der öffentlichen Hand hinsichtlich der für sie stadtentwicklungspolitisch tätigen Akteure haben starken Einfluß auf die tendenzielle Verengung von Stadtentwicklungspolitik auf städtebauliche Gestaltungspolitik, die wiederum für die im Zusammenwirken mit der Reaktivität der stadtentwicklungspolitischen Steuerungsinstrumente zu einer Aufgabe von Steuerungsfähigkeit der planenden Verwaltung führen. Diese verringerte Steuerungsfähigkeit betrifft die Standortpolitik ebenso wie die Ausbildung von städtebaulichen Lösungen, die vorrangig an von Definitionskämpfen betroffenen Standorten des Übergangs städtebaulich prägender Bestandsstrukturen wahrgenommen wird, da ansonsten entweder ein geringerer Steuerungsbedarf für die städtebauliche Lösung gesehen wird oder Konflikte erst gar nicht aufbrechen. Zwar wird die städtebaulich ausgerichtete Projektpolitik von ihren Promotoren in der öffentlichen Hand mit hohem Steuerungsanspruch eingeleitet. Sie verfolgt mehrere relativ klar definierte Ziele, doch bewirkt der Charakter des stadtentwicklungspolitischen Umfelds, daß sie nur mit Einschränkungen erreicht werden können. Das städtebauliche Ordnungsziel wird auf größeren Standorten oder Quartieren mit verschiedenen Eigentümern durch die Vielfalt konkurrierender Ordnungsvorstellungen, die parallel und nacheinander verfolgt werden, in Frage gestellt, vor allem dann, wenn der Entwicklungsprozeß vor Ort viele Jahre andauert. Das Ziel der Attraktivierung von Standorten wird durch das langanhaltende Nebeneinander von Entwicklung und Stillstand in Quartieren ohne herausragende Standortqualität beeinträchtigt, so daß zu hinterfragen ist, ob die standortbezogenen Entwicklungskonzepte angemessen auf diese unterschiedlichen Standortqualitäten eingehen. Der Einsatz „für die Stadt“ ist respektabel, insbesondere vor dem Hintergrund von dessen geringer Eignung für die Eigenprofilierung von hochrangigen Akteuren der öffentlichen Hand, doch sind neben gestalterischen Forderungen die formulierten Ansprüche in bezug auf *linkages* sehr niedrig oder nur mit erheblichen Zugeständnissen umsetzbar.

3.164 WIRTSCHAFTSSTRUKTURELLES PARADOXON

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind für die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand bei der Entscheidungsfindung von geringerer Bedeutung. In wirtschaftlichen Krisen spielt die Schaffung von Arbeitsplätzen eine besondere Rolle, die die Verhandlungsmacht der Investoren zu stärken scheint. In Zeiten wirtschaftlichen Booms dagegen bewirken der Bodenpreismechanismus und hohe Finanzierungskosten von Projekten einen hohen Druck auf die öffentliche Hand, Entscheidungen zu produzieren und dabei eine angemessene Verwertbarkeit von Flächen sicherzustellen. Sowohl in Krisen- als auch in Boomzeiten bestehen also strukturelle Mechanismen, die auf eine Stabilisierung des Einflusses von Investoren hindeuten und ernsthaft betriebenes „Wachstumsmanagement“ offenbar für Phasen und Orte reservieren, in denen Vollbeschäftigung herrscht. Das Auftreten unterschiedlichster Akteurstypen in der Gruppe der Investoren mit unterschiedlichen Verhandlungspositionen relativiert allerdings im konkreten Fall die Aussage dahingehend, daß projektbezogene Spielräume im Detail zu differenzieren sind.

3.17 Diskussion der Hypothese „Leitbildeffekt“

Oben wurde die Büroflächenpolitik bereits als „Zwitter zwischen Industrie- und Wohnflächenpolitik“ charakterisiert. Hierauf aufbauend läßt sich erklären, daß die leitbildartigen Schlagworte Ökologisierung, Behutsamkeit und Nachhaltigkeit, die ihre Erprobung hauptsächlich in der Wohnumfeld- und Stadterneuerungspolitik erfahren haben, anders ausgedeutet werden. Die oben skizzierte „Diskussionsunschärfe“ wird insbesondere am Begriff der „Nachhaltigkeit“ deutlich, der auf abstrakter Ebene bereits ein beinahe beliebiges Spektrum möglicher „Versöhnungsstrategien“ von „Ökonomie“ und „Ökologie“ bedient bzw. inkorporiert, und in der praktischen Anwendung sich weniger für eine Ableitung von Handlungsmaximen denn als Legitimationsmechanismus eignet. Die Hypothese kann daher als bestätigt angesehen werden. Aus ihr lassen sich massive Zweifel an der Praktikabilität des Begriffs von „Nachhaltigkeit“ für die fachliche Debatte ableiten. Die Verdichtung der Innenstadt stellt einen beachtlichen und respektwürdigen Ansatz zur Vermeidung von Zersiedlung dar. Ob er in der projektbezogenen Stadtentwicklungspolitik abgetrennt von handlungsfähiger Verkehrspolitik und Einfluß auf die Suburbanisierung im Wohnflächenbereich eine konsistente Strategie darstellt, muß jedoch bezweifelt werden. Die Rückwirkungen der Strategie auf die Attraktivität der Innenstadt für die Wohnnutzung stellen eine Frage dar, die vor dem Hintergrund möglicher Erfolge und Spielräume zersiedlungshemmender Politikansätze einer dringenden Thematisierung bedarf und nicht zuletzt angesichts der ehrgeizigen Ziele beispielsweise des Planwerks im Hinblick auf

die Wohnnutzung von praktischer Bedeutung ist, auch wenn man anerkennt, daß die Berliner Innenstadt an zahlreichen Orten Verdichtung verträgt.

3.18 Diskussion der Hypothese „Durchsetzung von Einzelementen ‚nachmoderner‘ Leitbilder“

Die Hypothese ist indirekt durch die vorangegangenen Ausführungen bestätigt worden. Es ist allerdings bedeutsam, festzuhalten, in welcher Weise der Leitbildkanon abgewandelt wird. Im folgenden werden daher einige Mechanismen herausgestellt und schließlich zwei wesentliche Ergänzungen des Leitbildkanons in seiner Anwendung auf die Büroflächenpolitik angeführt. Für weitergehende Ausführungen sei auf das Kapitel über „Städtebauliche Charakteristika“ in Teil C verwiesen.

3.181 ERWEITERTE EINFÜGUNGSREGEL

Der städtebauliche Bestand und die Baugeschichte eines Standorts sind für den Entscheidungsprozeß prägend. Aufgrund der methodischen Schwäche städtebaulicher Verträglichkeitsuntersuchungen läßt sich ein Umstrukturierungsprozeß am konfliktärmsten über eine Orientierung an der Umgebung bewältigen. Dabei wirken städtebaulich „intakte“ Strukturen mit hoher Dichte und vormoderner Konfiguration konsensbildend, während bei geringen Dichten und offeneren Strukturen der Entscheidungsprozeß die städtebauliche Konfiguration nicht komplett neu definiert, sondern in Anlehnung an einen Einfügnungsrahmen aus einer größeren Umgebung weiterentwickelt. Zur Orientierung an umgebenden Strukturen tritt legitimatorisch maßgeblich diejenige am Grad der städtebaulichen Stabilität, so daß Gebiete, die stets für ihre „städtebauliche Dynamik“ bekannt waren, auch weiterhin für einschneidende Umstrukturierungen zur Verfügung stehen.

3.183 KONFLIKT ALS DEFINITIONSKAMPF

Konflikte entstehen zu einem wesentlichen Teil in städtebaulich unklar zu fassenden Übergangsbereichen als Definitionskämpfe über den angemessenen Bezugsrahmen der erweiterten Einfügnungsregel. Dort wird die „Bedrohung“ von Bestandsbereichen durch Umstrukturierungsbereiche am intensivsten wahrgenommen und thematisiert, und die Sensibilisierung der Entscheidungsträger für diese Bedrohung führt überdies zu einer Unsicherheit unter ihnen, die Raum für chancenreiche Kritik durch bestimmte Akteure bieten.

3.184 MAßSTABSGEBUNDENHEIT DER STÄDTEBAULICHEN ENTSCHEIDUNGEN

Städtebauliche Entscheidungen sind wesentlich von der zugrundeliegenden Maßstäblichkeit geprägt. Denkrichtungen des Städtebaus und implizite Konsense über Qualitätsvorstellungen in der Fachwelt führen dazu, daß bei einer Splittung von Entscheidungsprozessen in mehrere Konkretisierungsstufen an selbstähnliche Prozesse erinnernde „Wiederholungen“ von Entscheidungen im kleineren Maßstab möglich sind, die schließlich Strukturbilder der ersten Entscheidungsstufe aushebeln können, ohne daß dies vom Kern der Entscheidungsbeteiligten stark kritisiert würde. Einstufige Entscheidungsprozesse sind damit bei kleinen Projekten auch deshalb konfliktträchtig, weil sie nicht wie großflächige Projekte die Gelegenheit bieten, auf einer ausgedehnten Gesamtfläche umstrittene Teilentscheidungen als im Gesamtzusammenhang wenig bedeutsam erscheinen zu lassen.

3.185 „INVASION“ UND GEWÖHNUNG AN NEUE STÄDTEBAULICHE MUSTER

Umstrittene städtebauliche Leitbilder werden auf Schlüsselflächen durchgesetzt. Von dort aus kann über einen Gewöhnungseffekt und einen Resignationseffekt ihre Verbreitung organisiert werden. Ein Gewöhnungseffekt kann eintreten durch die Minderung kognitiver Dissonanzen bzw. die Abgewichtung der Bedeutung als „falsch“ eingeschätzter Entscheidungen durch einzelne Akteure, die durch eine Verschiebung der Themen öffentlicher Debatten, die Einordnung von planerischen Phänomenen in die Vielfalt der in der Stadt vorfindlichen Muster, die schrittweise Realisierung und teilweise die Bewährung der umgesetzten Lösung gefördert wird. Resignation stellt sich ein, wenn ein als negativ eingeschätztes Phänomen zunehmende Verbreitung erlangt und wegen der Niederlage in Schlüssel-Entscheidungsprozessen eine Mobilisierung der Gleichgesinnten später nicht mehr erreicht werden kann.

3.186 HOCHHAUSTABU UND HOCHHAUSEUPHORIE

Das scheinbare „Hochhaustabu“ im West-Berlin der 1980er Jahre läßt sich nicht vollständig aufrechterhalten. Es bezieht sich im wesentlichen auf Wohnbebauung, doch werden selbst dort und erst recht im Bereich der in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre aufkommenden Büroflächenpolitik aus gestalterischer Sicht in der Architektenschaft, aus „stadtökonomischer“ Sicht vereinzelt unter Planern durch Vorläufer des Ringstadtkonzepts und aus politischer Sicht allmählich durch zaghafte Kompromißversuche und die Erprobung der Durchsetzbarkeit von Leitprojekten allmählich die Vorbereitungen für die Durchsetzung von Hochhäusern geschaffen, an denen die 1990er Jahre anknüpfen können¹¹⁹³. Während das Leitbild der 1980er Jahre Hochhäuser kaum vorsieht und diese politisch äußerst umstritten sind, gelingt es durch „Invasion“ den Promotoren von Hochhäusern aus den verschiedensten Akteursgruppen allmählich, den Einsatz von Hochhäusern ausgehend von der Euphorie in der unmittelbaren Vereinigungszeit und unter Rekurs u. a. auf städtebauliche Gestaltungsparadigmen der „Moderne“ in ein vor dem Hintergrund der Stimmannschen Hochhauskepsis etabliertes Instrument der städtebaulichen Akzentsetzung zu stabilisieren.

3.187 „SUKZESSION“ UND DURCHSETZBARKEIT VON HOCHHÄUSERN

Dabei ist zu beachten, daß Hochhäuser keineswegs in beliebiger Höhe an beliebigen Standorten durchsetzbar werden. Zu vielfältig sind die Auffassungen und zu umstritten ist die Sinnfälligkeit von Hochhäusern. Das Zusammenwirken der Akteure bringt dabei - tendenziell und stark vergrößert - ein Muster von räumlicher „Invasion und Sukzession“ hervor, nach dem die maximal durchsetzbare Höhe von Gebäuden in der Stadt nur in den absoluten Zentren gegenüber dem Bestand zu steigern ist, weil dort die Senatspolitik in der Lage ist, Kritik nachhaltig abzuwehren. Offenbar läßt sich dabei lediglich eine Erhöhung um „eine Höhenstufe“¹¹⁹⁴ erreichen. Als „Sukzession“ breitet sich das Muster aus, indem auch an weniger zentralen Standorten die Erhöhung um eine Stufe unter Verweis auf das in den Zentren vorhandene Höhenprofil durchsetzbar ist, die Ausgangshöhe dort aber geringer ist. Das Muster ist von der Definition des jeweiligen Standorts abhängig, der in einem quartiersübergreifenden Zusammenhang als zugehörig zu einem Typus von Zentrum betrachtet werden kann. Von dieser Definition ausgehend wird auf Höhenstufen Bezug genommen, die in der unmittelbaren Umgebung nicht vorkommen müssen, aber zumindest im Umfeld anderer Vertreter des gleichen Zentrumstyps.

3.188 PARTNERSCHAFTLICHE KOPPLUNG VON HÖHENENTWICKLUNG UND FREIFLÄCHENSICHERUNG

Das Zusammenwirken der öffentlichen Hand und der Investoren bei der Büroflächenpolitik, die, wie oben geschildert, in ihren Merkmalen zwischen der Industrieflächen- und der Wohnflächenpolitik liegt, bringt eine Kopplung von höhenbezogener Akzentsetzung und Freiflächensicherung hervor, die beiden Akteursgruppen und schließlich indirekt den Benutzerinnen von Stadt zu dienen scheint. Mit der Genehmi-

¹¹⁹³ Zur Erhärtung der Argumentation sollen hier über die Fallstudien hinausgehend nochmals einige Indizien zusammengestellt werden. Ein Berater des Bausenators in den 1980er Jahren behauptet, man habe bereits Senator Franke geraten, eine größere Höhe dann zu genehmigen, wenn sich ein Entwurf durch herausragende architektonische Qualität auszeichnet (G038). Faskels Suche nach *City*-Standorten ist relativ unbefangen im Umgang mit Hochhäusern. Flierl (1990) und Peters (1988) nennen die Ausstellung „Berlin – Denkmal oder Denkmodell“ aus dem Jahre 1988 als einen Vorboten der Hochhausentwicklung, der von Architekten zur Darstellung hypertropher Konzepte – wie z. B. die Errichtung 751 m hoher Türme, da Berlin 751 Jahre alt sei - genutzt wurde, von denen einige nach der Vereinigung wieder ins Gespräch gebracht wurden. Sewing (1995) und Flierl (1990) verweisen auf die Vorboten von Hochhäusern in den 1980er Jahren wie einen Entwurf von Ungers für den Potsdamer Platz aus dem Jahre 1983, der bereits Hochhäuser vorstellt. Wettbewerbe für den „Zentralen Bereich“ am östlichen Rand der westlichen Teilstadt bringen in den 1980er Jahren mehrere Hochhauskonzepte hervor. Im Zusammenhang mit der Untersuchung von Standorten am S-Bahn-Ring bestehen geringere Probleme für eine Einordnung von Hochhäusern als in kaiserzeitlich geprägten Quartieren (G032). Daß die Hochhäuser offenbar nicht durchsetzbar sind, liegt an der politischen Konstellation. Erneut sei hier die Vermutung geäußert, daß das Scheitern des Stobbe-Senats im Zusammenhang mit der Errichtung eines Hochhauses zu dieser Vorsicht der nunmehr erst seit wenigen Jahren regierenden und bereits ihrerseits in einen Bauskandal entwickelten CDU beigetragen haben mag. In den 1980er Jahren herrschte also offenbar kein Hochhaus-Denkverbot, aber wohl eine aus geringer wirtschaftlicher Dynamik und schwerpunktmäßiger Ausrichtung der Baupolitik auf den Wohnungsbau gespeiste politische Zurückhaltung.

¹¹⁹⁴ Für Details vgl. die Ausführungen in Teil C, Kapitel „Städtebauliche Charakteristika“.

gung von Hochhäusern bei gleichzeitiger Zugänglichkeit von unbebauten Freiflächen auf privaten Grundstücken entsteht aus der Motivation der öffentlichen Hand, im Sinne der überlieferten Leitbilder in der verdichteten Innenstadt die Freiflächenversorgung zu verbessern, unter den Rahmenbedingungen der Büroflächenpolitik ansatzweise ein neuer Bebauungstyp, der bereits andernorts erprobt ist, aber eine eher unerwartete Umsetzung der „nachmodernen“ Leitbilder darstellt.

3.19 Diskussion der Hypothese „Wandel von Leitbildern und die Rolle der Professionen“

3.191 ADVOCACY-KOALITIONEN

In Berlin haben sich zwei konkurrierende *Advocacy*-Koalitionen herausgebildet, die sich einerseits um die Leitbegriffe „Verdichtung, Stadt, Bürgertum“ und andererseits um die Leitbegriffe „Begrünung, quartiersbezogene Lebensqualität, Partizipation“ formieren. Sie spalten Akteursgruppen und übergreifen diese. Ihr Wettstreit um Einfluß auf die Stadtentwicklungspolitik bringt vorrangig einen Wandel in den sekundären Einstellungen mit sich. Die tendenzielle Durchsetzung der Verdichtungskonkalition kann auf die exogenen Ereignisse der Vereinigung mit den gravierend veränderten Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik zurückgeführt werden, ohne daß dafür die tieferen Kerne der „belief systems“ in den einzelnen Koalitionen angetastet werden müßten. Kompromißunzufriedenheit, Merkmale des *Policy*-Typs, Diskussionsunschärfe, Wandel der Planungskultur, vermeintlicher Regimewandel, das Auftreten von punktuellen Wachstumskoalitionen, das Auftreten städtebaulicher Gestaltungspolitik und die selektive Durchsetzung von Leitbildelementen in ihrer Vielschichtigkeit können damit in einen sinnvollen Argumentationszusammenhang gebracht werden, der weiter trägt als die Übertragung von Regime- und *Governance*-Konzepten, die hierbei lediglich Teilaspekte darstellen.

3.192 PROFESSIONEN UND DOMÄNEN

Insbesondere die Profession der Architekten ist in der Lage, sich bis zu einem gewissen Grad eine Domäne abzusichern und gegen Einflüsse von außen zu verteidigen. Planerinnen und Architektinnen erfüllen aber lediglich teilweise die Kriterien von Professionen. Es gebietet ihnen an Reputation in einem Politikfeld, dessen Wirkungen anschaulich sind und daher Anknüpfungspunkte für Vertreter unterschiedlicher anderer Berufe, Politikerinnen und Bürgerinnen bieten, die ihre als legitim erachteten Interessen nicht zuletzt im Rahmen der genannten *Advocacy*-Koalitionen einzubringen versuchen. Die vielfältige Überschneidung und „Ausfransung“ des um das Bauwesen gruppierten Berufsfelds bringt eine kontinuierliche Infragestellung der Paradigmen, stillschweigenden Konsense und Leitprinzipien, die ohnehin bereits innerhalb der engeren Berufsgruppe „Architekten“ (weniger, aber dennoch vorhanden, auch bei Planern) „Zumutungen“ durch konkurrierende, auf alternativen Wegen um Reputation ringenden Auffassungen ausgesetzt sind. Die Merkmale des *Policy*-Typs spielen dabei eine nicht unwesentliche Rolle, wenn es für Berufsgruppenvertreter aussichtsreich erscheint, durch „Mikro-Politik“ im Sinne des Kampfes um einen Entwurfsauftrag und dessen Ausführung punktuell auch gegen den *mainstream* zum medienwirksamen Erfolg zu kommen, also aus den Schließungsmechanismen der Profession auszubrechen.

3.2 Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse

Die Sonderbedingungen Berlins sind bereits eingehend gewürdigt worden. Die sich wandelnden politischen, wirtschaftlichen und räumlichen Rahmenbedingungen im Vereinigungsprozeß, das einmalig große Flächenpotential und die extreme Nachfrage nach Büroflächen stellen eine in der gleichen Form kaum wiederholbare Konstellation dar, so daß die Gesamteinschätzung der Berliner Stadtentwicklungspolitik immer im Zusammenhang mit dem Vorher und dem Nachher zu sehen ist und lediglich einen Beitrag zur großen Vielfalt von Fallstudien über Städte im Umstrukturierungsprozeß des ausgehenden 20. Jahrhunderts darstellt. Durch die zeitliche Verzögerung der tiefen Strukturkrise gegenüber Räumen wie dem Ruhrgebiet oder Städten aus dem anglophonen Bereich und der erst mit der Vereinigung wieder einsetzenden Suburbanisierung überlagern sich Restrukturierungsprozesse wirtschaftlicher mit solchen politischer Art bis hin zur nationalen und internationalen Ebene, die inzwischen bereits Erfahrungen aus dem Vereinigten Königreich und den USA mit einbeziehen können. Mit der Rezentrierung der Stadtpolitik unter Thatcher und ihrer Schaffung von halbstaatlichen Entwicklungsagenturen, die weitgehend unabhängig von der Stadtentwicklungspolitik operieren können, hat damit das Berliner Beispiel ebenso wenig zu tun wie mit den US-amerikanischen Beispielen, die von der direkten Abhängigkeit des lokalen Haus-

halts vom wirtschaftlichen Wohlergehen in der Stadt und der unternehmerischen Tradition der Stadtentwicklungspolitik geprägt sind.

Es stellt allerdings dennoch eine typisch kontinentaleuropäische Situation dar, die gewissermaßen mit dem Brennglas Entwicklungsstränge auf einen äußerst kurzen Zeitraum bündelt. Damit wird an dieser Stelle davon ausgegangen, daß ein beachtlicher Teil der in Berlin wirksamen Mechanismen, die zur Übersetzung des Nachfragebooms in raumwirksame Entscheidungen und schließlich Bauvorhaben führen, sowie das Umschwenken der Politik von der - im Boom je nach Akteur vom Versuch der Mitnahme möglichst großer Entwicklungsimpulse bis hin zur Forderung nach Steuerung und Dämpfung sowie den daraus entstehenden Konflikten zwischen den Akteuren geprägten - Entwicklungsbegleitung hin zur Initiierungs- und Reorientierungsfunktion in der Überproduktionskrise auf dem Büroflächenmarkt in ihrer vor Ort beobachtbaren Vielschichtigkeit als Objekt explorativ verstandener Studien Aussagekraft für ähnliche Situationen hat und forschungsleitend wirken kann. Hierunter sind einige weitere Teilaspekte der Untersuchung zu fassen, wie die Rolle der Städtebauprofession, ihr Einfluß auf die Entscheidungsstrukturierung und -findung sowie deren Begrenzung im Verhältnis zur Politik, weiterhin der Einfluß der wirtschaftlichen Situation auf die Vorstrukturierung des Prozesses und ihre Dethematisierungswirkungen, die Besonderheiten der Stadtentwicklungs- und Städtebaupolitik als sich allmählich herausbildende *policy* aus zahlreichen irreversiblen Einzelentscheidungen, die Einwirkungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure, die selektive - implizite - Thematisierung des Begriffs Nachhaltigkeit im Definitionskampf zwischen „Begrünungsorientierung“ und „Verdichtungsorientierung“ und schließlich das Verhältnis von Instrumenteneinsatz und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Vergleicht man die Situation in West-Berlin vor und in ganz Berlin nach der Vereinigung, so bietet die Untersuchung ein aufschlußreiches Bild von der Möglichkeit „behutsamer“ Politik und den Ressourcen, derer sich wachstumsorientierte Politiker auch in der Fachwelt bedienen, um sie schließlich zu überwinden. Es wird deutlich, daß erst das Zusammenwirken städtebaupolitischer und ökonomischer Rahmenbedingungen die Ansätze der 1980er Jahre produziert hat, und dazu nicht etwa ein ökologisch-bewahrendes stadtentwicklungspolitisches Leitbild allein ausreichend war. Umgekehrt wird durch dieses Zusammenwirken die wachstumsorientierte Politik der frühen 1990er Jahre erklärt, die ohne den Überdruß bestimmter Akteure in Politik und Fachwelt am vermeintlichen „Mief“ der Vorwendezeit nicht in der Form denkbar gewesen wäre, die nun endlich das „Wir sind wieder wer“ durch das „Wir müssen nun endlich auf eigenen Füßen stehen“ infolge des absehbaren Subventionsabbaus legitimieren und wachstumsorientiert ausdeuten konnten.

Einen kritischen Punkt hinsichtlich der eventuellen Übertragbarkeit stellt sicherlich das Verhältnis zwischen Gesamtstadt und Bezirken dar. Man ist beim schnellen Hinsehen versucht, einen Vergleich mit der zentralstaatlichen und gemeindlichen Politik in Großbritannien aufmachen zu wollen. Zu unterschiedlich sind allerdings doch die Rahmenbedingungen. Die Stadtstaatensituation Berlins schränkt die Vergleichbarkeit ein, doch zeigt das beschriebene Verhältnis doch typische Merkmale der Auseinandersetzung zwischen „lokalen“ und „überlokalen“ Belangen, die auch in anderen verfassungsrechtlichen Konstellationen anzutreffen sind, beispielsweise in der Verkehrspolitik zwischen Bund/Land und Gemeinden u. v. a.. Interessant an der Untersuchung - und bis zu einem gewissen Grad wohl auch übertragbar - dürfte unabhängig von der speziellen Situation vor Ort die Beobachtung sein, wie stark Hierarchie mit welchen Mechanismen auch heute noch wirkt, auf welche Weise eine Abschottung der Politik von den Nöten vor Ort unter Berufung auf ein Gesamtwohl vorgenommen werden kann und wie diese durch Abstrahierung von Entscheidungsdetails zu einer konventionellen und angesichts der geringen Einflußmöglichkeiten auf Städtebaupolitik und des geringen Interesses an Einzelentscheidungen von einer breiten, nicht näher definierten Mitte getragenen Politik wird. Dies ist insofern bedeutsam, als allenthalben von partnerschaftlichen Ansätzen und intermediären Organisationen die Rede ist, dabei aber ein wichtiges Feld der Stadtentwicklungspolitik, die Innenstadtpolitik, vernachlässigt wird, die für kaum einen Bürger allergrößte, aber dafür für fast alle wenigstens eine gewisse Bedeutung hat und auf diese Weise mit anderen Mechanismen bearbeitet wird als die an der Wohnung und dem Wohnumfeld anknüpfende Bestandspolitik auf der einen Seite und die an den Bedürfnissen der Wirtschaft anknüpfende Flächenangebotspolitik in Gewerbe- und Industriegebieten auf der anderen Seite.

Die vorliegende Untersuchung zeigt anhand der vielfältigen Konflikte, inhaltlichen sowie argumentativen Verkürzungen und selektiven Beteiligungsmechanismen, daß für die Innenstadtpolitik noch keine adäquate Form eines Mittelwegs zwischen der konventionellen Politik für Wohnquartiere und der für Gewerbegebiete gefunden ist, die breite Akzeptanz sowohl auf Seiten der Stadtbürger als auch auf der der Investoren finden würde. Ob sie möglich ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Die Ergebnisse dieser Untersuchung scheinen jedoch gerade im Hinblick auf den Stand der Innenstadtpolitik typische Befunde zu liefern.

3.3 Weiterer Forschungsbedarf

Eine qualitative Untersuchung der Entscheidungen in einer Stadt verlangt geradezu nach einer Einbindung in einen weitergehenden Vergleich. Während beispielsweise in den USA und dem Vereinigten Königreich die hier interessierenden Fragestellungen intensiv, anhand vieler Fallstudien und sogar vergleichend behandelt wurden, steht eine ähnliche Beforschung in Deutschland noch aus. Insbesondere die Verknüpfung zwischen Stadtentwicklungspolitik aus wirtschaftlicher Sicht und Städtebaupolitik ist noch kaum beleuchtet worden - und spielt auch in den oben genannten Ländern eine geringe Rolle.

Dabei ist insbesondere die Frage näher zu beleuchten, inwiefern und auf welche Weise städtebauliche Leitbilder sich unabhängig von der Stadtentwicklungspolitik wandeln und welchen Einfluß diese Wandlungen auf die Stadtentwicklungspolitik besitzen. Während in dieser Untersuchung das Zusammenspiel von räumlich kriegsbedingt „entleerter“ Stadt, aufkommenden innerstädtischen Verdichtungsleitbildern und einer *city*-relevanten Flächennachfrage in einem bestimmten Zeitraum für die Durchsetzung eines Leitbilds sorgte, sind autonome Einflüsse von Leitbildern und hegemonialen fachlichen Leitvorstellungen auf die Stadtentwicklungspolitik in Zeiten weniger ausgeprägter Sonderkonjunkturen üblich, doch schlagen diese sich auch dann realweltlich nur schubweise in größeren Projekten nieder. Inwiefern die Leitvorstellungen ihrerseits wiederum von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflusst sind, ist gerade angesichts der stark im Wandel befindlichen immobilienwirtschaftlichen Konzepte und Strategien der Investoren und der in den letzten Jahrzehnten äußerst zähen Umsetzung von fachlich motivierten Leitvorstellungen wie der „urbanen Mischung“ oder der „ökologischen Stadt“ weitere Untersuchungen wert.

Zwar wurde in dieser Studie versucht, von den herausragenden Einzelprojekten wegzukommen und eine Annäherung an das „Alltagsgeschäft“ der Stadtentwicklungspolitik zu erreichen, doch bleiben die untersuchten Projekte in ihrer Dimension immer noch außergewöhnlich. Eine quantitative Analyse könnte sie in einen Zusammenhang stellen mit der Entscheidungsrealität auch kleinerer Projekte. Dabei wäre der Untersuchungsansatz zu formalisieren und zunächst herauszufinden, welche Akteure welchen Beitrag zu den Projektzielen geleistet haben. Daraus ließe sich das Verhältnis vorausschauender, strategischer Planung für bestimmte Standorte, projektgebunden eingebrachter Ziele der öffentlichen Hand und Anforderungen der Investoren in Abhängigkeit von der Projektgröße präziser bestimmen und überdies ausleuchten, ob der Einfluß der Öffentlichkeit mit der Größe der Projekte aufgrund der stärkeren öffentlichen Thematisierung wächst oder aufgrund der stärkeren strategischen Bedeutung eines Projekts und damit dem steigenden Einfluß des Investors sinkt. Hierfür sind in der vorliegenden Studie qualitative Ausführungen gemacht worden, die wie ihre übrigen Beobachtungen quantitativ gestestet werden können. Damit wäre ein komplementäres Verhältnis zwischen der explorativen Rolle einer qualitativen Studie und einer stärker falsifizierend-variablenorientierten Rolle einer quantitativen Studie hergestellt, das in dieser Untersuchung nur angedeutet werden konnte und bewußt nicht im Mittelpunkt stehen sollte.

Im wichtigen interkommunalen Vergleich, der oben bereits erwähnt wurde, werden andere Herangehensweisen an Stadtentwicklungspolitik aufscheinen, die im Falle der USA und des Vereinigten Königreichs inzwischen zu der schwer überschaubaren Fülle von Regimetyten usw. geführt haben, ohne eine abschließende Sortierung und theoretische Erklärung geben zu können. Dabei ist darauf zu achten, daß die Rolle der örtlichen Standortbedingungen - die hier bereits ausführlich für Berlin an den verschiedensten Stellen thematisiert wurden - neben den politischen Kulturen und Traditionen hinreichend gewürdigt wird. Ziel des interkommunalen Vergleichs wird neben der tieferen theoretischen Durchdringung des Gegenstands die Suche nach „Best-Practice-Ansätzen“ sein, also die normativ geleitete Frage nach der Sinnhaftigkeit des Einsatzes von Organisations- und Beteiligungsmodellen, partnerschaftlichen Ansätzen, Leitvorstellungen usw. Betrachtet man sich die Komplexität der Stadtentwicklungspolitik und den biswei-

len leichtfertigen oder sogar politisch-strategischen Einsatz von *Best-Practice*-Ansätzen zur Durchsetzung hegemonialer Entwicklungsmodelle, zeigt sich bisher eine massive Vernachlässigung der Standortbedingungen¹¹⁹⁵. Gerade durch die Zusammenschau verschiedenster Einzelprojekte in ein und demselben Rechtsrahmen wie beispielsweise dem der Bundesrepublik Deutschland ließen sich hier fundiertere Erkenntnisse über die tatsächlichen Möglichkeiten einer eigenständigen, aktiven und konsistenten Stadtentwicklungspolitik gewinnen. Die Ergebnisse dieser Studie, die für die so oft kritisierte Stadt ein hohes Maß an Entscheidungsfähigkeit konstatieren konnte, deuten bislang eher darauf hin, daß diese Möglichkeiten bisher überschätzt werden und sich mit geringen Variationen ohnehin ein Cocktail aus politischer Kultur und Standortbedingungen in Realentwicklung übersetzt, der höchstens - systemtheoretisch gesprochen - mit den Mitteln der „dezentralen Kontextsteuerung“ (Willke 1996) ein wenig beeinflusst werden kann.

Will darüber hinaus die Profession der Planer im weiteren Sinne sich strategisch auf weitere Entwicklungsschübe vorbereiten, wird sie nicht umhinkommen, ein längerfristig wirksames *Monitoring*-System für Großprojekte zu entwickeln, das die Versprechungen von Investoren und die Befürchtungen von Kritikern vor Realisierung eines Projekts kritisch nach dessen Inbetriebnahme evaluiert und systematisiert. Eine komplette Zusammenschau solcher Evaluationsstudien könnte die Profession im Überzeugungskampf gegen Politiker und viele andere Akteure befähigen, konkurrierende Legitimationsstrategien zu entkräften, die sich in dieser Untersuchung als ein wesentliches Durchsetzungsinstrument herausgestellt haben, aber nur deshalb funktionieren können, weil an vielen Stellen in Städtebau und Stadtplanung mangels plausibler Wirkungsabschätzungen im Verweis auf eine mögliche Zukunft bei der Auseinandersetzung zwischen Projektbefürwortern und -gegnern Aussage gegen Aussage steht.

3.4 Kurzfassung der Arbeit

Diese Untersuchung beleuchtet an acht Fallstudien die Büroflächenpolitik in Berlin in den 1980er und 1990er Jahren. Dabei steht die Vereinigungszeit und der mit ihr einhergehende Boom bei der Planung und Realisierung von Büroflächen im Mittelpunkt, doch werden Vergleiche mit der Situation in Berlin (West) vor der Vereinigung und der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit einer völlig veränderten Büroflächenkonjunktur hergestellt. Die Untersuchung wendet sich dennoch nicht den herausragenden und schwer vergleichbaren Vorzeigeprojekten des Senats (Potsdamer Platz, Friedrichstraße, Alexanderplatz) zu, sondern versucht, durch einen Fokus auf Projekte aus der „zweiten Reihe“ (Kant-Dreieck, Kranzler-Eck, Zoofenster-Block, Bolle-Block, Pariser Platz, Ostbahnhof-Umfeld, Ring-Center, Treptowers) das Verhältnis der Akteure untereinander unter Einschluß der Investoren, der Bürger, der Planer und insbesondere der Berliner Bezirke zu beleuchten. Weiter stehen Ziele, Argumentationsweisen, Konflikte und ihre Bewältigung, die Struktur des Entscheidungsprozesses und der Einfluß von Rahmenbedingungen, Rechtsinstrumenten und planerischen Strategien auf Entscheidungsfindung und Implementation im Mittelpunkt der Untersuchung. Über andere Studien aus dem Feld der lokalen Politikforschung hinausgehend, wird hier außerdem versucht, näher zu ergründen, welche Mechanismen bei der Planung und Durchsetzung der einzelnen städtebaulichen Merkmale von Projekten eine Rolle spielen. Abschließend werden die in der Analyse erarbeiteten Resultate zu einer Einschätzung des Erklärungsgehaltes gängiger Theorieansätze herangezogen und ein Versuch zu ihrer Weiterentwicklung unternommen. Die Arbeit schließt ab mit einem Ausblick auf mögliche Veränderungen und Empfehlungen für den Entscheidungsprozeß und die an ihm beteiligten Akteure.

Die Fallstudien haben dabei insbesondere deutlich gemacht, daß die erzielten Einigungen der Entscheidungsprozesse die Mehrheitsverhältnisse in der Stadtentwicklungspolitik widerspiegeln und sich so Wachstumsorientierungen einer großen Koalition aus Vertretern verschiedener Parteien über die Spitze der Exekutive und unter Nutzung verschiedener Institutionen, zumeist im Zusammenhang mit der Berliner

¹¹⁹⁵ Bestes Beispiel ist die Weltkonferenz „Urban 21“ im Juni 2000 in Berlin, auf der das erfolgreiche Entwicklungsmodell Singapurs geradezu als Allheilmittel für die Lösung urbaner Probleme unter ganz anderen Rahmenbedingungen verkauft wurde, ohne die Schlüsselbedeutung Singapurs als Handelsdrehscheibe Südostasiens hinreichend zu würdigen, die ganz entscheidend von seiner Vergangenheit als bedeutende Hafenstadt abhängt und keineswegs einfach für eine Stadt wie beispielsweise Timbuktu - vor einigen Jahrhunderten ebenfalls ein bedeutender und reicher Handelsplatz, aber inzwischen mit dem Niedergang der Sahara-Karawanen in die Bedeutungslosigkeit abgesunken - wiederholbar ist.

Stadtstaatenverfassung stehend, bis in das Einzelprojekt übersetzen. Damit ist die Herstellung politischer Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit in einer „hyperpluralistischen“ Stadt möglich. Das starke Investoreninteresse aufgrund von Vereinigung und internationaler Büroflächenkonjunktur, die Unfähigkeit der Politik, in einer zersplitterten Akteursstruktur stringent zu steuern, die politischen Ideen einer Metropolenwerdung, der Einfluß der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Normierung einer konfliktiv geführten Debatte, die Berufung auf die Normalität von „Schweinezyklen“ auf dem Büroflächenmarkt und die großen Potentiale für Büroflächen im Zentrum der immer noch von Kriegs- und Nachkriegszerstörungen geprägten Stadt tragen in dieser Situation zu einer Überproduktionskrise am Büroflächenmarkt bei. Sie wird von der Politik zumindest billigend in Kauf genommen, was wiederum einen Ausdruck der gängigen und von gesellschaftlichen wie politischen Mehrheiten vertretene Interpretationen von Wirtschaftsförderungspolitik in einer Zeit der Tertiärisierung darstellt. Ein hohes Angebot an Flächen wirkt preisdämpfend, und so wird unter Zurückkenntnisnahme der tendenziellen Überzeichnung von Konjunkturausschlägen auf dem Büroflächenmarkt eine erhebliche Nachverdichtung der Berliner Innenstadt einhergehend mit einer Zentralisierung des Arbeitsplatzgefüges sanktioniert, in der Hoffnung auf eine mittelfristig wieder steigende Nachfrage nach Büroflächen, bei der das hohe Angebot als positiver Standortfaktor für die Stadt angesehen werden kann. Ob dabei die durch die Tertiärisierung erhofften Arbeitsplätze tatsächlich entstehen, spielt zunächst keine entscheidende Rolle, da argumentativ die in der Öffentlichkeit fälschliche Gleichsetzung von Büroflächenproduktion und Arbeitsplatzschaffung kaum hinterfragt wird und der Politik andere Instrumente für eine Überwindung des extremen Niedergangs im sekundären Sektor nicht zur Verfügung zu stehen scheinen. Die Chancen einer konsequenten Standortsteuerung müssen vor dem Hintergrund dieser vorrangigen Angebotsschaffung zurückstehen. Die Politik verknüpft sich mit einer Interpretation des Leitbilds der nachhaltigen Stadt, das, ausgehend von der Forderung nach einer Begrenzung des Siedlungsflächenverbrauchs in der Debatte über die ökologische Stadt in den 1980er Jahren, eine hinreichende Legitimation für eine grundstücksbezogenen vehementen und durch den Druck von Investoren beförderte Verdichtungspolitik darstellt, die vor der Vereinigung in West-Berlin nicht zuletzt wegen des Schwerpunkts der Stadtentwicklungstätigkeit auf dem Wohnungsbau, der Nachwirkungen städtebaulicher Leitbilder der Moderne, eines Schwerpunktes auf einer Attraktivitätssteigerung der Innenstadt für die Bewohner und des geringen privaten Investitionsdrucks nicht denkbar gewesen wäre. Der erhebliche Wandel der Stadtentwicklungspolitik ist also – bei starker Kontinuität innerhalb der Fachwelt und der Akteursgruppe der öffentlichen Hand – durch die neuen Aufgabenfelder und Rahmenbedingungen in Verbindung mit der strategischen Neuausrichtung einiger Institutionen der Stadtentwicklungspolitik wie Beratergremien und Verfahrenstypen möglich. Die durch die Planungsgeschichte West-Berlins etablierte planungsrechtliche „Befreiungstradition“ in Verbindung mit einer tendenziellen Immunisierung von Senatsverwaltungen gegenüber der Außenwelt bildet dabei ein neoeletistisches Muster von Stadtentwicklungspolitik heraus, das über teilweise inszenierte Öffnungen in die Außenwelt Legitimation herstellt, aber ihre Beteiligungsschwerpunkte ganz deutlich im Bereich der Stadterneuerung besitzt und die Neudefinition des Zentrums mit erheblichen Baumaßnahmen einem kleinen Kreis von gestalterisch-städtebaulich orientierten Politikern, Architekten und anderen Fachleuten überläßt, in dem die Investoren eine wichtige, aber keine herausragende Rolle spielen. Konflikte sind dabei insofern selten, als die große Zahl von Planungsverfahren im Boom die mit einem leistungsfähigen Planungsapparat ausgestattete Verwaltung insbesondere gegenüber der in ihrer Rolle in einem Stadtstaat zwischen Landesparlament und Stadtrat verunsicherten Legislative stärkt und im Einzelfall die politische Spitze der Exekutive über eine Reihe von Mechanismen verfügt, um Widerstand aus den Bezirken, der Fachwelt oder der Reihe der Bürgerinnen zu überwinden. Widerstand wird dabei bisweilen antizipiert und quasi-pluralistisch in die Prozesse integriert, was zur Einschätzung des Prozesses als Ausdruck der Mehrheitsverhältnisse beiträgt. Eine Auseinandersetzung mit „Wachstumsmanagement“-Ansätzen wird dagegen nur von einer Minderheit gefordert und bleibt vor dem Hintergrund der eher reaktiven Stadtentwicklungspolitik auf Nachbesserungen im Detail beschränkt, während massive Veränderungen an einmal politisch sanktionierten Projekten vorwiegend durch den Rückzug von Investoren aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten stattfinden. Die Konfliktbewältigung bedient sich dabei argumentativ der besonderen Merkmale der Stadtentwicklungspolitik, die kaum auf wissenschaftlich abgesicherte Untersuchungen zurückgreifen kann und Raum für vielfältige Interpretationsmöglichkeiten und unterschiedlichste Stadtvorstellungen bietet.

Für die Weiterentwicklung von Entscheidungsprozessen lassen sich aus dieser Untersuchung einige Schlußfolgerungen ziehen. Sie gehen davon aus, daß durch eine intensiviertere Thematisierung in bestimmten Bereichen, eine frühzeitige Einbeziehung von Bedürfnissen der Benutzer von Stadt, eine aktive

Stadtentwicklungspolitik, die Förderung von Planungskultur durch Qualifizierung der Akteure sowie Stärkung der Diskursfähigkeit der Legislative und der Bürger und schließlich durch die Herstellung einer fairen Balance zwischen Beschleunigungs- und Beteiligungsansprüchen Verbesserungen der Problemlösungs- und Konfliktbewältigungsfähigkeit des Entscheidungssystems herstellen lassen. Dagegen wird vor einer einseitigen Orientierung auf das Beschleunigungsziel ebenso gewarnt wie vor einer Überfrachtung der Ansprüche an den Beteiligungsprozeß, solange dieser sich durch einen Mangel an adäquater Verhandlungsmacht der Bürgerinnen auszeichnet.

TEIL E
ANHANG

1. RECHTSGRUNDLAGEN

1.1 Vorbemerkungen

Die vorliegende Studie behandelt planungspolitische Fragestellungen u. a. aus politikwissenschaftlicher Sicht. Sie geht von der Kenntnis der im Planungsalltag des Untersuchungsraums Berlin angewandten Rechtsgrundlagen aus. Um Lesern, die möglicherweise keinen genaueren Einblick in bau- und planungsrechtliche Vorschriften oder die Besonderheiten der Berliner Verfassung mit ihrem zweistufigen Verwaltungsaufbau haben, seien hier die wichtigsten Vorschriften zusammengestellt, die in der Studie erwähnt werden. Dabei werden die Berliner Landesgesetze, die bau- und planungsrechtliche Bedeutung haben und nicht aus der Besonderheit Berlins als Stadtstaat entspringen, unter den bau- und planungsrechtlich relevanten Vorschriften mitbehandelt. Da die Untersuchung keine Rechtstatsachenforschung sein will und sollte, wird auf eine im rechtswissenschaftlichen Sinne präzise Darstellung zugunsten eines Überblicks über die Funktionsweise der rechtlichen Rahmenbedingungen verzichtet.

Einige Rechtsnormen sind während des Untersuchungszeitraums geändert oder grundlegend novelliert worden¹¹⁹⁶. Sofern dies für die Fallstudien von Bedeutung ist, werden die relevanten Änderungen im folgenden behandelt. Darüber hinausgehende Änderungen bleiben jedoch unerwähnt, so daß die zum Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeit geltende Rechtsordnung von den dargestellten Verhältnissen abweichen kann. Hierauf wird nicht im Detail eingegangen.

1.2 Bau- und planungsrechtlich relevante Vorschriften

1.21 Das Baugesetzbuch (BauGB)¹¹⁹⁷

Das Baugesetzbuch enthält neben anderen Vorschriften die wesentlichen Aussagen über das Verfahren der Bauleitplanung. Die Bauleitplanung gliedert sich in die vorbereitende (Flächennutzungsplanung) und die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplanung). Instrumente sind der für die gesamte Gemeinde aufgestellte Flächennutzungsplan (FNP) und der Bebauungsplan (B-Plan).

Das Verfahren der Bauleitplanung (§§ 1-4) sieht eine frühzeitige Beteiligung der Bürger, eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, also insbesondere der Behörden, und eine Auslegung vor. Der Plan wird Schritt für Schritt konkretisiert. Bedenken und Anregungen der Bürger sowie Hinweise und Einwände der Träger müssen gerecht untereinander und gegeneinander abgewogen werden (§ 1 (5) BauGB). Diese Abwägung bildet formal das Herzstück des Planverfahrens.

Der FNP (§ 5 BauGB) baut auf der Regionalplanung auf und ersetzt gemäß § 5 (1) S. 5 des Raumordnungsgesetzes im Land Berlin - solange es keine verbindliche gemeinsame Landesplanung mit dem Land Brandenburg gibt - auch die Programme und Pläne der Raumordnung. Er stellt für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Bodennutzung dar. Er ist behördenintern verbindlich, entfaltet aber für den Bürger keine unmittelbare Rechtswirkung. Aus ihm kann also kein Bürger Rechtsansprüche z. B. in bezug auf sein Grundstück ableiten. Der Flächennutzungsplan stellt u. a. Bauflächen, Gemeinbedarfsflächen, Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen, Grünflächen, Wasserflächen, landwirtschaftliche Nutzflächen und Grünverbindungen von übergeordneter Bedeutung dar. In Berlin werden insbesondere Bauflächen und Grünflächen nur dann flächig dargestellt, wenn sie eine Größe von mindestens 3 ha aufweisen.

¹¹⁹⁶ Vgl. beispielsweise Zivier 1998.

¹¹⁹⁷ Vorläufer: Bundesbaugesetz bis 08.12.1986

Der B-Plan (§ 9 BauGB) wird aus dem FNP entwickelt (§ 8 BauGB), d. h. er konkretisiert dessen Darstellungen grundstücksgenau und führt sie in bindendes Recht über die städtebauliche Ordnung über. Er wird als Satzung vom Gemeinderat beschlossen. Die möglichen Festsetzungen des B-Plans sind abschließend in § 9 BauGB aufgeführt. Zu ihnen zählen vor allem Baugebiete, Verkehrsflächen, Grünflächen, Gemeinbedarfseinrichtungen, aber auch Vorkehrungen zum Schutz der Natur und der Umwelt u.v.a. Für die Baugebiete kann der B-Plan neben der Art auch das Maß der baulichen Nutzung, die Überbaubarkeit der Grundstücksflächen und die Bauweise festsetzen (siehe Baunutzungsverordnung).

Genehmigungsfähige Bauvorhaben dürfen öffentlichen Rechtsvorschriften nicht widersprechen. Eine dieser Vorschriften ist das Bauplanungsrecht. Die Zulässigkeit von Vorhaben wird in diesem Sinne durch die §§ 29-38 BauGB geregelt. Für Gebiete, in denen ein Bebauungsplan festgesetzt ist, ist dessen Festsetzungen zu folgen (§ 30). Handelt es sich sogar um einen qualifizierten Bebauungsplan, also einen, der Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält, dann sind neben einer gesicherten Erschließung lediglich die Festsetzungen des Bebauungsplans für die Zulässigkeit eines Vorhabens ausschlaggebend (§ 30 (1)). Handelt es sich nicht um einen qualifizierten Bebauungsplan, dann ist zusätzlich § 34 heranzuziehen, der in Gebieten im „Innenbereich“, also im Zusammenhang bebauten Ortsteilen, Vorhaben dann für zulässig erklärt, wenn sie sich in die nähere Umgebung nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksflächen einfügen. Im „Außenbereich“ gilt der § 35, der umfangreiche Vorschriften macht, die für diese Untersuchung kaum relevant sind und dafür sorgen sollen, daß nur unter gewissen Voraussetzungen überhaupt im Außenbereich gebaut werden kann. Nach § 31 kann ein unter bestimmten Umständen von Vorschriften des Bebauungsplans befreit, also trotz seiner abweichenden Merkmale genehmigt werden. Nach § 33 ist eine Zulässigkeit von Vorhaben im Aufstellungsverfahren des Bebauungsplans durch Erklärung der „Planreife“ möglich, wenn das Verfahren wichtige Beteiligungsschritte durchlaufen hat und mittels verschiedener Regelungen sichergestellt werden kann, daß das zu genehmigende Vorhaben dem später festgesetzten Plan nicht widersprechen wird. Die Planreifeerklärung ermöglicht eine gewisse Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.

Für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung ist die Tatsache, daß aufgrund der Bestimmungen des Baugesetzbuchs einmal verliehene Nutzungsrechte an Baugrundstücken - sei es aufgrund der Zulässigkeit von Bauvorhaben nach § 34 wegen der Eigenart der näheren Umgebung, sei es aufgrund der Festsetzung eines Bebauungsplans nach § 30 - eine gewisse Stabilität aufweisen. Die §§ 39-44 sehen in diesem Zusammenhang umfangreiche Entschädigungsregelungen für Eingriffe der öffentlichen Hand in diese Nutzungsrechte vor, so daß in der Praxis insbesondere eine nachträgliche Reduzierung einer einmal eingeräumten zulässigen baulichen Dichte eher selten stattfindet, selbst wenn die Rechtsfolgen einer solchen Entscheidung unproblematisch zu sein scheinen. Offenbar werden mögliche Klagen von Eigentümer so bewußt vermieden, da diese zu einem schwer abschätzbaren politischen Ansehensverlust führen könnten.

Das BauGB regelt in seinen §§ 85-122 das Enteignungsverfahren. Für diese Untersuchung genügt der Hinweis darauf, daß eine Enteignung im wesentlichen für die Durchführung von Maßnahmen der technischen und der sozialen Infrastruktur möglich ist, aber nur dann, wenn das Planungsziel der öffentlichen Hand nicht auf einem anderen Weg erreichbar ist. Den Eigentümern steht eine Entschädigung zu. Das Rechtsverfahren sichert den Eigentümern überdies umfangreiche Klagemöglichkeiten zu. Durch diese Vorschriften ist das private Eigentumsrecht (vgl. Art. 14 Grundgesetz) gegen Eingriffe gut geschützt. Enteignungsverfahren werden daher wegen ihrer Langwierigkeit, der Kosten für Entschädigungen und der Ungewißheit über ihren Ausgang nach Möglichkeit auf ein Minimum begrenzt.

Im § 172 wird der Gemeinde das Recht zur Aufstellung sogenannter Erhaltungssatzungen eingeräumt. U. a. kann diese Gebiete dazu erklären, wenn deren städtebauliche Eigenart aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt erhaltenswert erscheint. Die Gemeinde behält sich dann ein Mitspracherecht bei der Genehmigung von Bauvorhaben insofern vor, als diese mit den Zielen der Erhaltungssatzung in Einklang sein müssen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff) werden in dieser Untersuchung nur am Rande erwähnt. In ihnen gelten besondere Vorschriften, die eine zügige Durchführung von städtebaulichen Ent-

wicklungen mit besonderer Bedeutung sicherstellen sollen. Durch die Einsetzung eines sogenannten Entwicklungsträgers (§ 167) ergeben sich Akteurskonstellationen, die durch die Zwischenschaltung einer häufig durch informelle Verbindungen zur öffentlichen Hand gekennzeichneten Organisation zwischen diese und die eigentlichen Bauherren und späteren Grundstückseigentümer stark von den Fallstudien dieser Untersuchung abweichen.

Sonderregelungen für Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland sind in § 247 festgelegt. Für diese Untersuchung ist von Bedeutung, daß in bestimmten Gebieten, die für die Baumaßnahmen des Bundes vorgesehen sind, der Bund ein starkes Mitspracherecht bei der Planung eingeräumt bekommt.

1.22 Die Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Für den B-Plan definiert die Baunutzungsverordnung die festsetzbaren Baugebiete (§ 1(2), §§ 2-11), das in ihnen zulässige Maß der baulichen Nutzung und dessen Festsetzungsmöglichkeiten, die überbaubaren Grundstücksflächen und die Bauweise.

Die in dieser Arbeit relevanten Baugebietstypen sind das Allgemeine Wohngebiet (Abkürzung WA, § 4 BauNVO), in dem¹¹⁹⁸ Wohngebäude, der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Gastronomie und Handwerksbetriebe, soziale Infrastruktur und ausnahmsweise u.a. Hotels, nicht störendes Gewerbe und Verwaltungseinrichtungen zulässig sind, das Kerngebiet (MK, § 7 BauNVO), in dem Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Einzelhandel, Gastronomie, Hotels, Vergnügungsstätten, nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe, soziale Infrastruktur und unter gewissen Umständen u. a. auch Wohnungen zulässig sind, insbesondere, wenn der Bebauungsplan dies regelt, das Mischgebiet (MI, § 6 BauNVO), in dem Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandel, Gastronomie, Hotels, Gewerbebetriebe, Verwaltungen, soziale Infrastruktur und ausnahmsweise u.a. Vergnügungsstätten zulässig sind, das Gewerbegebiet (GE, § 8 BauNVO), in dem u. a. Gewerbebetriebe aller Art, Lagerstätten, Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude und ausnahmsweise soziale Infrastruktur und Vergnügungsstätten zulässig sind, und das Industriegebiet (GI, § 9 BauNVO), in dem vor allem Gewerbebetriebe aller Art, Lagerstätten und ausnahmsweise u. a. soziale Infrastruktur zulässig sind. Baugebiete können in gewissem Umfang in bezug auf die in ihnen zulässigen Nutzungen gegliedert werden. Außerdem ist der Ausschluß bestimmter Nutzungen durch Festsetzung bis zu einem gewissen Grad möglich.

Jedem Baugebiet ordnet die Baunutzungsverordnung in § 17 eine Maßobergrenze zu, die nur unter gewissen Bedingungen überschritten werden kann. Diese Bedingungen sind im wesentlichen der Nachweis der Erforderlichkeit durch besondere städtebauliche Gründe, die Sicherstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse und nachteiliger Auswirkungen auf Umwelt und Verkehr. Die genannten Voraussetzungen sind insbesondere für das Kerngebiet relevant, in dem in der Praxis häufig die Dichteobergrenze von GFZ 3,0 (s.u.) überschritten wird. Im B-Plan kann ein niedrigeres Maß festgesetzt werden. Das Maß der baulichen Nutzung wird im wesentlichen durch die Grundflächenzahl (GRZ) und die Geschosflächenzahl (GFZ) festgesetzt. Die GRZ gibt den Anteil des Grundstücks an, der überbaut werden darf. Die GFZ gibt das Verhältnis von zulässiger Geschosfläche und Grundstücksfläche an. Darüber hinaus können u. a. die Zahl der Vollgeschosse oder die maximale Trauf- oder Gebäudehöhe zur Festlegung des Maßes mitherangezogen und festgesetzt werden.

Für die Bestimmung der überbaubaren Grundstücksflächen werden Baugrenzen und Baulinien herangezogen. Eine Baugrenze gibt an, bis wohin gebaut werden darf. Ein Gebäude darf also einen von Baugrenzen umgrenzten Bereich teilweise oder ganz bebauen, aber nicht über ihn hinausreichen. Eine Baulinie gibt darüber hinaus an, wo gebaut werden muß, beispielsweise, um eine Fluchtlinie oder eine bestimmte städtebaulich markante Ecke oder Figur herbeizuführen.

Die wichtigsten beiden Bauweisen sind die offene und die geschlossene Bauweise. Bei der offenen Bauweise haben die Gebäude einen seitlichen Grenzabstand zum Nachbargrundstück und besitzen eine Länge von bis zu 50 m. In der geschlossenen Bauweise wird an die Grundstücksgrenze angebaut.

¹¹⁹⁸ Für die präzisen Formulierungen vgl. BauNVO. Hier soll lediglich eine prägnante Übersicht der Gebietstypen gegeben werden.

1.23 Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Das Bundesnaturschutzgesetz ist hier insbesondere relevant wegen der Vorschriften zu Eingriff und Ausgleich nach §§ 8 ff. Eingriffe in Natur und Landschaft sind „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können.“ (§ 8(1) BNatSchG). Demnach sind die größeren Bauvorhaben, die diese Arbeit behandelt, sämtlich als Eingriffe anzusehen. Naturschutzgesetzliche Regelungen verpflichten die Verursacher von Eingriffen, diese zu vermeiden oder auszugleichen, wenn sie nicht vermieden werden können. Ein Ausgleich ist letztlich meist eine Aufwertung der Grün- und Freiflächensituation in qualitativer oder quantitativer Hinsicht im unmittelbaren Umfeld des Eingriffs. Ist ein solcher Ausgleich nicht möglich, wird Ersatz an anderer Stelle oder durch eine Ersatzzahlung an die Gemeinde geschaffen, die damit Aufwertungsmaßnahmen im Naturhaushalt finanziert. (§ 8 BNatSchG)

Im Vorfeld von Baumaßnahmen wird Baurecht in der Regel gemäß § 34 BauGB (Vorhaben in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen) bzw. durch die Aufstellung eines Bebauungsplans geschaffen (s. o.). Die Naturschutzgesetze regeln seit Frühjahr 1993, daß ein Vorhaben, auf dessen Genehmigung nach § 34 BauGB ein Rechtsanspruch besteht, nicht als Eingriff anzusehen ist (§ 8a(6) BNatSchG), und der Ausgleich eines Eingriffs bei Aufstellung eines Bebauungsplans der Abwägung der Belange unterliegt (§ 8(1) BNatSchG). War demnach vor der Novellierung zumindest aufgrund der Gesetzeslage stets ein Ausgleich bzw. Ersatz erforderlich, entfällt dieser nun bei Genehmigung nach § 34 BauGB und ist nach Auslegung der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr inzwischen bei Bebauungsplänen lediglich auf den Teil der Baumaßnahme zu beziehen, der über die nach § 34 BauGB zulässige Baumasse hinausgeht, ungeachtet einer Abwägung, die das Ausgleichserfordernis weiter einschränken kann.

Landesrechtliche Regelungen haben die Eingriffsregelung konkretisiert und Ausführungsvorschriften für die Ermittlung der Ausgleichsmaßnahmen entwickelt. Sie kommen typischerweise im Rahmen von Eingriffs-Ausgleichs-Gutachten, die im Bebauungsplanverfahren erstellt werden, zur Anwendung. Typische Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind Dach- und Fassadenbegrünungen, Anpflanzungen von Bäumen, Entsiegelungsmaßnahmen sowie Qualitätsverbesserungen an bestehenden Grün- und Freiflächen wie naturnahe Bepflanzung oder der Übergang von intensiver zu extensiver Bewirtschaftung u. v. m.

1.24 Das Berliner Naturschutzgesetz (NatSchG Bln)

Das Berliner Naturschutzgesetz definiert Eingriffe in § 12. Darüber hinaus regelt es wie die anderen Landesnaturschutzgesetze die Landschaftsplanung. Es sieht die Aufstellung eines Landschaftsprogramms durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie vor, das parallel zum Flächennutzungsplan für das gesamte Stadtgebiet erarbeitet wird. Seine Inhalte sind Abwägungsmaterial für Bebauungsplanverfahren (§ 7 NatSchG Bln). Das Gegenstück zu Bebauungsplänen stellen Landschafts- und Grünordnungspläne dar, die allerdings für die vorliegende Arbeit kaum eine Rolle spielen (§§ 8 ff NatSchG Bln). Relevant sind dagegen die Vorschriften der §§ 14-17, die - in der zum Zeitpunkt der wesentlichen naturschutzrechtlich relevanten Entscheidungen dieser Untersuchung gültigen Fassung - die Vorschriften zu Eingriff und Ausgleich konkretisiert. Bedeutsam ist insbesondere die Zuständigkeit des Senats für die Festlegung der Höhe von Ausgleichsabgaben und die der jeweiligen Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde, also in der Regel zunächst der bezirklichen Bau- und Wohnungsaufsichtsämter bzw. Naturschutz- und Grünflächenämter¹¹⁹⁹.

1.25 Das Denkmalschutzgesetz Berlin (DSchG Bln)

Das Denkmalschutzgesetz von Berlin wies bis zu seiner Novellierung in den 1990er Jahren eine Besonderheit gegenüber denen anderer Bundesländer auf: Die Denkmaleigenschaft wurde im sogenannten konstitutiven Verfahren festgestellt. In anderen Bundesländern und im novellierten Berliner Gesetz kommt das sogenannte Listenverfahren zum Einsatz.

¹¹⁹⁹ Zum Zeitpunkt der Untersuchung, inzwischen durch die Verwaltungsreform umbenannt.

Ein Baudenkmal¹²⁰⁰ ist „eine bauliche Anlage, ein Teil einer baulichen Anlage oder eine Mehrheit baulicher Anlagen, eine Gartenanlage, eine öffentliche Grünanlage oder ein Friedhof, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Bedeutung oder wegen ihrer Bedeutung für das Stadtbild im Interesse der Allgemeinheit liegt“ (§ 2(1) DSchG Bln). Sämtliche bauliche Veränderungen an einem Denkmal sind durch die Denkmalbehörden genehmigungspflichtig, wobei die Fachabteilung Baudenkmalpflege¹²⁰¹ bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung de facto ausschlaggebend für die hier vorliegende Untersuchung ist (§§ 3, 10, 11). Die Umgebung eines Denkmals darf durch Baumaßnahmen nicht so verändert werden, daß die Eigenart und das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigt sind (§ 16).

Das konstitutive Verfahren (§ 6(3)) räumt den Verfügungsberechtigten ein Anhörungsrecht ein, so daß vor einer Eintragung häufig langwierige Auseinandersetzungen bis hin zu Gerichtsverfahren standen. Im Listenverfahren besteht dagegen dieses Anhörungsrecht nicht.

Das Denkmalschutzgesetz ermächtigt weiter den Senat, durch Rechtsverordnung sogenannte „Geschützte Baubereiche“ zu bestimmen, in denen besondere - insbesondere gestalterische - Anforderungen an bauliche Anlagen, unbebaute Flächen und Werbeanlagen zum Schutz von Baudenkmalen oder zur Bewahrung der Eigenart eines Stadtbilds von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung (§ 17). Auch hier werden Baugenehmigungen im Einvernehmen mit der Denkmalbehörde erteilt.

1.26 Die Bauordnung von Berlin (BauOBl)

Die Bauordnung von Berlin ist wie andere Landesbauordnungen ein Landesgesetz und baut auf der Musterbauordnung auf¹²⁰². Sie regelt insbesondere das Baugenehmigungsverfahren, die Abstandsflächen und Gestaltungsvorschriften (§§ 54 ff, 6, 76(7)).

Das Baugenehmigungsverfahren wird von Bauaufsichtsbehörden durchgeführt. Es ist für Bauvorhaben von der Größenordnung, die in dieser Arbeit behandelt werden, durchzuführen. Die Bauaufsichtsbehörden prüfen, ob einem Bauvorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen. Neben baurechtlichen Vorschriften, wie sie die Bauordnung selbst formuliert (Brandschutz, Abstandsflächen, Gestaltung, Standsicherheit usw.), sind hier insbesondere planungsrechtliche Vorschriften aus dem Baugesetzbuch, naturschutzrechtliche, denkmalrechtliche und immissionsschutzrechtliche Vorschriften zu nennen, wie sie ansatzweise oben behandelt worden sind. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von dafür zuständigen Behörden geprüft, die die Bauaufsichtsbehörde in das Verfahren einbindet und deren Einvernehmen in bezug auf die jeweilige Rechtsnorm sie herstellt. Wenn einem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, hat der Bauherr Anspruch auf eine Baugenehmigung. Um die grundlegende Vereinbarkeit eines Bauvorhabens z. B. mit den städtebaulichen Vorschriften festzustellen, kann ein Vorbescheidsverfahren durchgeführt werden. Der Bauherr muß hierbei lediglich die zu klärenden Fragen in bau- und planungsrechtlicher Hinsicht eingehen, ohne das Bauvorhaben hinreichend bauantragsreif ausgearbeitet vorzulegen. Ein positiver Vorbescheid bindet die Bauaufsichtsbehörde, d.h., sie kann eine Genehmigung später nicht mehr aus Gründen verwehren, die im Vorbescheid zugunsten des Bauherrn beschieden wurden¹²⁰³. Eine Baugenehmigung hat eine Geltungsdauer von zwei Jahren und kann danach um jeweils ein Jahr verlängert werden.

Die Abstandsflächen werden in § 6 der Bauordnung geregelt. Die zentrale Abstandsvorschrift sagt aus, daß Abstandsflächen jeder Wand eines Gebäudes vorgelagert sind, sich nicht bei gegenüberliegenden Wänden überdecken dürfen und auf dem jeweiligen Grundstück, auf dem das Gebäude sich befindet,

¹²⁰⁰ Hier sollen nur Baudenkmale berücksichtigt werden.

¹²⁰¹ Auch hier gilt wiederum: Der Name wechselt - sogar während des Untersuchungszeitraums. Bedeutsam ist jedoch die bleibende Zugehörigkeit zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

¹²⁰² Die Bauordnung unterliegt häufigen Anpassungen und Novellierungen durch das Abgeordnetenhaus. Diesen Ausführungen liegt die Fassung vom 28.02.1985 zugrunde, die für die meisten hier untersuchten Fälle maßgeblich ist. Die wesentliche Neuerung späterer Fassungen betrifft die reduzierten Abstandsflächenanforderungen im öffentlichen Straßenland, während der Kern der Vorschriften erhalten geblieben ist.

¹²⁰³ Schwieriger ist der Fall, in dem sich in der Zwischenzeit die Rechtslage ändert, der hier aber ausgespart bleiben soll.

liegen müssen - außer bei einer Straßenfront, auf der die Abstandfläche bis zur Mitte der Fahrbahn reichen darf. Die Größe der Abstandfläche ist abhängig von der Art des Baugebiets, in dem das Baugrundstück liegt. Sie entspricht, grob gesprochen, in Wohngebieten der Traufhöhe des Gebäudes plus einem Drittel der Dachhöhe (Maß „H“), in Kerngebieten der Hälfte davon und in Gewerbegebieten einem Viertel davon. Bei weniger als 16 m langen Gebäudefronten gilt das Schmalseitenprivileg, gemäß dem vor zwei Außenwänden eines Gebäudes, die jeweils nicht länger als 16 m sind, im wesentlichen die Hälfte des obengenannten Maßes H ausreicht. Ein Bebauungsplan kann mit städtebaulicher Begründung die Abstandsflächenregelungen aushebeln, d. h. es kann dort ein geringerer Abstand als nach der Bauordnung festgesetzt werden (§ 6 (13)). Unter gewissen Voraussetzungen können Abstände unterschritten werden, nämlich in überwiegend bebauten Gebieten dann, wenn die Gestaltung des Straßenbildes oder besondere städtebauliche Verhältnisse dies erfordern. Es gelten aber Regelungen über Mindestabstände, die „nachbarschützend“ sind, d. h., daß ein Nachbar gegen deren Unterschreitung klagen kann. Diese gelten insbesondere zur seitlichen Grundstücksgrenze, außer wenn das Gebiet in geschlossener Bauweise bebaut wird (Bsp. Reihenhäuser).

Die Gemeinde - in Berlin der Bausenator - kann in einer Gestaltungssatzung Anforderungen an die Gestaltung von baulichen Anlagen und Werbeanlagen - in Berlin durch Rechtsverordnung - festlegen. Auch wenn die Gestaltungssatzung in der Regel dazu dient, bei baulichen Ergänzungen in Altbauquartieren eine Anpassung an die Gestaltungsmerkmale des Bestands zu erwirken oder Wildwuchs in individualistisch geprägten Gebieten, z. B. Einfamilienhausgebieten, zu vermeiden, ist sie grundsätzlich für jeden Gebietstyp einsetzbar. Sie kann auch einem bestimmten gestalterischen Teilzweck dienen, z. B. nur die Gestaltung von Werbeanlagen in einem Gebiet regeln. Die Gestaltungssatzung kann als Teil eines Bebauungsplans mit festgesetzt werden.

1.3 Besonderheiten der Berliner Rechtsordnung

1.31 Die Berliner Verfassung

Das Berliner Landesparlament ist das Abgeordnetenhaus (Art. 25 ff). Die Regierung wird durch den Senat ausgeübt (Art. 40). Neben dem Regierenden Bürgermeister gehören ihm die Senatoren an, die die Ressortchefs der Senatsverwaltungen - gewissermaßen einem Zwitter aus Landesministerien und gemeindlichen Dezernaten, vgl. dazu unten zum Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz - sind (Art. 43(4), Art. 51). Durch ihre direkte Wahl durch das Abgeordnetenhaus haben die Senatoren eine relativ starke Stellung; insbesondere können sie nicht durch den Regierenden Bürgermeister abgesetzt werden (Art. 41(2)). Auf der anderen Seite können sich Mißtrauensanträge des Abgeordnetenhauses gegen einzelne Senatoren richten (Art. 42(2)).

Die Senatsverwaltungen nehmen die Angelegenheiten wahr, die wegen ihrer übergeordneten Bedeutung oder wegen ihrer Eigenart einer einheitlichen Durchführung bedürfen (Art. 51(1)). Die sonstigen Angelegenheiten werden von den Bezirken wahrgenommen (Art. 51(2)). Die Zuständigkeitsbereiche werden in verschiedenen Vorschriften zwischen Senat und Bezirken abgegrenzt, deren rechtliche Grundlage Art. 51(3) bildet.

Die Berliner Bezirke stellen im zweistufigen Verwaltungsaufbau die untere Stufe dar und werden bisweilen als die „gemeindliche Ebene“ bezeichnet, wenn auch die Aufteilung von kommunalen und Landesaufgaben etwas komplizierter ist (vgl. unten). Als Faustregel kann angegeben werden, daß die Bezirke die gemeindlichen Aufgaben wahrnehmen, außer wenn Angelegenheiten von gesamtstädtischer Bedeutung betroffen sind. In den Bezirken werden Bezirksverordnetenversammlungen (BVV), gewissermaßen als Gemeinderat, vom Volk gewählt. Die BVV wählt wiederum die Mitglieder des Bezirksamts, den Bürgermeister und die Bezirksstadträte, die den Verwaltungseinheiten der Bezirke vorstehen (Art. 53 ff). In die Ausschüsse der BVV können auch ehrenamtliche Bürgerdeputierte durch die BVV gewählt werden (Art. 57(2)).

1.32 Das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVerwG)

Das Bezirksverwaltungsgesetz¹²⁰⁴ legt die Rechtsstellung und die Aufgaben der bezirklichen Organe fest. Die Bezirke sind Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit (§ 2(1)). Bezirke nehmen bezirkseigene Angelegenheiten und übertragene Vorbehaltsaufgaben wahr, die vom Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz genauer definiert werden (§ 3).

Unter den ständigen Ausschüssen der BVV ist der für die Beratung von Bebauungsplänen (§ 9(2) Nr.7). In den verschiedenen Bezirken werden z. T. weitere Ausschüsse gebildet, die sich ebenfalls mit dem Bauwesen befassen.

Die BVV bestimmt die Grundlinien der Verwaltungspolitik des Bezirkes und regt Verwaltungshandeln des Bezirksamts - das der Verwaltung vorstehende Gremium der Stadträte - durch Ersuchen und Empfehlungen an. Weiter kontrolliert sie das Bezirksamt (§ 12 f). Die Wahl des Bezirksamts durch die BVV (§§ 16, 35) erfolgt entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen in der BVV (§ 35(2)). Das Bezirksamt besteht einschließlich dem Bürgermeister aus sieben, in der Legislaturperiode 1995-1999 aus fünf Mitgliedern (§ 34(1)). Mithin sind alle bedeutenden Parteien im Bezirk mit Stadträten vertreten; es werden keine Mehrheits- oder Koalitionsregierungen gebildet.

1.33 Das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG)

Das AZG regelt die Aufgabenverteilung zwischen Senat (Hauptverwaltung) und Bezirken im Zusammenhang mit der hierzu erlassenen Durchführungsverordnung (DVO-AZG, beruhend auf § 4(1) AZG). Im Rahmen der Bezirksaufsicht kann der Senat die Bezirke anweisen, Beschlüsse zu fassen oder Anordnungen zu treffen (§ 12), und bei einer Weigerung des Bezirkes die Angelegenheit an sich ziehen (§ 13). Dies ist in dieser Untersuchung beispielsweise bei der Bebauungsplanung und bei Baugenehmigungsverfahren relevant. Weiterhin ist der Senat für eine Reihe von Widerspruchsverfahren gegen vom Bezirk erlassene Verwaltungsakte zuständig (§ 27). Insbesondere kann ein Widerspruchsverfahren gegen einen ablehnenden Bescheid, der vom Bezirk auf einen Bauantrag ergangen ist, durch die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr bearbeitet werden.

Die DVO-AZG macht die Festsetzung der Bebauungspläne (bis 1995) zur Vorbehaltsaufgabe des Senats (Nr. 8). Sie werden nach Bearbeitung durch den Bezirk durch Rechtsverordnung festgesetzt. Außerdem hat der Bausenat ein Evokationsrecht, kann also Bebauungsplanverfahren an sich ziehen¹²⁰⁵. Seit 1995 setzen die Bezirke Bebauungspläne selbst fest und zeigen sie dem Senat nur noch an, außer wenn Pläne mit gesamtstädtischer Bedeutung betroffen sind.

1.34 Das Berliner Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch (AGBauGB)

Das AGBauGB konkretisiert die Regelungen des BauGB für das Land Berlin und legt die Zuständigkeiten für die einzelnen Verfahrensschritte fest. Darüber hinaus schafft es die rechtliche Grundlage für Stadt- und Bereichsentwicklungspläne.

Nach § 2 AGBauGB ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz für die Aufstellung des FNP unter Mitwirkung der anderen betroffenen Senatsverwaltungen und der Bezirksämter zuständig. Nach Durchführung des Verfahrens gemäß BauGB legt sie den Entwurf mit einer Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen dem Senat zur Beschlußfassung vor. Der vom Senat beschlossene Plan wird dem Abgeordnetenhaus gemäß § 2(3) AGBauGB zur Zustimmung zugeleitet.

Die Berliner Besonderheit der Bereichsentwicklungsplanung (BEP) soll einen Konkretisierungsschritt zwischen der Flächennutzungs- und der Bebauungsplanung bilden. Sie bündelt die Abstimmung über

¹²⁰⁴ Auf die hier im Lauf der Zeit erfolgten Änderungen soll nicht eingegangen werden. Relevant ist die für die Untersuchung geltende Rechtslage.

¹²⁰⁵ Vgl. § 8 AZG. Für eine nähere Darstellung von Möglichkeiten des Senats, gegen die Bezirke eigene Ziele mit bezirksaufsichtlichen Mitteln wie dem Weisungsrecht usw. durchzuführen, vgl. Zivier 1998, S. 257 ff. Das Institut des „Eingriffsrechts“ nach § 13a AZG ist erst 1998 eingeführt worden und kann daher hier ausgeblendet bleiben.

räumliche Ziele auf Stadtteilebene. Die bereichsbezogene Planung wird in einem dem Bauleitplanverfahren angelehnten Verfahren erarbeitet und von der Bezirksverordnetenversammlung beschlossen. Sie ist als offene Planung konzipiert, die eine Voraussetzung für Akzeptanz und Umsetzung von Planungszielen darstellt. Ihre Inhalte sind Bestandteil der Abwägung im Bebauungsplanverfahren. Im Ostteil der Stadt erforderte die planungsrechtliche Situation nach der Vereinigung eine Konzentration auf wesentliche Inhalte und eine Straffung des Aufstellungsverfahrens. Die BEP wird dort ohne formelles Genehmigungsverfahren verwaltungsintern abgestimmt und beschränkt sich auf ein laufend fortzuschreibendes Grobkonzept. (Grundlagen-BEP).

Nach § 3 AGBauGB¹²⁰⁶ faßt das Bezirksamt den Beschluß, einen Bebauungsplan aufzustellen und führt das Verfahren mit Beteiligung der Bürger und Träger öffentlicher Belange durch. Die BVV wird um Zustimmung zum Entwurf gebeten, doch wenn sie diese verweigert, kann der Senat den Entwurf ersatzweise dem Abgeordnetenhaus zur Zustimmung vorlegen. Die Rechtsverordnung des Bausenats ersetzt die Satzung nach BauGB, durch die der B-Plan festgesetzt wird. Der Bausenat setzt per Rechtsverordnung fest, wenn die Zustimmung von BVV oder Abgeordnetenhaus vorliegen, und kann die Festsetzung nur bei Verfahrensmängeln oder schwerwiegenden inhaltlichen Bedenken unterlassen.

1.35 Der Baunutzungsplan

Der Baunutzungsplan ist ein Vorläufer des Bebauungsplans für den Westteil der Stadt und stammt aus der Rechtssystematik der Besatzungsmächte. Er wurde vor Inkrafttreten des BauGB beschlossen und später teilweise „übergeleitet“, d. h. in Teilgebieten der Stadt als bindendes Recht beibehalten. Zusammen mit älteren Vorschriften z. B. über die Überbaubarkeit von Grundstücksflächen (Fluchtliniengesetze) hat er den Charakter eines qualifizierten Bebauungsplans. Insbesondere in der City-West um den Breitscheidplatz gelten seine Vorschriften bis heute. Im Ostteil der Stadt gab es nach der Vereinigung der beiden Teilstädte kein vergleichbares Instrument, so daß zunächst § 34 BauGB für im Zusammenhang bebaute Ortsteile maßgeblich war.

¹²⁰⁶ Maßgebliche Änderungen ergeben sich durch die Verwaltungsreform, sind aber für die hier untersuchten Fälle noch kaum von Belang. Im wesentlichen werden die Bezirke in der Bebauungsplanung weiter gestärkt, vgl. oben.

2. QUELLENVERZEICHNIS

2.1 Literaturverzeichnis

2.11 Monographien, Sammelwerke, Artikel in Fachzeitschriften, Gutachten

Acker 1995	Heike Acker: Bürobetriebe und Stadtentwicklung in Berlin. Berlin 1995
AG Zentrum Berlin 1997	AG Zentrum Berlin: „City-West“? Ku-Damm is almost alright!. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.), Architektur in Berlin, Jahrbuch 1997, Berlin 1997, S. 22-27
AGS 1991	Arbeitsgruppe für Stadtplanung (Hrsg.): Berlin-Mitte. Grundlagen für die Bereichsentwicklungsplanung. Berlin 1991
AGS 1992	Arbeitsgruppe für Stadtplanung (Hrsg.): Städtebauliches Gutachten - Hauptbahnhof - Berlin Friedrichshain. Berlin/München 1992
Akademie der Künste 1995	Akademie der Künste (Hrsg.): Die Akademie der Künste. Achtzehn Entwürfe. Internes Gutachterverfahren für das Gebäude am Pariser Platz in Berlin. Berlin 1995
Albinus/Krautzig 1994	Monika Albinus-Kloss / Hans Krautzig (Hrsg.): Frühzeitige Bürgerbeteiligung zum Bebauungsplan XVII-25. Berlin 1994
Alkewitz / Cassens / Siewert 1996	Arbeitsgemeinschaft Alkewitz, Cassens + Siewert: Gestaltungsrichtlinien für das Friedrichshainer Spreeufer. Berlin 1996
Altrock 1997	Uwe Altrock: Metropole Berlin - Visionen und Realitäten. In: RaumPlanung, Nr. 76 (März 1997), S. 13-19
Altrock 1998	Uwe Altrock: Bestandserhaltung versus Entwicklung. In: Uwe Altrock / Dieter Frick / Thomas Kuder (Hrsg.), Zwischenbilanz, Berlin 1998, S. 135-164
Altrock 1999	Uwe Altrock: Berlin - Wasserstadt oder Stadt am Wasser?. In: zone 7, Heft 2 (1999), S. 6-9
Altrock 2000a	Uwe Altrock: Die Berliner Entwicklungsgebiete - eine Kritik. In: Uwe Altrock (Hrsg.), Das Schöne im Notwendigen finden, Berlin 2000, S. 183-195
Altrock 2000b	Uwe Altrock: Neue Träger – bessere Denkmale?. In: Die Alte Stadt, 2000, S. 241-243
Altrock i.V.	Uwe Altrock: Public and Private Space. In Vorbereitung
Altrock/Kuder 1995	Uwe Altrock / Thomas Kuder: Der städtebauliche Wettbewerb Lehrter Zentralbahnhof - ein Planungsprozeß zwischen Stadterneuerung, Stadtumbau und Städtebau. In: AK Stadterneuerung an den deutschen Hochschulen (Hrsg.), Jahrbuch Stadterneuerung, Berlin 1995, S.
Amelung 1994	Volker Eric Amelung: Die Erstellung von Gewerbeimmobilien - Struktur und Wandel des Marktes unter besonderer Berücksichtigung der Vergabe architektonischer Planungsleistungen. Hallstadt 1994 (Diss.)
Anglin 1990	Roland Anglin: Diminishing Utility. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 25, No. 4 (1990), S. 684-696
Architektenkammer Berlin 1996	Architektenkammer Berlin (Hrsg.): Architektur in Berlin. Jahrbuch 1996. Berlin 1996
Arnold 1989	Peter Arnold: Die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart. In: Verwaltungsarchiv, Vol. 80, No. 1 (1989), S. 125-142
Arzberger 1980	K. Arzberger: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik. Stuttgart 1980
Bachelor 1994	Lynn W. Bachelor: Regime Maintenance, Solution Sets, and Urban Economic Development. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 29, No. 4 (1994), S. 596-616

Bachmann 1993	Bernd Bachmann: Verhandlungen (mit) der Bauverwaltung. Aushandlungsprozesse im Grenzbereich zwischen Planungs- und Ordnungsrecht. Opladen 1993
Bachrach/Baratz 1962	P. Bachrach / M. S. Baratz: Two faces of power. In: American Political Science Review, Vol. 56 (1962), S. 947-952
Bachrach/Baratz 1963	Peter Bachrach / Morton Baratz: Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. In: American Political Science Review, Vol. 57 (1963), S. 632-642
Bachrach/Baratz 1970	P. Bachrach / M.S. Baratz: Power and poverty: Theory and practice. New York 1970
Bailey 1994	Nick Bailey: Towards a Research Agenda for Public-Private Partnership in the 1990s. In: Local Economy, Vol. 8 (1994), S. 292-306
Banner 1972	Gerhard Banner: Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit der Oberstadtdirektorverfassung. In: Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.), Großstadtpolitik, Gütersloh 1972, S. 162-179
Banner 1982	Gerhard Banner: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1/1982, S. 26ff
Barlow 1995	James Barlow: The Politics of Urban Growth: 'Boosterism' and 'Nimbyism' in European Boom Regions. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 19, No. 1 (1995), S. 129-144
Barnekov/Boyle/Rich 1989	T. Barnekov / Robin Boyle / D. Rich: Privatism and urban policy in Britain and the United States. Oxford 1989
Barnekov/Rich 1989	Timothy Barnekov / Daniel Rich: Privatism and the Limits of Local Economic Development Policy. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 25, No. 2 (1989), S. 212-238
Bassett 1996	Keith Bassett: Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City?. In: Urban Studies, Vol. 33, No. 3 (1996), S. 539-555
Bassett/Harloe 1990	Keith Bassett / Michael Harloe: Swindon: the rise and decline of a growth coalition. In: Michael Harloe / Chris Pickvance / J. Urry (Hrsg.), Place, politics and policy: do localities matter?, London 1990, S. 42-61
Bauer 1987	Hartmut Bauer: Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht. In: Verwaltungsarchiv, 3/1987, S. 241-268
Becker 1985	Jürgen Becker: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung. In: Die Öffentliche Verwaltung, Vol. 38, No. 23 (1985), S. 1003-1011
Becker 1999	Heidede Becker: Städtebau zur Sprache bringen - Leitbildentwicklung und -umsetzung in Deutschland. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 453-474, 2. Auflage
Becker/Jessen/Sander 1999a	Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart/Zürich 1999, 2. Auflage
Becker/Jessen/Sander 1999b	Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander: Auf der Suche nach Orientierung - das Wiederaufleben der Leitbildfrage im Städtebau. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 10-17
Becker/Schoen 1989	Ulrich Becker / Annalie Schoen (Hrsg.): Die Janusgesichter des Booms. Strukturwandel der Stadtregionen New York und Boston. Hamburg 1989
Bédarida/Milatovic 1991	Marc Bédarida / Milka Milatovic: Bürogebäude. Stuttgart 1991
Behrens 1980	H. Behrens: Politische Entscheidungsprozesse. Opladen 1980
Bennett 1993	Larry Bennett: Harold Washington and the Black Urban Regime. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 28, No. 3 (1993), S. 423-440

Berger/Bernhard-Mehlich 1999	Ulrike Berger / Isolde Bernhard-Mehlich: Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: Alfred Kieser (Hrsg.), Organisationstheorien, Stuttgart/Berlin/Köln 1999, S. 133-168, 3. Auflage
Berlinische Galerie 1991	Berlinische Galerie (Hrsg.): Berlin heute. Berlin 1991
Beyme 1991	Klaus von Beyme: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Frankfurt/Main 1991
Bezirksamt Friedrichshain 1995	Bezirksamt Friedrichshain, Abt. Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Räumliche Bereichsentwicklungsplanung (BEP) Bezirk Friedrichshain von Berlin. Arbeitsbericht. Berlin 1995
Bezirksamt Tiergarten 1991	Bezirksamt Tiergarten (Hrsg.): Räumliche Bereichsentwicklungsplanung (BEP). Arbeitsbericht - Fortschreibung. Tiergarten 1. Berlin 1991
Blais/Spars 1999	Rudolf Blais / Guido Spars: Großbaumaßnahmen in Berlin und das Konzept der nachhaltigen Entwicklung. Berlin 1999
Blankenburg/Schmid/Treiber 1974	Erhard Blankenburg / Günther Schmid / Hubert Treiber: Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy Sciences-Ansatz. In: Peter Grottian / Axel Murswiek (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 35-51
Blomeyer / Cullen / Milzkott 1991	Gerald Blomeyer / Michael Cullen / Rainer Milzkott: Vom Eisenbahnring zur Ringstadt. In: Berlinische Galerie (Hrsg.), Berlin heute. Projekte für das neue Berlin, Berlin 1991, S. 20-29
Blomeyer/Milzkott 1990	Gerald R. Blomeyer / Rainer Milzkott: Zentrum Berlin, Szenarien der Entwicklung. Berlin 1990
Bodenschatz 1987	Harald Bodenschatz: Platz frei für das neue Berlin. Berlin 1987
Bodenschatz 2000	Harald Bodenschatz: Das Planwerk Innenstadt Berlin - Idee, Prozeß, Ergebnis. In: Uwe Altrock (Hrsg.), Das Schöne im Notwendigen finden, Berlin 2000, S. 135-142
Bodenschatz / Engstfeld / Seifert 1995	Harald Bodenschatz, Hans-Joachim Engstfeld, Carsten Seifert: Berlin. Auf der Suche nach dem verlorenen Zentrum. Hamburg 1995
Body-Gendrot 1987	Sophie N. Body-Gendrot: Grass-roots Mobilization in the Thirteenth Arrondissement of Paris: A Cross-National View. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 125-143
Böhm/Glaab/Sandler 1993	Böhm/Glaab/Sandler Architektur und Stadtplanung: Städtebaulicher Wettbewerb Elektroapparatewerke Treptow, Vorprüfungsbericht (Ms.). Berlin 1993
Bohne 1984	Eberhard Bohne: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. In: Verwaltungsarchiv, 1984, S. 343 ff
Bohne 1997	Rainer Bohne: Planungskultur im vereinigten Berlin. In: Uwe Altrock (Hrsg.), Plansoll erfüllt? Fünf Jahre Planung im vereinigten Berlin, Berlin 1997, S. 27-31
Bohnert 1976	Werner Bohnert: Planung als Durchsetzungsstrategie. Zur Interessenselektivität planender Verwaltung. Koordination, Konflikt und Konsensbildung am Beispiel eines Fachplanungsprojekts. Heidelberg 1976 (Diss.)
Bonny 1999	Hanns-Werner Bonny: Funktionsmischung - zur Integration der Funktionen Wohnen und Arbeiten. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 241-254, 2. Auflage
Borst et al 1990	Renate Borst et al.: Das neue Gesicht der Städte - Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte. Basel / Boston / Berlin 1990
Bourdieu 1998	Pierre Bourdieu: Praktische Vernunft. Frankfurt/Main 1998

Bowman/Pagano 1992	Ann O'M. Bowman / Michael A. Pagano: City Intervention. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 27, No. 3 (1992), S. 356-374
Boyle 1990	Robin Boyle: Regeneration in Glasgow: Stability, Collaboration, and Inequity. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg:), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 109-132
Boyle 1993	Robin Boyle: Changing Partners: The Experience of Urban Economic Policy in West Central Scotland, 1980-90. In: Urban Studies, Vol. 30, No. 2 (1993), S. 309-324
Bradford 1990	Calvin Bradford: Saint Paul, Minnesota: Excesses of the Growth Coalition and the Rise of the Alternative Growth Coalition. In: Local Economy, 1990, S. 298-306
Braun 1993	Dietmar Braun: Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften. In: Adrienne Héritier (Hrsg:), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 199-222
Brindley/Rydin/Stoker 1989	Tim Brindley / Yvonne Rydin / Gerry Stoker: Remaking planning: the politics of urban change in the Thatcher years. London 1989
Brockner et al 1979	J. Brockner / M. C. Shaw / Jeffrey Z. Rubin: Factors affecting withdrawal from an escalating conflict: Quitting before it's too late. In: Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 15 (1979), S. 492-503
Brockner et al 1981	J. Brockner / Jeffrey Z. Rubin / E. Lang: Face-saving and entrapment. In: Journal of Experimental Social Psychology, Vol. 17 (1981), S. 68-79
Brohm 1990	Winfried Brohm: Alternativen zum einseitigen hoheitlichen Verwaltungshandeln. In: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg:), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1990
Bronner 1989	R. Bronner: Planung und Entscheidung. München 1989, 2. Auflage
Bulling 1989	Manfred Bulling: Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis. In: Die Öffentliche Verwaltung, 7/1989, S. 277 ff
Burg 1994	Annegret Burg (Hrsg.): Neue Berlinische Architektur. Eine Debatte. Berlin u. a. 1994
Calvert 1992	Randell L. Calvert: Leadership and Its Basis in Problems of Social Coordination. In: International Political Science Review, Vol. 13, No. 1 (1992), S. 7-24
Carley 1991	Michael Carley: Business in Urban Regeneration Partnerships: A Case Study in Birmingham. In: Local Economy, Vol. 6, No. 2 (1991), S. 100-115
Cebulla 1995	Andreas Cebulla: Property-led Regeneration and Job Creation: The Belfast Case. In: Local Economy, Vol. 10, No. 1 (1995), S. 21-32
Cebulla 1996	Andreas Cebulla: Urban Policy and Local Economic Interests in Northern Ireland: A City Comparison. In: International Journal of Urban and Regional Research, 3/1996, S. 466-479
Charlesworth / Cochrane 1994	J. Charlesworth / Allan Cochrane: Tales of the suburbs: the local politics of growth in the south-east of England. In: Urban Studies, Vol. 31 (1994), S. 1723-1738
Clarke 1995	Susan E. Clarke: Institutional Logics and Local Economic Development: A Comparative Analysis of Eight American Cities. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 19, No. 4 (1995), S. 513-533
Clavel 1986	Pierre Clavel: The progressive city: planning and participation, 1969-1984. New Brunswick 1986

Clavel et al 1997	Pierre Clavel / Jessica Pitt / Jordan Yin: The Community Option in Urban Policy. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 4 (März 1997), S. 435-458
Cobb/Elder 1983	Roger W. Cobb / Charles D. Elder: Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building. Baltimore 1983, 2. Auflage
Cochrane/Peck/Tickell 1996	Allan Cochrane / Jamie Peck / Adam Tickell: Manchester Plays Games: Exploring the Local Politics of Globalisation. In: Urban Studies, Vol. 33, No. 8 (1996), S. 1319-1336
Cohen/March 1974	M. D. Cohen / J. G. March: Leadership and Ambiguity: The American College President. New York 1974
Cohn/March/Olsen 1972	M. D. Cohen / J. G. March / J. P. Olsen: A garbage can model of organizational choice. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 17 (1972), S. 1-25
Cooke 1988	Phil Cooke: Municipal enterprise, growth coalitions and social justice. In: Local Economy, Vol. 3, No. 3 (1988), S. 191-199
Cox 1993	Kevin R. Cox: The local and the global in the new urban politics: a critical view. In: Environment and Planning D: Society and Space, Vol. 11 (1993), S. 433-448
Cox 1995	Kevin R. Cox: Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development. In: Urban Studies, Vol. 32, No. 2 (1995), S. 213-224
Cox 1997	Kevin R. Cox: Governance, Urban Regime Analysis, and the Politics of Local Economic Development. In: Mickey Lauria (Hrsg.), Reconstructing Urban Regime Theory, Thousand Oaks / London / New Delhi 1997, S. 99-121
Cox/Mair 1988	Kevin R. Cox / Andrew Mair: Locality and community in the politics of local economic development. In: Annals of the Association of American Geographers, Vol. 78, No. 2 (1988), S. 307-325
Cox/Mair 1989	Kevin R. Cox / Andrew Mair: Book review essay: Urban growth machines and the politics of local economic development. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 13, No. 1 (1989), S. 137-146
Cyert/March 1963	R. M. Cyert / J. G. March: A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs 1963
Daele 1991	Wolfgang van den Daele: Umweltverträglichkeit und Sozialverträglichkeit. Beitrag zur Werkstatt „Sozialverträglichkeit der EXPO 2000“. Berlin/Hannover 1991 (Ms.)
Dahl 1961	R. A. Dahl: Who governs?. New Haven 1961
Daub 1971	Martin Daub: Bebauungsplanung. Theorie - Methode - Kritik. Stuttgart 1971
DeLeon 1992	Richard E. DeLeon: The Urban Antiregime. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 27, No. 4 (1992), S. 555-579
deLeon 1993	Peter deLeon: Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 471-485
Derlien et al 1986	Hans-Ulrich Derlien/D. von Queis/H.J. von Oertzen/Wolfgang Thieme (Hrsg.): Die kommunale Gebietsreform. Baden-Baden 1986
Dienel 1978	P.C. Dienel: Die Planungszelle - Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen 1978
DiGaetano 1997	Alan DiGaetano: Urban Governing Alignments and Realignment in Comparative Perspective. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 6 (Juli 1997), S. 844-870
DiGaetano/Klemanski 1993a	Alan DiGaetano / John S. Klemanski: Urban Regimes in Comparative Perspective. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 29, No. 1 (1993), S. 54-83

DiGaetano/Klemanski 1993b	Alan DiGaetano / J. S. Klemanski: Urban regime capacity: a comparison of Birmingham, England and Detroit, Michigan. In: Journal of Urban Affairs, Vol. 15, No. 4 (1993), S. 367-384
Dose 1992	Nicolai Dose: Verhandlungen mit der öffentlichen Verwaltung. Neubiberg 1992
Dowding et al 1999	Keith Dowding et al: Regime Politics in London Local Government. In: Urban Affairs Review, Vol. 34, No. 4 (1999), S. 515-545
Dreier/Ehrlich 1991	Peter Dreier / Bruce Ehrlich: Downtown Development and Urban Reform. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 26, No. 3 (1991), S. 354-375
DTZ Zadelhoff 1995	DTZ Zadelhoff GmbH (Hrsg.): Der deutsche Immobilienmarkt 1994. Berlin 1995
Dubach/Kohlbrener 1982	Hannes Dubach / Urs Kohlbrener: Bereichsentwicklungsplanung Charlottenburg, Arbeitspapier. Berlin 1982
Dubrau 1997	Dorothee Dubrau: Verbauen wir uns die Zukunft?. In: Uwe Altröck (Hrsg.), Plansoll erfüllt? Fünf Jahre Planung im vereinigten Berlin, Berlin 1997, S. 50-57
Durth 1986	Werner Durth: Deutsche Architekten. Biographische Verflechtungen 1900-1970. Braunschweig/Wiesbaden 1986
Eberle 1984	Carl-Eugen Eberle: Arrangements in Verwaltungsverfahren. In: Die Verwaltung, 17/1984, S. 439-464
Ebert/Gnad/Kunzmann 1992	Ralf Ebert / Friedrich Gnad / Klaus R. Kunzmann (Hrsg.): Partnerschaften für die Kultur: Chancen und Gefahren für die Stadt. Dortmund 1992
Edelman 1964	M. Edelman: The symbolic uses of politics. Urbana 1964
Eichstädt 1993	Wulf Eichstädt: Das „Zoo-Fenster“ und die Entwicklung West. In: Foyer, Nr. III / September 1993, S. 26-27
Einem 1991	Eberhard von Einem: Berlin Szenario 2010 - Flächen und Standorte. Berlin 1991
Einem/Fassbinder 1992	Eberhard von Einem / Helga Fassbinder: Stadtforum Berlin. In: Martin Wentz (Hrsg.), Planungskulturen, Frankfurt/Main 1992, S. 114-119
Elkin 1980	Stephen L. Elkin: Cities without power: The transformation of American urban regimes. In: D. Ashford (Hrsg.), National resources and urban policy, New York 1980
Elkin 1987a	Stephen L. Elkin: State and Market in City Politics: Or, The 'Real' Dallas. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 25-51
Elkin 1987b	Stephen L. Elkin: City and Regime in the American Republic. Chicago 1987
Ellwein/Schäfer 1985	Thomas Ellwein / E. Schäfer: Wandlungsprozesse in der Verwaltung als Forschungsaufgabe. In: Politische Vierteljahresschrift, 26/1985, S. 438-447
Elster 1979	Jon Elster: Ulysses and the Sirens. Cambridge 1979
empirica 1991	empirica - Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung (Hrsg.): Entwicklungsszenarien für den tertiären Sektor in Berlin. Bonn 1991
Engel/Koop 1995	Helmut Engel / Volker Koop (Hrsg.): Der Spree-Bogen. Berlin 1995
Esser/Hirsch 1989	J. Esser / J. Hirsch: The crisis of fordism and the dimensions of a post-fordist regional and urban structure. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 13, No. 3 (1989), S. 417-437
Fainstein 1994	Sudan S. Fainstein: The city builders: property, politics and planning in London and New York. Oxford 1994
Fasenfest 1986	David Fasenfest: Community Politics and Urban Redevelopment. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 22, No. 1 (1986), S. 101-123
Fassbinder 1993	Helga Fassbinder: Das Berliner Stadtforum. Herausforderung in der Stadtentwicklung. In: Joachim Brech (Hrsg.), Wohnbund: Neue Wege der Planungskultur, Darmstadt 1993, S. 29-31

Fassbinder 1996	Helga Fassbinder: Das Stadtforum Berlin als Lehrstück. Hamburg 1996
Fehl 1995	Gerhard Fehl: Kleinstadt, Steildach, Volksgemeinschaft. Braunschweig/Wiesbaden 1995
Feldmann 1991	Peter von Feldmann: Berliner Planungsrecht. Berlin 1991, 2. Auflage
Feldtkeller 1999	Andreas Feldtkeller: Französisches Viertel in Tübingen - „Mischen Sie mit!“. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 269-278, 2. Auflage
FES 1997	Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Berlin auf dem Weg zur Metropole?. Bonn 1997
FfH 1991a	Forschungsstelle für den Handel: Bedarf an Flächen für Einzelhandel und Dienstleistungen im Wettbewerbsgebiet Hauptbahnhof. Berlin 1991
FfH 1991b	Forschungsstelle für den Handel (Hrsg.): Gutachten zur Verträglichkeit von Einzelhandel und konsumnahen Dienstleistungen am Standort S- und U-Bahnhof Frankfurter Allee. Berlin 1991
Fischer 1993	Frank Fischer: Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 451-470
Fisher 1989	Robert Fisher: Urban Policy in Houston, Texas. In: Urban Studies, Vol. 26 (1989), S. 144-154
Fisher/Ury 1981	R. Fisher / W. Ury: Getting to YES: Negotiating agreement without giving in. Boston 1981
Flecken 2000	Ursula Flecken: Zur Genese der Nachmoderne im Städtebau. Die Entwicklung städtebaulicher Entwürfe zwischen 1960 und 1975 in Westdeutschland. Berlin 2000
Flecken/Martinius 2001	Ursula Flecken / Juliane Martinius: Stadtentwicklung im Metropolenrausch - der Fall Stuttgarter Platz in Berlin. In: Planungsrundschau, Ausgabe 1 (2001), i. V.
Fleischmann/Feagin 1987	Arnold Fleischmann / Joe R. Feagin: The Politics of Growth-oriented Urban Alliances. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 23, No. 2 (1987), S. 207-232
Flick 1995	Uwe Flick: Qualitative Forschung. Reinbek 1995
Flierl 1989	Bruno Flierl: Hoch hinaus?. In: Bauwelt, Heft 12/1989 (Stadtbauwelt 109), S. 614-616
Flierl/Rolfes 1993	Bruno Flierl / Walter Rolfes: Gutachten zur Gestaltung der Gebäude am Pariser Platz in Berlin. Berlin 1993
Florida/Jonas 1991	R. L. Florida / A. E. G. Jonas: U. S. urban policy: The post-war state and capitalist regulation. In: Antipode, Vol. 23, No. 4 (1991), S. 349-384
Franck 1989	Martin Franck: Entscheidungsstrukturen und -prozesse auf kommunaler Ebene. Heidelberg 1989 (Ms.)
Freiberger 1995	Ernst Freiberger: Anspruch - Dialog - Lösung. In: Helmut Engel / Volker Koop (Hrsg.), Der Spree-Bogen. Carl Bolle und sein Vermächtnis, Berlin 1995, S. 90-93
Fritz-Haendeler 1999	Renate Fritz-Haendeler: Regionale Leitbildentwicklung in Brandenburg - ein Verständigungsprozeß. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 227-238, 2. Auflage
Fuhrich 2000	Manfred Fuhrich: Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle nachhaltiger Ressourcennutzung in der Stadtentwicklung. In: Uwe Altröck (Hrsg.), Das Schöne im Notwendigen finden, Berlin 2000, S. 57-71
Fürst 1975	Dietrich Fürst: Kommunale Entscheidungsprozesse. Baden-Baden 1975
Gabriel 1983	Oscar W. Gabriel (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München 1983

Garber/Imbroscio 1996	Judith A. Garber / David L. Imbroscio: „The Myth of the North American City“ Reconsidered. In: Urban Affairs Review, Vol. 31, No. 5 (Mai 1996), S. 595-624
GEWU 1994	GEWU: Lärmgutachten Zubringerstraße Geschäftszentrum Frankfurter Allee. Berlin 1994
Giloth 1990	Robert Giloth: Beyond Common Sense: The Baltimore Renaissance. In: Local Economy, 1990, S. 290-297
Goldberg/Mercer 1986	M. A. Goldberg / J. Mercer: The myth of the North American city: Containmentism challenged. Vancouver 1986
Goodwin / Duncan / Halford 1993	M. Goodwin / S. Duncan / S. Halford: Regulation theory, the local state, and the transition of urban politics. In: Environment and Planning D: Society and Space, Vol. 11 (1993), S. 67-88
Goodwin/Painter 1997	Mark Goodwin / Joe Painter: Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory. In: Mickey Lauria (Hrsg.), Reconstructing Urban Regime Theory, Thousand Oaks / London / New Delhi 1997, S. 13-29
Gore 1970	William J. Gore: Fragment einer Entscheidungstheorie. In: Bauwelt, Heft 25/1970, S. 33-40
Grauhan 1975	Rolf-Richard Grauhan (Hrsg.): Lokale Politikforschung. Frankfurt/Main 1975
Griffiths 1998	John Griffiths: Good Neighbours?. In: Local Economy, Mai 1998, S. 2-9
Gronemeyer 1990	Steffen Gronemeyer: Deregulierung und Entbürokratisierung aus der Sicht der Anwalts- und Beratungspraxis. In: Rolf Stober (Hrsg.), Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht - interdisziplinär betrachtet, Köln/Berlin/Bonn/München 1990, S. 59-67
Gruppe F 1994	Gruppe F: Landschaftsplanerischer Fachbeitrag zum Bebauungsplan XVII. Berlin 1994
Haasis 1978	H. A. Haasis: Kommunalpolitik und Machtstruktur. Frankfurt/Main 1978
Habermas 1973	Jürgen Habermas: Legitimation Crisis. Boston 1973
Hall/Hubbard 1996	Tim Hall / Phil Hubbard: The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies?. In: Progress in Human Geography, Vol. 20, No. 2 (1996), S. 153-174
Hamm 1995	Oliver Hamm: Paradigmenwechsel. In: Bauwelt, Heft 11/1995, S. 526-529
Harding 1991	Alan Harding: The rise of urban growth coalitions, U.K.-style?. In: Environment and Planning C: Government and policy, Vol. 9, No. 3 (1991), S. 295-317
Harding 1994	Alan Harding: Urban regimes and growth machines: towards a cross-national research agenda. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 29, No. 3 (1994), S. 356-382
Harding 1995	Alan Harding: Elite theory and growth machines. In: D. Judge / G. Stoker / H. Wolman (Hrsg.), Theories of urban politics, London 1995, S. 35-53
Harding 1996	Alan Harding: Is there a 'new community power' and why should we need one?. In: International Journal of Urban and Regional Research, 4/1996, S. 637-655
Harding et al 1994	Alan Harding / J. Dawson / R. Evans / Michael Parkinson (Hrsg.): European Cities towards 2000: Profiles, Policies and Prospects. Manchester 1994
Harloe et al 1990	Michael Harloe / Chris Pickvance / John Urry (Hrsg.): Place, Policy and Politics: Do Localities matter?. London 1990
Hassemer 1999	Volker Hassemer: Große Städte im Umbruch - das Beispiel Berlin. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 195-204, 2. Auflage

Häußermann/Siebel 1993	Hartmut Häußermann / Walter Siebel (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Leviathan Sonderheft 13/1993
Healey 1990	Patsy Healey: Policy Processes in Planning. In: Policy and Politics, Vol. 18, No. 1 (1990), S. 91-103
Heinelt 1993	Hubert Heinelt: Policy und Politics. Zum Verhältnis von Politikhalten und Politikprozessen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 307-327
Heinelt 1997	Hubert Heinelt (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Opladen 1997
Heinelt/Mayer 1992	Hubert Heinelt / Margit Mayer: Europäische Städte im Umbruch - zur Bedeutung lokaler Politik. In: Hubert Heinelt / Margit Mayer (Hrsg.), Politik in europäischen Städten, Basel 1992, S. 7-28
Heinelt/Wollmann 1991	Hubert Heinelt / Hellmut Wollmann (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Basel 1991
Heinz 1990	Werner Heinz: Stadtentwicklung und Strukturwandel. Stuttgart/Berlin/Köln 1990
Heinz 1993	Werner Heinz (Hrsg.): Public Private Partnership - Ein neuer Weg zur Stadtentwicklung. Stuttgart 1993
Helms 1992	Hans G. Helms (Hrsg.): Die Stadt als Gabentisch. Leipzig 1992
Hemprich/Tophof 1993	Norbert Hemprich / Julia Tophof: Städtebaulicher Rahmenplan Hauptbahnhof/Spreeufer. Berlin 1993
Henckel et al 1986	Dietrich Henckel et al: Produktionstechnologien und Raumentwicklung. Stuttgart 1986
Henig 1992	Jeffrey R. Henig: Defining City Limits. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 27, No. 3 (1992), S. 375-395
Héritier 1993a	Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24. Opladen 1993
Héritier 1993b	Adrienne Héritier: Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 9-36
Hertling 1995	Cornelius Hertling: Vorwort. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.), Architektur in Berlin. Jahrbuch 1995, Berlin 1995, S. 6-7
Heuer 1991	Hans Heuer: Perspektiven des Wirtschaftsstandorts Berlin. In: SenStadtUm (Hrsg.), Metropole Berlin - mehr als Markt!, Berlin 1991, S. 11-21
Hippler/Kutteroff 1982	H.-J. Hippler / A. Kutteroff: Medien und Macht im lokalen Kommunikationszusammenhang. In: K.M. Schmals / Sievert (Hrsg.), Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen, München 1982, S. 231 ff
Hitz et al 1995	Hansruedi Hitz et al: Capitales Fatales. Zürich 1995
Hofferbert 1986	Richard I. Hofferbert: Policy Evaluation, Democratic Theory, and the Division of Scholarly Labor. In: Policy Studies Review, Vol. 5 (1986), S. 511-519
Hoffmann-Axthelm 2000	Dieter Hoffmann-Axthelm: Kann die Denkmalpflege entstaatlicht werden? Gutachten für die Bundestags-Fraktion von Bündnis 90 / Die Grünen. Entwurf. Berlin 2000
Hoffmann-Riem 1989	Wolfgang Hoffmann-Riem: Konfliktmittler in Verhandlungsverhandlungen. Heidelberg 1989
Hoffmann-Riem 1990	Wolfgang Hoffmann-Riem: Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung: Eine vergleichende Einführung. In: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1990, S. 13-41

Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann 1990	Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann (Eberhard): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, zwei Bände. Baden-Baden 1990
Homma 1984	Norbert Homma: Local Administration and Policy Making in West Germany: The Case of Stuttgart. Ann Arbor 1984 (Diss.)
Horan 1997	Cynthia Horan: Coalition, Market, and State: Postwar Development Politics in Boston. In: Mickey Lauria (Hrsg.), Reconstructing Urban Regime Theory, Thousand Oaks / London / New Delhi 1997, S. 149-170
Howlett/Ramesh 1993	Michael Howlett / M. Ramesh: Policy-Instrumente, Policy-Lernen und Privatisierung: Theoretische Erklärungen für den Wandel in der Instrumentenwahl. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 245-264
Hula 1990	Richard C. Hula: The Two Baltimores. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 191-215
Hula/Jackson/Orr 1997	Richard C. Hula / Cynthia Y. Jackson / Marion Orr: Urban Politics, Governing Nonprofits, and Community Revitalization. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 4 (März 1997), S. 459-489
Hunter 1953	Floyd Hunter: Community power structure: a study of decision makers. Chapel Hill 1953
IHK 1995	Industrie- und Handelskammer zu Berlin (Hrsg.): Wirtschaftsentwicklung und Raumplanung in der Region Berlin-Brandenburg. Berlin 1995
Imrie/Thomas 1995	Rob Imrie / Huw Thomas: Urban Policy Processes and the Politics of Urban Regeneration. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 19, No. 4 (1995), S. 479-494
Imrie / Thomas / Marshall 1995	Rob Imrie / Huw Thomas / Tim Marshall: Business Organisations, Local Dependence and the Politics of Urban Renewal in Britain. In: Urban Studies, Vol. 32, No. 1 (1995), S. 31-47
Ipsen 1999	Detlev Ipsen: Moderne Stadt - was nun?. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 41-54, 2. Auflage
Jacobs 1992	Brian D. Jacobs: Fractured cities: capitalism, community and empowerment in Britain and America. London 1992
Jaeger 1999	Falk Jaeger: Kraftakt im Brachland. In: Foyer, Heft IV/1999, S. 8-9
Jessop 1994	Bob Jessop: Post-fordism and the state. In: A. Amin (Hrsg.), Post-fordism: a reader, Oxford 1994, S. 251-279
Jessop 1997	Bob Jessop: A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes. In: Mickey Lauria (Hrsg.), Reconstructing Urban Regime Theory, Thousand Oaks / London / New Delhi 1997, S. 51-73
John/Cole 1995	Peter John / Alistair Cole: Models of Local Decision Making Networks in Britain and France. In: Policy and Politics, Vol. 23, No. 4 (1995), S. 303-312
John/Cole 1998	Peter John / Alistair Cole: Urban Regimes and Local Governance in Britain and France. In: Urban Affairs Review, Vol. 33, No. 3 (Januar 1998), S. 382-404
Jones 1982	Bryan D. Jones: Governing Urban America: A Policy Focus. Boston 1982
Jones/Ward 1998	Martin Jones / Kevin Ward: Grabbing Grants? The role of coalitions in urban economic development. In: Local Economy, Mai 1998, S. 28-38
Judd 1979	Dennis R. Judd: The Politics of American Cities: Private Power and Public Policy. Boston/Toronto 1979
Judd/Parkinson 1990	Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.): Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe. Newbury Park 1990
Judge/Stoker/Wolman 1995	David Judge / Gerry Stoker / Harold Wolman (Hrsg.): Theories of Urban Politics. London / Thousand Oaks / New Delhi 1995

Just 1994	Markus W. Just AG: Geschäftszentrum Frankfurter Allee Verschattungsstudie zum Objekt. Riehn 1994
Kahlenborn et al 1995	Walter Kahlenborn / Meinolf Dierkes / Camilla Krebsbach-Gnath u. a.: Berlin - Zukunft aus eigener Kraft. Berlin 1995
Kantor/Savitch 1993	Paul Kantor / H. V. Savitch: Can Politicians Bargain with Business?. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 29, No. 2 (Dezember 1993), S. 230-255
Kantor/Savitch/Vicari Haddock 1997	Paul Kantor / H. V. Savitch / Serena Vicari Haddock: The Political Economy of Urban Regimes. A Comparative Perspective. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 3 (Januar 1997), S. 348-377
KapHag 1995	KapHag Projektentwicklung (Hrsg.): (Broschüre zum Bauvorhaben Holzmarktstraße). Berlin 1995
KapHag o. J.	KapHag Projektentwicklung (Hrsg.): Spree-Sinus. Berlin o. J.
Käpplinger 1985	Claus Käpplinger: Pariser Platz 3 in Berlin. In: Baumeister, Heft 12/1985, S. 85
Keating 1989	Michael Keating: The Disintegration of Urban Policy. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 24, No. 4 (1989), S. 513-536
Keating 1993	Michael Keating: The Politics of Economic Development. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 28, No. 3 (1993), S. 373-396
Kil 1994	Wolfgang Kil: Lob der Unruhe. In: Bauwelt, Heft 24/1994, S. 1304
King/Pierre 1990	Desmond S. King / Jon Pierre (Hrsg.): Challenges to Local Government. London 1990
Kirsch 1997	Daniela Kirsch: Public Private Partnership. Köln 1997
Kiser/Ostrom 1982	L. Kiser / Elinor Ostrom: The Three Worlds of Action. In: Elinor Ostrom (Hrsg.), Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills 1982, S. 179-222
Klages 1995	Helmut Klages: Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“?. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2/1995, S. 203-228
Kleger 1995	Heinz Kleger: Politische Urbanität. In: PlanerIn, Heft 4/1995, S. 41-50
Kleger 1996a	Heinz Kleger: Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Amsterdam 1996
Kleger 1996b	Heinz Kleger: Kooperativer Staat - kooperative Stadt. In: Heinz Kleger / Andreas Fiedler / Holger Kuhle (Hrsg.), Vom Stadtforum zum Forum der Stadt, Amsterdam 1996, S. 9-24
Kleger/Fiedler/Kuhle 1996	Heinz Kleger / Andreas Fiedler / Holger Kuhle (Hrsg.): Vom Stadtforum zum Forum der Stadt. Amsterdam 1996
Klein 1991	Hanno Klein: Anmerkungen zu Berlins neuem Weg. In: Berlinische Galerie (Hrsg.), Berlin heute, Berlin 1991, S. 9-14
Kleining 1982	Gerhard Kleining: Umriß zu einer Methodologie qualitativer Sozialforschung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34/1982, S. 224-253
Kleining 1995	Gerhard Kleining: Lehrbuch entdeckende Sozialforschung, Band I: Von der Hermeneutik zur qualitativen Heuristik. Weinheim 1995
Klemann 1996	Jürgen Klemann: Die Chance zur Wiedergewinnung der historischen Mitte. In: Foyer, Heft I/1996, S. 34-35
Kletzander 1995	Andreas Kletzander: Public-Private Partnership als Gefahr für lokale Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit?. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1/1995, S. 119-135
Konter 1995	Erich Konter: Lebensraum Stadt: Praxis Stadt - Stadt Regulation. Bausteine einer Planungstheorie und -soziologie. Band 1: Grundlegung. Berlin 1995
Konter 1997	Erich Konter: Leitbilder - wozu?. In: Arbeitskreis Stadterneuerung / ISR (Hrsg.), Jahrbuch Stadterneuerung 1997, Berlin 1997, S. 53-60
Konter/Altrock 1999	Erich Konter / Uwe Altrock: Studiengang Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin. In: Karl Schwarz (Hrsg.), Von der Bauakademie zur Technischen Universität Berlin. Geschichte und Zukunft, Berlin 1999, S. 250-263

Koop 1995	Volker Koop: Der Spree-Bogen. Das Büro-Centrum mit dem außergewöhnlichen Drumherum. In: Helmut Engel / Volker Koop (Hrsg.), Der Spree-Bogen. Carl Bolle und sein Vermächtnis, Berlin 1995, S. 111-138
Krätke 1991	Stefan Krätke: Strukturwandel der Städte. Städtesystem und Grundstücksmarkt in der 'post-fordistischen' Ära. Frankfurt/New York 1991
Krätke 1995	Stefan Krätke: Stadt, Raum, Ökonomie. Basel 1995
Kühling 1988	Kühling: Fachplanungsrecht. Düsseldorf 1988
Kuhlo 2000	Christian Kuhlo: Die Entwicklung am Alexanderplatz - aus der Sicht der Bauverwaltung. In: Uwe Altröck (Hrsg.), Das Schöne im Notwendigen finden, Berlin 2000, S. 127-134
Kühne 1996	A. Kühne: Regimewandel durch Großprojekte. Auf der Suche nach lokaler Handlungsfähigkeit in Zürich und Wien. Amsterdam 1996
Kunst 1999	Friedemann Kunst: Leitbilder für Berliner Stadträume - der „innovative Nordosten“ und die „Wissenschaftsstadt Adlershof“. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 205-214
Lambooy/Moulaert 1996	Jan G. Lambooy / Frank Moulaert: The economic organization of cities: an institutional perspective. In: International Journal of Urban and Regional Research, 2/1996, S. 217-237
Lambrecht 1994	Matthias Lambrecht: Selters statt Sekt. In: Foyer, Heft IV/1994, S. 42-45
Lampugnani/Mönninger 1991	Vittorio Magnago Lampugnani / Michael Mönninger (Hrsg.): Berlin morgen. Ideen für das Herz einer Großstadt. Stuttgart 1991
Langhof 1995	Christoph Langhof: Gutachten über die städtebauliche Situation am Schimmelpfenghaus. Berlin 1995 (Ms.)
Lassar 1990	Terry Jill Lassar (Hrsg.): City Deal Making. Washington D. C. 1990
Lautenschläger 1999	Rolf Lautenschläger: Neuanfang in Höhenluft. In: Foyer, Heft IV/1999, S. 20-21
Lawless 1990	Paul Lawless: Regeneration in Sheffield: From Radical Intervention to Partnership. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 133-151
Lax/Sebenius 1986	D. A. Lax / J. K. Sebenius: The manager as negotiator: Bargaining for cooperation and competitive gain. New York 1986
Le Galès 1990	Patrick Le Galès: Economic Regeneration in Rennes. Local Social Dynamics and State Support. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 69-85
Lehmann-Grube 1985	H. Lehmann-Grube: Der Einfluß repräsentativer Gremien auf die Verwaltung. In: Manfred Bulling (Hrsg.), Verwaltung im Kräftefeld der politischen und gesellschaftlichen Institutionen, Baden-Baden 1985, S. 39-53
Lenhart 1998	Karin Lenhart: „Bubble-politics“ in Berlin. In: Prokla, Vol. 28, No. 1 (1998), Heft 110, S. 41-66
Lenhart 2000	Karin Lenhart: Wem gehört die Mitte Berlins?. Stadtentwicklungspolitik in Berlin-Mitte nach der Wende. Berlin 2000 (Diss.)
Leo 1997	Christopher Leo: City Politics in an Era of Globalization. In: Mickey Lauria (Hrsg.), Reconstructing Urban Regime Theory, Thousand Oaks / London / New Delhi 1997, S. 77-98
Léveillé/Whelan 1990	Jacques Léveillé / Robert K. Whelan: Montreal: The Struggle to Become a World City. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 152-170

Levine 1994	Myron A. Levine: The Transformation of Urban Politics in France. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 29, No. 3 (1994), S. 383-410
Lindblom 1977	C. E. Lindblom: Politics and markets: the world's political-economic systems. New York 1977
Linder/Peters 1987	Stephen H. Linder / B. Guy Peters: A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaces Perception. In: Policy Studies Review, 1987, S. 459-475
Lloyd/Newlands 1988	M.G. Lloyd / D. A. Newlands: The 'growth coalition' and urban economic development. In: Local Economy, Vol. 3, No. 1 (1988), S. 31-39
Loftman/Nevin 1994	Patrick Loftman / Brendan Nevin: Prestige Project Developments: Economic Renaissance or Economic Myth? A Case Study of Birmingham. In: Local Economy, Vol. 8 (1994), S. 307-325
Loftman/Nevin 1996	Patrick Loftman / Brendan Nevin: Going for Growth: Prestige Projects in Three British Cities. In: Urban Studies, Vol. 33, No. 6 (1996), S. 991-1019
Logan/Swanstrom 1990a	John R. Logan / Todd Swanstrom (Hrsg.): Beyond the City Limits. Philadelphia 1990
Logan/Swanstrom 1990b	John R. Logan / Todd Swanstrom: Urban Restructuring - A Critical View. In: John R. Logan / Todd Swanstrom (Hrsg.), Beyond the City Limits, Philadelphia 1990, S. 3-24
Long 1980	Norton Long: The city as a local political economy. In: Administration and Society, Vol. 12 (Mai 1980), S. 5-35
Luce/Raiffa 1957	R. D. Luce / H. Raiffa: Games and decisions: Introduction and critical survey. New York 1957
Luhmann 1971	Niklas Luhmann: Politische Planung. Opladen 1971
Luhmann 1981	Niklas Luhmann: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/Wien 1981
Luhmann 1983	Niklas Luhmann: Politische Planung. Opladen 1983, 3. Auflage
Luhmann 1984	Niklas Luhmann: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt/Main 1984
Lupsha 1987	Peter A. Lupsha: Structural Change and Innovation: Elites and Albuquerque Politics in the 1980s. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 230-243
Luther 1992	Ulla Luther: Victoria-Areal. In: Bauwelt, Heft 17/1992, S. 964-965
Machleidt / Stepp / Schäche 1992	Hildebrand Machleidt / Walther Stepp / Wolfgang Schäche: Städtebauliches Gutachten Umfeld Reichstag Pariser Platz. Berlin 1992
Mackintosh 1992	Maureen Mackintosh: Partnership: Issues of Policy and Negotiation. In: Local Economy, Vol. 7, No. 3 (1992), S. 210-224
Magnusson 1990	Warren Magnusson: Progressive Politics and Canadian Cities. In: Desmond S. King / Jon Pierre (Hrsg.), Challenges to Local Government, London / Newbury Park / New Delhi 1990, S. 173-194
March 1990	James G. March (Hrsg.): Entscheidung und Organisation: kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven. Wiesbaden 1990
March 1994	James G. March: A Primer on Decision Making - How Decisions Happen. New York 1994
March/Olsen 1984	James G. March / Johan P. Olsen: The new institutionalism: Organizational factors in political life. In: American Political Science Review, Vol. 78 (1984), S. 734-749
March/Olsen 1989	James G. March / Johan P. Olsen: Rediscovering institutions. New York 1989
March/Olsen 1994	James G. March / Johan P. Olsen: Institutional Perspectives on Governance. In: Hans-Ulrich Derlien et al (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse, Baden-Baden 1994, S. 249-270

March/Olsen 1995	James G. March / Johan P. Olsen: Democratic governance. New York 1995
March/Simon 1958	J. G. March / H. A. Simon: Organizations. New York 1958
Marsh/Rhodes 1992	D. Marsh / R. Rhodes (Hrsg.): Policy Networks in British Governments. Oxford 1992
Martin+Pächter 1991	Martin + Pächter Architekten: Entwicklungskonzept Frankfurter Allee / Jacques-Duclos-Straße. Berlin 1991
Martin+Pächter 1992	Martin + Pächter Architekten: Ringprojekt Frankfurter Allee. Berlin 1992
Mayer 1991	Margit Mayer: „Postfordismus“ und „lokaler Staat“. In: Hubert Heinelt / Hellmut Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt, Basel 1991, S. 31-51
Mayer 1994	Margit Mayer: Post-Fordism in city politics. In: A. Amin (Hrsg.), Post-Fordism: a reader, Oxford 1994
Maynard-Moody 1989	Steven Maynard-Moody: Beyond Implementation: Developing an Institutional Theory of Administrative Policy Making. In: Public Administration Review, 2/1989, S. 137-143
Mayntz 1985	Renate Mayntz: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg 1985, 3. Auflage
Mayntz 1993	Renate Mayntz: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 39-56
Mayntz/Scharpf 1995	Renate Mayntz / Fritz Scharpf: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main u. a. 1995
Mayring 1988	Philipp Mayring: Die qualitative Wende. Arbeiten zur qualitativen Forschung. Augsburg 1988
Mayring 1991	Philipp Mayring: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Uwe Flick et al (Hrsg.), Handbuch qualitative Sozialforschung, München 1991, S. 209-213
Mazmanian/Sabatier 1981	Daniel A. Mazmanian / Paul A. Sabatier (Hrsg.): Effective Policy Implementation. Lexington 1981
Menges 1996	Alexander Menges: Josef Paul Kleihues im Gespräch. Tübingen/Berlin 1996
Messick/Brewer 1983	D. M. Messick / M. B. Brewer: Solving social dilemmas. In: Review of Personality and Social Psychology, Vol. 4 (1983), S. 11-44
Meyer/Boyle 1990	Peter B. Meyer / Robin Boyle: Lessons from the USA and Directions for British Local Development Efforts. In: Local Economy, Vol. 4, No. 4 (1990), S. 317-320
Moewes 1993	Günter Moewes: Grün oder Urbanität?. In: Baumeister, Heft 7/1993, S. 44-50
Molotch 1976	Harvey Molotch: The city as growth machine. In: American Journal of Sociology, Vol. 82, No. 2 (1976), S. 309-355
Molotch/Vicari 1988	Harvey Molotch / Serena Vicari: Three Ways to Build. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 24, No. 2 (1988), S. 188-214
Moore/Pierre 1988	Chris Moore / Jon Pierre: Partnership or Privatisation? The political economy of local economic restructuring. In: Policy and Politics, Vol. 16, No. 3 (1988), S. 169-178
Mossberger/Stoker 1997	Karen Mossberger / Gerry Stoker: Inner-City Policy in Britain. Why it Will not Go Away. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 3 (Januar 1997), S. 378-402
Müller 1985	Günter F. Müller: Prozesse sozialer Interaktion. Göttingen 1985
Nagel 1992	Wolfgang Nagel: Baupolitik ist keine Saisonarbeit. In: Foyer, Heft III/1992, S. 19
Nagel/Spath 2000	Thomas Nagel / Christian Spath: Straßenbau ist Stadtgestaltung. In: Uwe Altrock (Hrsg.), Das Schöne im Notwendigen finden, Berlin 2000, S. 289-308
Nickel 1995	Denise R. Nickel: The Progressive City?. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 30, No. 3 (1995), S. 355-377

Oevermann 1996	Ulrich Oevermann: Konzeptualisierung von Anwendungsmöglichkeiten und praktischen Arbeitsfeldern der objektiven Hermeneutik. O. O. 1996 (Ms.)
Orr/Stoker 1994	Marion E. Orr / Gerry Stoker: Urban Regimes and Leadership in Detroit. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 30, No. 1 (1994), S. 48-73
Ostrom 1990	Elinor Ostrom: Governing the Commons. New York 1990
Otremba 1996	Dietmar Otremba: Reden, Hauptsache reden. In: Heinz Kleger / Andreas Fiedler / Holger Kuhle (Hrsg.), Vom Stadtforum zum Forum der Stadt, Amsterdam 1996, S. 113-118
Painter 1997	Joe Painter: Regulation, Regime, and Practice in Urban Politics. In: Mickey Lauria (Hrsg.), Reconstructing Urban Regime Theory, Thousand Oaks / London / New Delhi 1997, S. 122-143
Pappi 1992	Franz Urban Pappi: Die Abstimmungsreihenfolge der Anträge zum Parlaments- und Regierungssitz am 20. Juni 1991 im Deutschen Bundestag. In: Zeitschrift fuer Parlamentsfragen, Vol. 23 (1992), S. 403-412
Pappi 1993	Franz Urban Pappi: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 84-94
Parker/Feagin 1990	Robert E. Parker / Joe. R. Feagin: A „Better Business Climate“ in Houston. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 216-238
Parkinson 1988	Michael Parkinson: Urban Regeneration and Development Corporations: Liverpool Style. In: Local Economy, Vol. 3, No. 2 (1988), S. 109-118
Parkinson 1990	Michael Parkinson: Leadership and Regeneration in Liverpool: Confusion, Confrontation, or Coalition?. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 241-257
Peck 1995	Jamie Peck: Moving and shaking: business élites, state localism and urban privatism. In: Progress in Human Geography, Vol. 19, No. 1 (1995), S. 16-46
Peck/Tickell 1995	Jamie Peck / Adam Tickell: The social regulation of uneven development: 'regulatory deficit', Endland's South East, and the collapse of Thatcherism. In: Environment and Planning A, Vol. 27 (1995), S. 15-40
Pecorella 1987	Robert F. Pecorella: Fiscal Crises and Regime Change: A Contextual Approach. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 52-72
Perry 1990	David C. Perry: Recasting Urban Leadership in Buffalo. In: Dennis Judd / Michael Parkinson (Hrsg.), Leadership and urban regeneration: cities in North America and Europe, Newbury Park 1990, S. 261-276
Peters 1988	Paulhans Peters: Berlin - Denkmal oder Denkmodell. Zu einer Ausstellung, die zur Show verkam. In: Baumeister, Heft 11/1988, S. 11-12
Peterson 1981	Paul E. Peterson: City Limits. Chicago/London 1981
Peterson 1987	Paul E. Peterson: Analyzing Developmental Politics. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 22, No. 4 (1987), S. 540-547
Pfarr 1988	Karlheinz Pfarr: Trends, Fehlentwicklungen und Delikte in der Bauwirtschaft. Berlin 1988
Pfarr 1989	Karlheinz Pfarr: Was kosten Planungsleistungen?. Berlin 1989
Pickvance 1981	Chris Pickvance: Physical planning and market forces in urban development. In: C. Paris (Hrsg.), Critical readings in planning theory, Oxford 1981, S.
Pierre 1992	Jon Pierre: Organized Capital and Local Politics. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 28, No. 2 (1992), S. 236-257

Pierre 1999	Jon Pierre: Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. In: Urban Affairs Review, Vol. 34, No. 3 (Januar 1999), S. 372-396
Polsby 1963	N. W. Polsby: Community power and political theory. New Haven 1963
Prisma 1991	Prisma Institut für Handels-, Stadt- und Regionalforschung GmbH: Kurzcheck Entwicklung des Gebiets S-/U-Bahnhof Frankfurter Allee. Berlin 1991
Pruitt 1981	Dean G. Pruitt: Negotiation behavior. New York 1981
Pruitt/Carnevale 1993	Dean G. Pruitt / Peter J. Carnevale: Negotiation in Social Conflict. Buckingham 1993
Pruitt/Kimmel 1977	Dean G. Pruitt / M. J. Kimmel: Twenty years of experimental gaming: critique, synthesis, and suggestions for the future. In: Annual Review of Psychology, Vol. 28 (1977), S. 363-392
Püttner 1982	Günter Püttner: Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Staat und Bürger. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Vol. 97, No. 3/4 (1982), S. 137-142
Püttner 1991	Günter Püttner: Der informale Rechtsstaat. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung, Vol. 74, No. 1 (1991), S. 63-73
Rada 1997	Uwe Rada: Hauptstadt der Verdrängung. Berlin 1997
Raiffa 1982	H. Raiffa: The art and science of negotiation. Cambridge 1982
Rapoport/Guyer 1966	A. Rapoport / M. Guyer: A taxonomy of 2x2 games. In: General Systems, Vol. 11 (1966), S. 203-214
Reed 1987	Adolph Reed, Jr.: A Critique of Neo-Progressivism in Theorizing about Local Development Policy: A Case from Atlanta. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 199-215
Reichl 1997	Alexander J. Reichl: Historic Preservation and Progrowth Politics in U. S. Cities. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 4 (März 1997), S. 513-535
Rigos/Paulson 1997	Platon N. Rigos / Darryl Paulson: Urban Development, Policy Failure, and Regime Change in A Manager-Council City. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 2 (November 1996), S. 244-263
Ripley/Franklin 1982	Randall B. Ripley / Grace A. Franklin: Bureaucracy and Policy Implementation. Homewood 1982
Ripley/Franklin 1986	Randall B. Ripley / Grace A. Franklin: Policy Implementation in the United States. Homewood 1986, 2. Auflage
Rittel 1992	Horst W.J. Rittel: Planen, Entwerfen, Design. Stuttgart/Berlin/Köln 1992
Robinson/Shaw 1994	Fred Robinson / Keith Shaw: Urban Regeneration and Community Involvement. In: Local Economy, Vol. 9, No. 3 (1994), S. 61-73
Roland Ernst 1993a	Roland Ernst (Hrsg.): Städtebaulicher Wettbewerb Elektroapparatewerke Treptow, Auslobung (Ms.). Berlin 1993
Roland Ernst 1993b	Roland Ernst (Hrsg.): Städtebaulicher Wettbewerb Elektroapparatewerke Treptow, Preisgerichtsprotokoll (Ms.). Berlin 1993
Ronneberger / Jahn / Lanz 1999	Klaus Ronneberger / Walter Jahn / Stefan Lanz: Die Stadt als Beute. Bonn 1999
Roost 2000	Frank Roost: Die Disneyfizierung der Städte. Opladen 2000
Rose 1997	Matthew D. Rose: Berlin Hauptstadt von Filz und Korruption. München 1997
Rosemann 1999	Jürgen Rosemann: Leitbild oder Strategie? Zur Diskussion der städtebaulichen Planung in den Niederlanden. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 349-366, 2. Auflage
Rosentraub/Helmke 1996	Mark S. Rosentraub / Paul Helmke: Location Theory, A Growth Coalition, and A Regime in the Development of a Medium-Sized City. In: Urban Affairs Review, Vol. 31, No. 4 (März 1996), S. 482-507
Rosinus 1997	Ralf Rosinus: Landschaftsplanerischer Fachbeitrag (Eckbebauung Schil-

	lingbrücke Friedrichshain). Berlin 1997
Rubin/Pruitt/Kim 1994	Jeffrey Z. Rubin / Dean G. Pruitt /Sung Hee Kim: Social Conflict. New York 1994, 2. Auflage
Rubin/Rubin 1987	Irene S. Rubin / Herbert J. Rubin: Economic Development Incentives. The Poor (Cities) Pay More. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 23, No. 1 (September 1987), S. 37-62
Rüegg 1996	Erwin Rüegg: Urbanität und Stadtentwicklung. Politische Entscheidungsprozesse in Bologna, Frankfurt/Main und Zürich. Amsterdam 1996
Runkel 1993	Peter Runkel (Hrsg.): Baugesetzbuch. Köln 1993
Sabatier 1987	Paul A. Sabatier: Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. In: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilisation, Vol. 8 (1987), S. 649-692
Sabatier 1993	Paul A. Sabatier: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 116-148
Sander 1999	Robert Sander: Funktionsmischung - ein Baustein für die zukunftsfähige Stadt. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 475-488, 2. Auflage
Sanders 1987	Heywood T. Sanders: The Politics of Development in Middle-Sized Cities: Getting from New Haven to Kalamazoo. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 182-198
Sanders/Stone 1987	Heywood T. Sanders / Clarence N. Stone: Developmental Politics Reconsidered. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 22, No. 4 (1987), S. 521-539
Savelsberg 1982	J. J. Savelsberg: Macht in Gemeinden oder Macht über Gemeinden? Zur Relevanz lokaler Autonomie für kommunale Machtstrukturen und Entscheidungsprozesse. In: K.M. Schmals / Sievert (Hrsg.), Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen, München 1982, S. 153 f
Savitch/Kantor 1995	H. V. Savitch / Paul Kantor: City Business: An International Perspective on Marketplace Politics. In: International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 19, No. 4 (1995), S. 495-512
Scarpa 1991	Ludovica Scarpa: Städtebaulicher Wettbewerb Hauptbahnhof Berlin. Historisches Gutachten. Berlin 1991
Schäche 1995	Wolfgang Schäche / Norbert Szymanski: Das Schimmelpfeng-Haus und der Stadtraum um den Breitscheidplatz. Berlin 1995 (Ms.)
Schäfer 1987	E. Schäfer: Bürokratietheorie und Autonomie. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt, Opladen 1987, S. 44-65
Schäfer / Lau / Specovius 2000	Rudolf Schäfer, Petra Lau, Christina Specovius: Baulanderschließung und Baulandbereitstellung und deren Finanzierung in der kommunalen Praxis. In: Uwe Altrock (Hrsg.), Das Schöne im Notwendigen finden, Berlin 2000, S. 33-55
Schäfers/Köhler 1989	Bernhard Schäfers / Gabriele Köhler: Leitbilder der Stadtentwicklung. Pfaffenweiler 1989
Scharpf 1991	Fritz W. Scharpf: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 32, No. 4 (Dezember 1991), S. 621-634
Scharpf 1992	Fritz W. Scharpf: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz / Fritz W. Scharpf / Reinhard Zintl (Hrsg.), Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt/Main 1992, S. 51-96
Scharpf 1993a	Fritz W. Scharpf: Positive und negative Koordination in Verhandlungssysteme-

	men. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, 1993, S. 57-83
Scharpf 1993b	Fritz W. Scharpf: Coordination in Hierarchies and Networks. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt am Main / Boulder 1993, S. 125-165
Scharpf/Fisch 1989	U. Scharpf / R. Fisch: Das Schicksal von Vorschlägen in Beratungs- und Entscheidungssitzungen. In: Gruppendynamik, 20/1989, S. 283-296
Schlager 1995	Edella Schlager: Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. In: Policy Sciences, Vol. 28 (1995), S. 243-270
Schlusche 1997	Günter Schlusche: Die Internationale Bauausstellung Berlin. Berlin 1997
Schmals 1982	Klaus M. Schmals: Stadterneuerung und soziale Kontrolle - Konsequenzen der Veränderung kommunaler Macht- und Entscheidungsstrukturen, dargestellt am Beispiel der Bearbei. In: Klaus M. Schmals / Sievert (Hrsg.), Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen,
Schmals/Jahn 1997	Klaus Schmals / Walther Jahn: Simultanpolitik durch Stadtforen? Das Beispiel Berlin. In: Hubert Heinelt / Margit Mayer (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen 1997, S. 192-215
Schmals/Siewert 1982	Klaus-Michael Schmals / Hans-Jörg Siewert (Hrsg.): Kommunale Macht- und Entscheidungsstrukturen. München 1982
Schneider 1995	Bernhard Schneider: Nach Strich und Faden. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.), Architektur in Berlin. Jahrbuch 1995., Hamburg 1995, S. 10-17
Schneider 1997a	Herbert Schneider: Stadtentwicklung als politischer Prozeß. Opladen 1997
Schneider 1997b	Herbert Schneider: Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 17/1997, S. 20-29
Schneider 1999	Bernhard Schneider: Städtebauliche Leitbilder - Weltbilder, Trugbilder, Selbstbildnisse. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 123-134, 2. Auflage
Schnell/Walser 1995	Klaus-Dieter Schnell / Manfred Walser: Räumliche Leitbilder - Hilfestellung zur Kommunikation und Kooperation. In: RaumPlanung, Nr. 70 (1995), S. 267-272
Schridde 1997	Henning Schridde: Verfahrensinnovationen kommunaler Demokratie. Bausteine für eine Modernisierung der Kommunalpolitik. In: Hubert Heinelt / Margit Mayer (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen 1997, S. 171-191
Schückhaus 1999	Ulrich Schückhaus: Kooperative Leitbildentwicklung im Rahmen des Stadtmarketing. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 143-150, 2. Auflage
Schultes 1997	Axel Schultes: Holzmarktstraße Berlin-Friedrichshain, Antrag auf Vorbescheid. Berlin 1997 (Ms.)
Schumaker 1993	Paul Schumaker: Estimating the First and (Some of the) Third Faces of Community Power. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 28, No. 3 (1993), S. 441-461
Schumann 1975	Hans-Joachim Schumann: Entscheidungstheoretische Implikationen und deren Voraussetzungen bei Stadtsanierung und Stadtentwicklungsplanung. In: O. Kiessler / H. Korte (Hrsg.) (Hrsg.), Soziale Stadtplanung: das Städtebauförderungsgesetz, Düsseldorf 1975, S. 219-238
Schweitzer 1996	Eva Schweitzer: Großbaustelle Berlin. Berlin 1996, 2. Auflage
Scott 1990	James Wesley Scott: Bürgerinitiativen gegen Stadtwachstum. In:

	Archiv für Kommunalwissenschaften, 1/1990, S. 50-69
Selle 1996	Klaus Selle: Was ist bloß mit der Planung los?. Dortmund 1996, 2. Auflage
SenBauWohn 1991	Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Pariser Platz. Kritische Rekonstruktion des Bereichs. Berlin 1991
SenBauWohn 1993	Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Projekt Mehringplatz. Berlin 1993
SenBauWohn 1995	Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): City-Projekte. Berlin 1995, 2. Auflage
SenBauWohnVerk 1998a	Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (Hrsg.): Breitscheidplatz. Verträglichkeitsstudie zum Platz und seiner Umgebung. Berlin 1998
SenBauWohnVerk 1998b	Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (Hrsg.): Der Pariser Platz. Wiedergewinnung eines historischen Stadtraums. Berlin 1998
SenStadtUm 1983a	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Städtebaulicher Wettbewerb Fasanenstraße, Ausschreibungsheft 1. Berlin 1983
SenStadtUm 1983b	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Städtebaulicher Wettbewerb Fasanenstraße, Ausschreibungsheft 2. Berlin 1983
SenStadtUm 1983c	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Städtebaulicher Wettbewerb Fasanenstraße, Bericht der Vorprüfung. Berlin 1983
SenStadtUm 1983d	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Städtebaulicher Wettbewerb Fasanenstraße, Ergebnisprotokoll. Berlin 1983
SenStadtUm 1984a	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Engerer Bauwettbewerb Fasanenstraße II. Stufe, Auslobung. Berlin 1984
SenStadtUm 1984b	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Engerer Bauwettbewerb Fasanenstraße II. Stufe, Bericht der Vorprüfung. Berlin 1984
SenStadtUm 1984c	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Engerer Bauwettbewerb Fasanenstraße II. Stufe, Protokoll der Preisgerichtssitzung. Berlin 1984
SenStadtUm 1988	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Ideen für Berlin. Berlin 1988
SenStadtUm 1991a	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz: Metropole Berlin - mehr als Markt!. Berlin 1991
SenStadtUm 1991b	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Potsdamer und Leipziger Platz. Internationaler engerer Wettbewerb. Auslobung. Berlin 1991
SenStadtUm 1992a	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Räumliches Strukturkonzept. Grundlagen für die Flächennutzungsplanung. Berlin 1992
SenStadtUm 1992b	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Sektorale Entwicklungskonzepte. Stadträumliches Konzept für die Entwicklung Berlins zum Dienstleistungszentrum. Berlin 1992
SenStadtUm 1992c	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Städtebaulicher Ideenwettbewerb Hauptbahnhof Berlin / Spreeufer, Auslobung. Berlin 1992
SenStadtUm 1992d	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Städtebaulicher Ideenwettbewerb Hauptbahnhof Berlin / Spreeufer, Ergebnisprotokoll. Berlin 1992
SenStadtUm 1992e	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Städtebauliches Gutachten Umfeld Reichstag Pariser Platz. Berlin 1992
SenStadtUm 1993a	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Projekte

	der räumlichen Planung. Berlin 1993
SenStadtUm 1993b	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Büroflächenentwicklung Bericht 1991/92. Berlin 1993
SenStadtUm 1994	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Flächennutzungsplan Berlin. Erläuterungsbericht. Berlin 1994
SenStadtUm 1995	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.): Freiraumgestaltung an der Inneren Stadtspre. Berlin 1995
SenStadtUm/IHK 1995	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz / IHK Berlin (Hrsg.): Büroflächenbericht Berlin 1994/95. Berlin 1995
SenSUT 1997	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrsg.): Planwerk Innenstadt Berlin. Ein erster Entwurf. Berlin 1997
SenSUT 1999	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrsg.): Planwerk Innenstadt Berlin. Ergebnis, Prozeß, Sektorale Planungen und Werkstätten. Berlin 1999
SenSUT/IHK 1996	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie /IHK (Hrsg.): Büroflächenmarkt Berlin. Tendenzen von Nachfrage und Angebot bis zum Jahr 2005. Berlin 1996
SenSUT/IHK 1998	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie / IHK (Hrsg.): Dienstleistungsstandort Berlin. Vierter Büroflächenbericht 1998. Berlin 1998
SenSUT/IHK 2000	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie / IHK Berlin: Stadtentwicklungsplan Gewerbe. Berlin 2000
SenWiTech 2000	Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Wirtschaftsbericht Berlin 2000. Berlin 2000
Sewing 1994	Werner Sewing: Berlinische Architektur. In: ARCH+, Heft 122/1994, S. 60-69
Sewing 1995	Werner Sewing: Politik der Architektur. Berlin 1995
Sewing 1996	Werner Sewing: Docklands oder Charlottenburg?. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.), Architektur in Berlin. Jahrbuch 1996, Hamburg 1996, S. 86-91
Sewing 1997	Werner Sewing: Podiumsdiskussion. In: Uwe Altröck (Hrsg.), Plansoll erfüllt? Fünf Jahre Planung im vereinigten Berlin, Berlin 1997
Shefter 1985	Martin Shefter: Political Crisis / Fiscal Crisis. New York 1985
Sichter 2000	Joachim Sichter: Die Bebauungspläne für das städtebauliche Großprojekt „Potsdamer und Leipziger Platz“ - Erfahrungen und Einschätzungen. In: Uwe Altröck (Hrsg.), Das Schöne im Notwendigen finden, Berlin 2000, S. 109-125
Sieverts 1999a	Thomas Sieverts: Zwischenstadt. Braunschweig/Wiesbaden 1999, 3. Auflage
Sieverts 1999b	Thomas Sieverts: Was leisten städtebauliche Leitbilder?. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 21-40, 2. Auflage
Siewert 1979	H.-J. Siewert: Lokale Elitensysteme. Königstein/Taunus 1979
Simon 1976	H. A. Simon: Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York 1976, 3. Auflage
Sites 1997	William Sites: The Limits of Urban Regime Theory. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 4 (1997), S. 536-557
Smith 1993	Michael Peter Smith: Pressure, Power and Policy. New York 1993
Sontheimer/Vorfelder 1986	Michael Sontheimer / Jochen Vorfelder: Antes & Co.. Berlin 1986
Spindler/Forrester 1993	Charles F. Spindler / John P. Forrester: Economic Development Policy. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 29, No. 1 (1993), S. 28-53

Stegers 1991	Rudolf Stegers: Von Tagträumen und Schnellschützen - das Stadtforum ohne Stadtbewußtsein. In: Bauwelt, Heft 36/1991, S. 1860-1862
Stegers 1996	Rudolf Stegers: Stellt euch ein vor dem Tor!. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.), Architektur in Berlin. Jahrbuch 1996, Hamburg 1996, S. 62-71
Stegers 1997	Rudolf Stegers: Riegel, Linse, Mauer. In: Architektenkammer Berlin (Hrsg.), Architektur in Berlin. Jahrbuch 1997, Berlin 1997, S. 90-95
Steiner 1999	Dietmar Steiner: Visualisierung und Medialisierung von Leitbildern - Wie wird die Stadt verkauft?. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 111-122, 2. Auflage
Stephenson 1991	Max O. Stephenson, Jr.: Whither the Public-Private Partnership. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 27, No. 1 (1991), S. 109-127
Stimmann 1980a	Hans Stimmann: Verkehrsflächenüberbauung. Band 1. Berlin 1980
Stimmann 1980a	Hans Stimmann: Verkehrsflächenüberbauung. Band 2. Berlin 1980
Stimmann 1993	Hans Stimmann: Leitbild Vorstadt. In: Foyer, Heft II/1993, S. 4-8
Stimmann 1995	Hans Stimmann: Neue Berliner Büro- und Geschäftshäuser. In: Annegret Burg (Hrsg.), Downtown Berlin Mitte - Die Entstehung einer urbanen Architektur, Berlin/Basel/Boston 1995, S. 6-21
Stimmann 1996	Hans Stimmann: Wie weiter?. In: Heinz Kleger / Andreas Fiedler / Holger Kuhle (Hrsg.), Vom Stadtforum zum Forum der Stadt, Amsterdam 1996, S. 191-198
Stimmann 1998	Hans Stimmann: Natur (in) der Stadt. In: Stadtforum, Heft 4/1998, S. 14-15
Stoker 1995	Gerry Stoker: Regime Theory and Urban Politics. In: David Judge / Gerry Stoker / Harold Wolman (Hrsg.) (Hrsg.), Theories of Urban Politics, London 1995, S. 54-71
Stoker/Mossberger 1994	Gerry Stoker / Kate Mossberger: Urban regime theory in comparative perspective. In: Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 12 (1994), S. 195-212
Stone 1987a	Clarence N. Stone: The Study of the Politics of Urban Development. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 3-22
Stone 1987b	Clarence N. Stone: Summing up. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 269-290
Stone 1989	Clarence N. Stone: Regime politics: governing Atlanta 1946-1988. Lawrence 1989
Stone 1993	Clarence N. Stone: Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. In: Journal of Urban Affairs, Vol. 15, No. 1 (1993), S. 1-28
Stone/Orr/Ambrosio 1991	Clarence N. Stone / Marion E. Orr / David Imbroscio: The Reshaping of Urban Leadership in U.S. Cities: A Regime Analysis. In: M. Gottdiener / Chris G. Pickvance (Hrsg.), Urban Life in Transition, Newbury Park / London / New Delhi 1991, S. 222-239
Stone/Sanders 1987a	Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.): The Politics of Urban Development. Lawrence 1987
Stone/Sanders 1987b	Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders: Reexamining a Classic Case of Development Politics: New Haven, Connecticut. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 159-181
Strange 1996	Ian Strange: Participating in Partnership. In: Local Economy, August 1996, S. 143-157

Strauch 1996	Volkmar Strauch: Zur Entwicklung des Stadtforums Berlin. In: Heinz Kleger / Andreas Fiedler / Holger Kuhle (Hrsg.), Vom Stadtforum zum Forum der Stadt, Amsterdam 1996, S. 85-98
Strauss 1998	Anselm L. Strauss: Grundlagen qualitativer Sozialforschung. München 1998, 2. Auflage
Streich 1988	Bernd Streich: Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie. Bonn 1988
Strom 1996	Elizabeth Strom: In Search of the Growth Coalition. In: Urban Affairs Review, Vol. 31, No. 4 (1996), S. 455-481
Swanstrom 1985	Todd Swanstrom: The crisis of growth politics: Cleveland, Kucinich, and the challenge of urban populism. Philadelphia 1985
Tickell/Peck 1992	Adam Tickell / Jamie Peck: Accumulation, regulation and the geographies of post-Fordism: missing links in regulationist research. In: Progress in Human Geography, Vol. 16, No. 2 (1992), S. 190-218
Treutner 1982	Eberhard Treutner: Planende Verwaltung zwischen Recht und Bürgern. Zur Interdependenz von Bürger- und Verwaltungshandeln. Frankfurt/Main 1982
Tscheschner 1994	Dorothea Tscheschner: Der Alexanderplatz - Seine Entwicklung nach 1945. In: Verein „Entwicklungsgemeinschaft Alexanderplatz“ (Hrsg.), Alexanderplatz. Städtebaulicher Ideenwettbewerb, Berlin 1994, S. 30-69
Tulloss 1995	Janice K. Tulloss: Citizen Participation in Boston's Development Policy. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 30, No. 4 (1995), S. 514-537
Turner 1992	Robyne S. Turner: Growth Politics and Downtown Development. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 28, No. 1 (1992), S. 3-21
Turok 1992	Ivan Turok: Property-led urban regeneration: panacea or placebo?. In: Environment and Planning A, Vol. 24 (1992), S. 361-379
Uhlig 1990	Klaus Uhlig: Private Public Partnership. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1/1990, S. 106-117
Valler 1995	David Valler: Local Economic Strategy and Local Coalition-Building. In: Local Economy, Vol. 10, No. 1 (1995), S. 33-47
Venturi 1999	Marco Venturi: Leitbilder? Für welche Städte?. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg.), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 55-70, 2. Auflage
Vogel/Swanson 1989	Ronald K. Vogel / Bert E. Swanson: The Growth Machine Versus The Anti-growth Coalition. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 25, No. 1 (1989), S. 63-85
Walther 1998	Uwe-Jens Walther: Über Restriktionen hinaus: Räumliche Planung und Politikberatung heute. In: Uwe Altrock / Dieter Frick / Thomas Kuder (Hrsg.), Zwischenbilanz, Berlin 1998, S. 27-45
Warner/Molotch 1995	Kee Warner / Harvey Molotch: Power to Build. How Development Persists Despite Local Controls. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 30, No. 3 (1995), S. 378-406
Waste 1989	Robert J. Waste: The Ecology of City Policymaking. Oxford 1989
Weber 1972	Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1972
Weeber et al 1985	Rotraut Weeber et al: Städtebauliche Leitbilder. Problemaufriß unter Umweltgesichtspunkten. Stuttgart/Berlin 1985
Wehling 1991	Hans-Georg Wehling: „Parteipolitisierung“ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik. In: Hubert Heinelt / Hellmut Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt, Basel 1991, S. 149-166
Weiß 1994	Patrick Weiß: Anmerkungen zum Wettbewerbsverfahren. In: Verein „Entwicklungsgemeinschaft Alexanderplatz“ (Hrsg.), Alexanderplatz. Städtebaulicher Ideenwettbewerb, Berlin 1994, S. 71-78

Wékel/Schlusche 1996	Julian Wékel / Günther Schlusche: Stadtforum und Verwaltung. Zur Notwendigkeit und zu den Ergebnissen neuer Kooperationsformen in der planenden Verwaltung. In: Heinz Kleger / Andreas Fiedler / Holger Kuhle (Hrsg.), Vom Stadtforum zum Forum der Stadt, Amsterdam 1996, S. 71-84
Welch Guerra 1992	Max Welch Guerra: Vermieterstruktur und Depolitisierung der Wohnungspolitik. Berlin 1992
Welch Guerra 1999	Max Welch Guerra: Hauptstadt einig Vaterland. Berlin 1999
Whelan 1987	Robert K. Whelan: New Orleans: Mayoral Politics and Economic-Development Policies in the Postwar Years, 1945-86. In: Clarence N. Stone / Heywood T. Sanders (Hrsg.), The Politics of Urban Development, Lawrence 1987, S. 216-229
Willke 1983	Helmut Willke: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie. Königstein 1983
Willke 1989	Helmut Willke: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Weinheim/München 1989
Willke 1996	Helmut Willke: Ironie des Staates. Frankfurt/Main 1996
Windhoff-Héritier 1987a	Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.): Verwaltung und ihre Umwelt, Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen 1987
Windhoff-Héritier 1987b	Adrienne Windhoff-Héritier: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/Main 1987
Windhoff-Héritier 1991	Adrienne Windhoff-Héritier: Institutions, Interests, and Political Choice. In: Roland Czada / Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Political Choice, Frankfurt/Main 1991, S. 27-52
Wines 2000	James Wines: Grüne Architektur. Köln 2000
Winkler 1993	Elke Winkler: Handlungsspielräume in Entscheidungsprozessen. Konstanz 1993
Wirt 1974	Frederick Wirt: Power in the City: Decision Making in San Francisco. Berkeley 1974
Wolkoff 1983	Michael J. Wolkoff: The nature of property tax abatement awards. In: Journal of the American Planning Association, Vol. 49, No. 1 (1983), S. 77-84
Wolkoff 1992	Michael J. Wolkoff: Is Economic Development Decision Making Rational?. In: Urban Affairs Quarterly, Vol. 27, No. 3 (März 1992), S. 340-355
Wollmann 1975	Hellmut Wollmann: Städtebaurecht und privates Grundeigentum. Zur politischen Ökonomie der Gemeinde. In: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg 1975, S. 183-253
Wollmann 1991	Hellmut Wollmann: Lokale Politikforschung und politisch-gesellschaftlicher Kontext. Eine Entwicklungsskizze am Beispiel des Arbeitskreises Lokale Politikforschung. In: Hubert Heinelt / Hellmut Wollmann (Hrsg.), Brennpunkt Stadt, Basel 1991, S. 15-30
Wolman 1988	Harold L. Wolman: Local economic development policy: What explains the divergence between policy analysis and political behavior?. In: Journal of Urban Affairs, Vol. 10, No. 1 (1988), S. 19-28
Wolman/Ford 1996	Harold L. Wolman / Coit Cook Ford III: The Assumptive World of Local Political Elites. In: Urban Affairs Review, Vol. 32, No. 1 (September 1996), S. 87-108
Wood 1993	Andrew Wood: Organizing for local economic development: local economic development networks and prospecting for industry. In: Environment and Planning A, Vol. 25 (1993), S. 1649-1661
Wood 1996	Andrew Wood: Analysing the Politics of Local Economic Development: Making Sense of Cross-national Convergence. In: Urban Studies, Vol. 33, No. 8 (1996), S. 1281-1295

Wood/Valler/North 1998	Andrew Wood / David Waller / Peter North: Local Business Representation and the Private Sector Role in Local Economic Policy in Britain. In: Local Economy, Mai 1998, S. 10-27
Woodlief 1998	Anthony Woodlief: The Path-Dependent City. In: Urban Affairs Review, Vol. 33, No. 3 (Januar 1998), S. 405-437
WSP 1993	WSP: Windkanalstudie zum Bauvorhaben Geschäftszentrum Frankfurter Allee. Aachen 1993
Yates 1977	D. Yates: The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making. Cambridge 1977
Zintl 1992	Reinhard Zintl: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Arthur Benz / Fritz W. Scharpf / Reinhard Zintl (Hrsg:), Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt/Main 1992, S. 97-146
Zivier 1998	Ernst R. Zivier: Verfassung und Verwaltung von Berlin. Berlin 1998, 3. Auflage
Zlonicky 1999	Peter Zlonicky: Städtebau in Deutschland - aktuelle Leitlinien. In: Heidede Becker / Johann Jessen / Robert Sander (Hrsg:), Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart/Zürich 1999, S. 153-166, 2. Auflage

2.12 Verfolgte Periodika

2.121 ZEITUNGEN UND MAGAZINE

Berliner Morgenpost
 Berliner Kurier
 Berliner Zeitung
 Neues Deutschland
 Der Spiegel
 Der Tagesspiegel
 tageszeitung
 TIP

2.122 FACHZEITSCHRIFTEN UND PERIODIKA WISSENSCHAFTLICHER EINRICHTUNGEN

Baumeister
 Bauwelt
 Das Grundeigentum
 DIW-Wochenberichte
 Foyer
 Stadtbauwelt
 Stadtforum Journal
 Statistische Jahresbericht des Statistischen Landesamts Berlin
 Statistische Jahresberichte des Statistischen Bundesamts
 Wettbewerbe aktuell

2.2 Abbildungs- und Tabellennachweis

Auf ein Abbildungs- und Tabellenverzeichnis wird verzichtet, da die jeweiligen Abbildungen und Tabellen unmittelbar dem Textabschnitt zugeordnet sind, der sich auf sie bezieht bzw. den sie illustrieren. Sofern in der Abbildungs- bzw. Tabellenunterschrift keine Quelle angegeben ist, handelt es sich um Fotos bzw. Tabellenentwürfe des Autors.

3. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS UND REGISTER

3.1 Abkürzungsverzeichnis

ABau	Ausschuß für Bauwesen
Abgh.	Abgeordnetenhaus von Berlin
ABauWohn	Ausschuß für Bau- und Wohnungswesen
ABauWohnV	Ausschuß für Bauen, Wohnen und Verkehr
AGS	Arbeitsgruppe für Stadtplanung
AStadt	Ausschuß für Stadtentwicklung
BA	Bezirksamt
BAB	Bundesautobahn
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BEP	Bereichsentwicklungsplanung
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGF	Bruttogeschoßfläche
BI	Bürgerinitiative
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Baummassenzahl
B-Plan	Bebauungsplan
BUGA	Bundesgartenschau
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
BWA	Bau- und Wohnungsaufsichtsamt
Cha	Charlottenburg
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DHM	Deutsches Historisches Museum
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Drs.	Drucksache
EAW	Elektroapparatewerk
EG	Europäische Gemeinschaft
EW	Einwohner
F+E	Forschung und Entwicklung
FfH	Forschungsstelle für den Handel
FNP	Flächennutzungsplan
FPB	Freie Planungsgruppe Berlin
Fri	Friedrichshain
GFZ	Geschoßflächenzahl
gmp	Gerkan, Marg und Partner Architekten
GRZ	Grundflächenzahl
GSW	Gesellschaft für sozialen Wohnungsbau
HNF	Hauptnutzfläche
HPP	Hentrich, Petschnigg & Partner
Lic	Lichtenberg
MdB	Mitglied des Bundestags
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NGA	Naturschutz- und Grünflächenamt
OFD	Oberfinanzdirektion
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SenBauWohn	Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen
SenBauWohnVerk	Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr
SenBWV	Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr
SenFin	Senatsverwaltung für Finanzen
SenStadtUm	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz

SenSUT	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie
SenVuB	Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe
SenWiTech	Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie
SOM	Skidmore, Owings & Merrill Architekten
Stapl	Stadtplanungsamt
THA	Treuhandanstalt
Tie	Tiergarten
TLG	Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft
Tre	Treptow
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UCP	Urban Center Postbahnhof
WFG	Wirtschaftsfördergesellschaft Berlin

3.2 Register

3.21 Personen und Institutionen

- AGS 108, 110, 284, 332, 333, 358, 371, 396, 398, 857, 881
- Ahme, Annette 319, 325, 327
- Albinus-Kloss, Martiina 100, 373, 374, 375, 376, 381, 391, 481, 485, 532, 661, 857
- Allianz Versicherung 119, 123, 163, 170, 202, 209, 244, 392, 407, 411, 413, 414, 415, 416, 417, 419, 420, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 429, 433, 434, 439, 440, 441
- Antes 95, 97, 125, 135, 463, 481, 876
- Behnisch, Günter 289, 291, 292, 296, 297, 300, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 312, 314, 316, 318, 319, 320, 321, 324, 326, 327, 453, 456, 458, 460, 471, 516, 560, 626, 730, 733
- Brau und Brunnen AG 118, 123, 202, 203, 205, 206, 208, 209, 210, 214, 215, 217, 219, 220, 221, 224, 228, 230, 231, 232, 234, 235, 236, 242, 447, 508, 733
- Diepgen, Eberhard 95, 96, 97, 98, 127, 128, 139, 157, 214, 293, 297, 455
- DIFA 123, 168, 169, 178, 304, 825
- Dresdener Bank AG 293, 296, 298, 306, 308, 311, 318, 320, 336, 350, 351, 355, 358, 360, 633
- Dubrau, Dorothee 99, 102, 298, 467, 481, 484, 485, 486, 620, 862
- Dustmann, Hans 151, 154, 155, 156, 175, 178, 180, 181, 184, 189, 192, 193, 194, 195, 196, 476, 700
- Dyckhoff, Claus 97, 100, 102, 161, 162, 164, 165, 166, 171, 184, 185, 189, 199, 205, 206, 208, 218, 220, 226, 236, 471, 481, 482, 485, 498, 499, 648
- ECE 119, 123, 205, 372, 373, 374, 376, 377, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 387, 389, 390, 391, 395, 396, 397, 399, 504, 560, 577, 632, 815
- Engel, Helmut 166, 256, 257, 262, 476, 702, 862, 863, 868
- Faskel, Bernd 108, 159, 228, 236, 498
- Fehse, Hannes 405, 406, 407, 425
- FfH 332, 358, 374, 387, 390, 863, 881
- Flierl, Bruno 287, 288, 316, 863
- FPB 407, 408, 409, 412, 414, 419, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 430, 433, 881
- Franke, Kurt 95, 96, 459, 463, 839
- Freiberger, Ernst 123, 252, 253, 254, 255, 258, 260, 261, 262, 263, 265, 269, 270, 271, 277, 278, 504, 553, 816, 863
- GASAG 336, 343
- Gehry, Frank 294, 296, 307, 311, 314, 320
- Gerkan, Meinhard von 153, 293, 306, 307, 311, 404, 405, 506, 881
- Gesellschaft historisches Berlin 290
- GSW 120, 121, 122, 517, 525, 633, 737, 881
- Hassemer, Volker 20, 22, 31, 81, 95, 98, 110, 111, 147, 161, 162, 163, 166, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 183, 185, 186, 188, 191, 192, 212, 214, 221, 222, 226, 235, 237, 290, 292, 298, 302, 303, 313, 318, 328, 446, 447, 448, 449, 455, 456, 457, 459, 460, 465, 469, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 479, 480, 506, 545, 551, 555, 616, 641, 661, 682, 686, 741, 756, 757, 761, 770, 864

- Hemprich/Tophof Architekten 211, 226, 227, 334, 335, 338, 344, 347, 348, 865
- Herr, Hans Karl 153
- Hertling, Cornelius 196, 314, 315, 325, 326, 530, 865
- Hirsch, Hr. 102, 481
- Hoffmann-Axthelm, Dieter 283, 284, 287, 290, 299, 300, 301, 308, 309, 310, 317, 321, 322, 323, 703, 865
- HPP 373, 374, 375, 390, 391, 393, 469, 881
- ITAG 123, 209, 215, 219, 225, 226, 228, 231, 234, 238, 241, 251, 260, 261, 263, 264, 265, 267, 269, 275, 504, 555, 697
- Jahn, Edvard 142, 396, 691
- Jahn, Helmut 132, 155, 157, 158, 160, 161, 163, 166, 169, 181, 182, 184, 303, 336, 340, 341, 344, 357, 447, 450, 469, 518, 529, 555, 559, 693, 760, 825
- Jakubeit, Barbara 20, 98, 147, 212, 213, 217, 218, 220, 221, 223, 227, 229, 231, 233, 234, 235, 243, 296, 297, 298, 300, 305, 327, 368, 446, 450, 452, 453, 454, 459, 460, 467, 469, 470, 623, 685, 789
- JSK 255, 256, 257, 263, 271, 428, 682
- KapHag 123, 131, 132, 133, 134, 135, 141, 148, 149, 336, 337, 338, 350, 352, 353, 355, 356, 360, 363, 364, 366, 504, 633, 867
- Kleihues, Josef Paul 96, 107, 127, 128, 129, 131, 132, 134, 137, 138, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 206, 286, 290, 291, 296, 303, 305, 307, 308, 311, 312, 314, 320, 323, 404, 459, 463, 471, 521, 541, 682, 732, 734, 760, 761, 772, 870
- Klein, Hanno 219, 224, 228, 235, 462, 465, 480, 761, 767, 835, 867
- Klemann, Jürgen 98, 169, 212, 214, 215, 217, 221, 222, 296, 297, 298, 300, 301, 303, 304, 311, 318, 319, 325, 326, 327, 445, 446, 449, 454, 459, 460, 466, 471, 530, 545, 623, 728, 734, 867
- Kohlbrener, Urs 125, 141, 180, 205, 206, 210, 226, 227, 236, 499, 705, 862
- Kollhoff, Hans 231, 294, 295, 298, 312, 323, 398, 451, 459, 469, 557, 570, 705, 731, 734
- Krautzig, Hr. 102, 373, 374, 375, 376, 381, 391, 481, 485, 532, 857
- Kühn/Bergander/Bley Architekten 255, 258
- Langhof, Christoph 76, 210, 211, 212, 214, 225, 226, 227, 228, 230, 235, 237, 241, 242, 245, 247, 453, 560, 631, 746, 825, 868
- Laschinski, Jürgen 97, 127, 136, 154, 156, 171, 176, 481, 485, 532
- Léon/Wohlhage Architekten 347, 348, 691
- Libeskind, Daniel 468, 635, 690, 733, 734, 760
- Machleidt, Hildebrand 284, 287, 290, 300, 309, 310, 317, 322, 323, 399, 869
- Mäckler, Christoph 214, 220, 223, 225, 226, 227, 228, 229, 233, 235, 243, 245, 248, 312, 458, 548, 687, 691, 693, 731
- Martin+Pächter Architekten 372, 373, 374, 375, 376, 387, 390, 553, 870
- Moore/Ruble/Yudell Architekten 255, 256, 258, 314
- Müller/Rhode Architekten 126, 127, 142, 144, 148, 153, 155, 156, 159, 160, 180, 191, 603
- Nagel, Wolfgang 20, 22, 96, 98, 132, 134, 137, 140, 147, 148, 159, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 172, 173, 174, 176, 177, 179, 181, 183, 184, 185, 188, 189, 190, 191, 192, 205, 208, 212, 213, 217, 219, 221, 222, 229, 235, 255, 283, 292, 293, 296, 298, 300, 303, 313, 317, 320, 323, 324, 325, 328, 446, 447, 448, 449, 451, 454, 455, 456, 458, 459, 460, 461, 462, 464, 465, 466, 469, 470, 471, 472, 474, 475, 489, 499, 537, 545, 553, 603, 608, 619, 623, 748, 767, 770, 870
- Nielebock&Partner Architekten 125, 153, 155, 156, 159, 189, 191
- OPUS Gesellschaft für
Projektentwicklung mbH 340, 344, 351, 353, 355, 356, 357, 360, 361, 364, 366, 548, 581, 630, 648
- Ortner&Ortner Architekten 212, 213, 226, 295, 298, 312, 747
- Partner für Berlin GmbH 473, 757, 771
- Patzschke/Klotz Architekten 285, 290, 307, 310, 320, 458, 517
- Porath, Horst 100, 102, 260, 263, 481, 482, 485
- Portzamparc, Christian de 295, 307
- Post AG 123, 346, 347, 348, 355, 357, 358, 364, 368

- Profé, Beate 101
- Rogers, Richard 188, 202, 203, 204, 213, 220, 223, 225, 228, 229, 230, 233, 234, 236, 247, 318, 404, 406, 448, 469, 518, 548, 631, 647, 693, 705, 733, 734
- Roland Ernst 123, 402, 403, 404, 406, 422, 423, 504, 506, 632, 872
- Rolfes, Walter 287, 288, 290, 291, 294, 300, 309, 310, 323, 324, 863
- Sawade, Jürgen 153, 155, 156, 159, 180, 181, 191, 210, 228, 463, 733, 734
- Schäche, Wolfgang 211, 214, 220, 222, 225, 226, 227, 228, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 245, 284, 287, 300, 309, 310, 322, 323, 560, 699, 869, 873
- Schmitz, Hr. 101, 102, 404, 408, 418, 419, 421, 422, 430, 481, 482, 485, 499, 532
- Schreyer, Michael 96, 159, 221, 472, 474, 478, 575
- Schultes, Axel 202, 338, 352, 356, 367, 452, 469, 548, 874
- SOM Architekten 372, 373, 374, 385, 386, 388, 390, 391, 393, 404, 729, 882
- Spangenberg, Gerhard 404, 405, 406, 407, 411, 412, 414, 415, 416, 419, 420, 425, 427, 434, 451, 469, 641, 671
- Starnick, Jürgen 96, 128, 157, 174, 175, 191, 472, 474
- Stimmann, Hans 9, 20, 75, 93, 98, 111, 169, 173, 189, 205, 206, 212, 214, 215, 220, 221, 227, 237, 243, 267, 270, 285, 288, 290, 291, 295, 298, 299, 300, 301, 309, 312, 313, 316, 318, 323, 324, 328, 329, 333, 352, 368, 373, 376, 385, 386, 387, 392, 404, 406, 410, 412, 420, 421, 422, 440, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 461, 462, 467, 468, 469, 470, 473, 474, 475, 481, 486, 496, 545, 555, 567, 571, 575, 579, 604, 608, 618, 623, 659, 662, 665, 668, 682, 683, 688, 692, 729, 731, 758, 760, 765, 776, 789, 823, 836, 877
- Strieder, Peter 98, 169, 214, 215, 217, 219, 221, 222, 237, 297, 298, 313, 326, 338, 445, 472, 475, 481, 545, 560, 742
- THA 333, 882
- TLG 337, 356, 882
- Vetter, Horst 95, 472, 474
- Victoria Versicherung 128, 155, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 170, 171, 172, 173, 178, 188, 192, 825
- Wilford, Michael 293, 307
- Winking, Bernhard 293, 294, 296, 314, 368, 731
- Wittwer, Georg 20, 96, 127, 128, 137, 153, 154, 155, 156, 157, 172, 173, 176, 181, 188, 190, 191, 194, 446, 454, 459, 463, 464, 471, 545, 608, 657
- Zamp Kelp, Günter 142, 143, 147, 153

3.22 Orte, Gebäude und Vorhaben

- Akademie der Künste 282, 283, 285, 289, 291, 293, 296, 297, 300, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 312, 315, 318, 320, 326, 327, 329, 455, 516, 549, 555, 560, 626, 690, 696, 729, 730, 857
- Alexanderplatz 109, 110, 112, 117, 118, 119, 120, 122, 221, 224, 230, 321, 353, 361, 365, 370, 380, 449, 450, 455, 458, 462, 464, 465, 468, 469, 473, 474, 475, 478, 480, 481, 498, 506, 517, 523, 524, 526, 532, 544, 547, 548, 557, 565, 567, 575, 576, 589, 601, 604, 606, 608, 609, 616, 618, 633, 635, 636, 641, 645, 646, 648, 650, 669, 670, 671, 676, 677, 679, 680, 682, 683, 685, 686, 687, 688, 693, 694, 705, 709, 710, 737, 741, 742, 747, 757, 761, 762, 763, 774, 776, 820, 834, 843, 868, 878
- Bolle-Block 79, 118, 119, 123, 251, 252, 253, 255, 259, 260, 264, 266, 271, 273, 476, 525, 532, 540, 555, 569, 579, 580, 586, 589, 594, 608, 612, 620, 630, 631, 652, 655, 657, 658, 663, 672, 676, 677, 679, 681, 697, 706, 710, 712, 715, 722, 729, 737, 745, 746, 748, 756, 770, 772, 796, 814, 816, 817, 843, 863, 868

- Brandenburger Tor 282, 287, 288, 290, 292, 293, 298, 300, 302, 308, 311, 315, 316, 322, 327, 647, 695
- Breitscheidplatz 110, 117, 118, 121, 122, 124, 145, 147, 176, 201, 206, 207, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 231, 232, 234, 235, 236, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 449, 450, 452, 453, 457, 461, 463, 467, 469, 478, 480, 502, 547, 557, 609, 618, 627, 633, 635, 636, 645, 647, 651, 655, 670, 680, 691, 692, 694, 699, 717, 737, 744, 747, 749, 762, 763, 771, 834, 856, 873, 875
- EAW-Gelände 119, 402, 403, 404, 405, 407, 408, 410, 411, 414, 417, 418, 419, 421, 422, 423, 426, 428, 433, 435, 439, 440, 451, 621, 633, 648, 658, 660, 881
- Friedrichstadt 9, 99, 107, 109, 150, 160, 166, 197, 201, 282, 283, 295, 299, 301, 310, 313, 317, 332, 360, 363, 385, 420, 421, 438, 440, 449, 452, 458, 459, 467, 468, 469, 473, 486, 510, 517, 579, 581, 582, 589, 608, 615, 620, 626, 627, 628, 641, 644, 645, 662, 664, 668, 669, 674, 684, 691, 692, 720, 724, 727, 729, 731, 744, 760, 796, 812, 832, 836
- Friedrichstraße 109, 110, 112, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 173, 243, 312, 315, 318, 321, 440, 451, 457, 458, 468, 470, 490, 511, 517, 518, 523, 539, 565, 608, 613, 618, 639, 644, 656, 674, 734, 744, 832, 834, 843
- Haus Liebermann 285, 286, 289, 290, 298, 299, 301, 305, 306, 308, 311, 316, 730, 734
- Haus Sommer 285, 286, 289, 290, 298, 306
- Hotel Adlon 283, 285, 286, 287, 289, 299, 303, 306, 307, 308, 310, 311, 320, 458, 633
- Kant-Dreieck 96, 117, 118, 123, 124, 125, 128, 135, 136, 142, 153, 156, 160, 165, 187, 190, 202, 204, 206, 305, 460, 478, 494, 498, 541, 543, 549, 570, 579, 591, 603, 605, 612, 615, 627, 642, 657, 658, 676, 677, 743, 748, 772, 776, 843
- Kranzler-Eck 109, 118, 123, 124, 129, 135, 139, 143, 150, 151, 153, 154, 156, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 175, 176, 181, 183, 184, 186, 189, 190, 192, 194, 196, 198, 199, 202, 218, 222, 328, 446, 447, 450, 452, 456, 461, 472, 494, 499, 511, 524, 525, 532, 543, 544, 545, 547, 549, 555, 558, 559, 568, 569, 570, 578, 581, 592, 612, 613, 624, 646, 647, 658, 663, 671, 677, 678, 680, 681, 685, 686, 690, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 715, 722, 724, 725, 730, 742, 767, 771, 772, 814, 816, 817, 825, 843
- Leipziger Platz 110, 122, 282, 288, 301, 310, 329, 332, 458, 473, 548, 581, 641, 875, 876
- Mehringplatz 282, 299, 301, 322, 719, 875
- Minerva-Haus 346, 350, 360
- Neues IHZ 122, 734, 735
- Pariser Platz 11, 99, 119, 123, 160, 199, 282, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 301, 303, 305, 306, 307, 309, 311, 313, 314, 315, 316, 319, 321, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 456, 457, 458, 459, 460, 466, 467, 469, 487, 490, 498, 502, 511, 515, 516, 517, 545, 548, 549, 553, 558, 568, 581, 582, 595, 603, 604, 605, 608, 609, 613, 623, 626, 627, 633, 634, 641, 644, 647, 663, 671, 695, 696, 698, 701, 707, 731, 732, 738, 744, 745, 787, 796, 810, 819, 843, 857, 863, 867, 869, 875
- Potsdamer Platz 83, 109, 111, 112, 117, 118, 119, 120, 147, 173, 188, 221, 231, 243, 262, 310, 321, 332, 353, 449, 456, 457, 464, 465, 474, 475, 479, 480, 506, 528, 545, 547, 548, 565, 567, 575, 576, 586, 604, 605, 608, 609, 618, 631, 635, 641, 643, 656, 660, 661, 671, 677, 678, 682, 686, 687, 688, 691, 697, 705, 706, 708, 709, 721, 724, 733, 737, 743, 745, 747, 757, 762, 765, 771, 774, 776, 786, 815, 834, 839, 843
- Ring-Center 119, 120, 123, 195, 332, 370, 372, 374, 376, 377, 378, 380, 381, 382, 384, 386, 388, 389, 390, 391, 392, 398, 400, 401, 419, 458, 476, 487, 499, 502, 506, 511, 517, 530, 548, 553, 557, 558, 559, 560, 568, 570, 576, 579, 584, 589, 597, 601, 603, 611, 621, 630, 641, 643, 646, 647, 651, 660, 661, 663, 676, 677, 679, 680, 681, 691, 705, 706,

- 710, 719, 724, 725, 729, 744, 745,
757, 772, 796, 797, 843
- Schimmelpfenghaus 118, 202, 206, 210,
211, 212, 213, 214, 215, 217, 218,
219, 222, 223, 225, 229, 232, 233,
234, 237, 240, 241, 242, 243, 244,
245, 246, 247, 249, 250, 458, 459,
521, 532, 549, 559, 605, 627, 645,
646, 699, 700, 868
- Spree-Sinus 336, 338, 339, 352, 353,
355, 360, 362, 363, 364, 367, 452,
458, 481, 532, 548, 554, 569, 630,
633, 648, 649, 722, 738, 772, 789,
793, 867
- Stadion der Weltjugend 111, 120, 121,
122, 471, 480, 660, 674, 705
- Stuttgarter Platz 487, 526, 532, 623,
653, 863
- Treptowers 119, 123, 192, 392, 402,
417, 419, 424, 427, 429, 440, 458,
468, 476, 487, 502, 511, 514, 524,
547, 549, 553, 558, 559, 560, 576,
579, 584, 589, 598, 601, 607, 608,
632, 633, 635, 641, 643, 645, 658,
661, 663, 670, 671, 676, 677, 678,
679, 680, 681, 682, 684, 697, 706,
710, 712, 715, 716, 722, 726, 731,
745, 748, 749, 757, 770, 796, 815,
843
- Twintowers 413, 417, 729
- UCP 348, 353, 359, 360, 368, 369, 691,
770, 882
- Victoria-Areal 96, 147, 151, 152, 153,
163, 188, 243, 455, 553, 741, 869
- Wieland-/Leibnizstraße 121, 122, 570
- Zentraler Bereich 478, 605, 619, 640,
655, 839
- Zoofenster 76, 109, 118, 123, 147, 161,
164, 166, 169, 173, 177, 188, 201,
202, 204, 205, 206, 210, 211, 212,
213, 214, 215, 217, 218, 219, 220,
221, 222, 223, 224, 225, 227, 228,
229, 230, 231, 232, 233, 234, 235,
236, 237, 240, 242, 243, 245, 247,
248, 249, 250, 328, 447, 450, 452,
453, 455, 456, 458, 459, 462, 465,
473, 474, 476, 477, 497, 532, 544,
545, 548, 549, 550, 555, 556, 558,
559, 565, 581, 593, 601, 613, 618,
623, 627, 630, 644, 647, 648, 650,
658, 660, 662, 663, 676, 678, 683,
693, 697, 706, 708, 717, 733, 767,
770, 789, 819, 823, 843

3.23 Sachregister

Anmerkung: Begriffe, die entweder im Inhaltsverzeichnis enthalten sind oder in den Rechtsgrundlagen behandelt worden sind, haben keinen Eingang in das Sachregister gefunden, ebenso wenig gängige Planungsbegriffe.

- Antizipation 37, 477, 481, 494, 523, 533,
554, 605, 606, 614, 625, 661, 764,
770, 780, 781, 788, 796, 800, 822,
833
- Architekturgespräch 110, 314, 376, 392,
399, 732
- BUGA 107, 273, 478, 655, 721, 881
- City-Leitlinien 108, 140, 161, 176, 205,
206, 210, 218, 220, 221, 222, 224,
226, 227, 228, 236, 250, 463, 478,
540, 565, 686, 818
- Dekonstruktivismus 518, 731, 732
- Einfügung 4, 7, 13, 41, 109, 162, 186,
189, 193, 203, 207, 224, 238, 246,
247, 258, 311, 351, 363, 382, 483,
539, 562, 592, 593, 646, 647, 649,
650, 669, 682, 689, 694, 710, 730,
825
- Entlastungszentren 110, 112, 361, 480,
530
- Europäische Stadt 93, 631
- Handlungsfähigkeit 27, 43, 44, 48, 49,
51, 57, 60, 61, 63, 88, 140, 173, 177,
199, 221, 250, 266, 281, 300, 301,
318, 360, 362, 396, 401, 441, 446,
455, 465, 470, 482, 484, 492, 538,
539, 540, 549, 550, 572, 574, 575,
584, 602, 607, 612, 615, 623, 625,
652, 677, 693, 720, 726, 733, 755,
758, 761, 767, 772, 779, 787, 792,
798, 805, 812, 823, 833, 834, 836,
868, 873
- Internationale Bauausstellung 89, 96,
107, 109, 142, 143, 150, 217, 271,
459, 463, 464, 528, 614, 640, 655,
741, 759, 760
- KOAI 333, 372, 380, 397, 403, 459, 481,
510, 574, 604, 608, 654, 670, 759,
762
- Kritische Rekonstruktion 107, 160, 355,
620, 640, 641, 655, 668, 712, 764,
826, 875

- M1-Flächen 480, 522, 617, 663, 762, 814
- Nachmoderne 6, 93, 641, 669, 712, 863
- neolittische Politik 455, 474, 475, 573, 671, 673, 742, 751, 770, 771, 772, 788, 789, 797, 833, 835, 844
- Neue Vorstädte 93
- Olympische Spiele 111, 113, 510, 526, 656, 660, 705, 757
- Planwerk Innenstadt 212, 213, 215, 219, 220, 222, 224, 226, 236, 459, 469, 605, 620, 645, 650, 657, 663, 688, 707, 712, 715, 741, 750, 859, 876
- pluralistische Politik 43, 769, 770, 778, 844
- polyzentral 358, 449, 616, 617
- Polyzentralität 81, 480, 774
- pseudosubidiär 531, 532, 770
- Ringkonzept 108, 110, 774
- S-Bahn-Ring 8, 108, 109, 110, 111, 112, 120, 122, 332, 361, 371, 403, 404, 423, 429, 441, 449, 475, 479, 565, 616, 617, 618, 635, 656, 674, 684, 737, 740, 774, 839
- Stadtforum 111, 226, 459, 464, 476, 500, 606, 656, 665, 694, 747, 757, 763, 769, 790, 791, 823, 834, 862, 863, 867, 871, 877, 878, 879, 880
- Steuerungsfähigkeit 12, 29, 369, 540, 541, 668, 755, 756, 761, 837