

Karin Lenhardt

---

## »Bubble-politics« in Berlin

Das Beispiel Koordinierungsausschuß für innerstädtische Investitionen: eine »black box« als Macht- und Entscheidungszentrale<sup>1</sup>

»Leer.«

Star Architekt Philip Johnson auf die Frage, wie er sich die Friedrichstraße in fünf Jahren vorstellt. (Tagesspiegel vom 31.10.95)

Mit dem Mauerfall im November 1989 nahm in Berlin ein einmaliger und außergewöhnlicher Prozeß seinen Anfang. Das Zentrum einer Millionen-Stadt konnte neu ge- und verplant werden. Denn einerseits gab es die Branchen, die die Befestigungsanlagen des DDR-Regimes ins Herz der Stadt geschlagen hatten, und andererseits schienen mit der Auflösung der Zentralverwaltungen, Regierungsfunktionen und Großkombinate die bis dato »volkseigenen« Areale und Gebäude quasi herrenlos. Die Aussicht auf die Verfügbarkeit großer Filetstücke inmitten Berlins lockte weltweit agierende Investoren, häufig Banken und Versicherungen, sowie Developer an, die bemüht waren, Grundstücke aus dem begrenzten Angebot für sich zu reservieren. Doch die ungeklärte Frage der Verfügungsberechtigung über die Grundstücke stand einer schnellen Verwertung entgegen. In einem in Einzelfällen noch immer nicht abgeschlossenen Prozeß wurden die Grundstücke gemäß des Grundsatzes »Rückgabe vor Entschädigung« an Alteigentümer rückübertragen, gingen in die Hand des Bundes über oder wurden rekommunalisiert. Im politisch-administrativen Apparat suchten die damaligen Berliner Akteure der vordersten »Front« händeringend nach Wegen, trotz allseitigem Chaos und der Unübersichtlichkeit der Lage potentiellen Investoren baldige Realisierungschancen ihrer Vorhaben in Aussicht stellen zu können. Denn im schnellen Aufbau der »Dienstleistungsmetropole Berlin« sahen die politisch Verantwortlichen das einzige zu-

---

<sup>1</sup> Die empirischen Befunde dieses Aufsatzes sind im Rahmen des Berlin-Forschungsprojekts »Wem gehört die Mitte Berlins? Der Umbau der City-Ost – eine Entscheidungsprozeßanalyse am Beispiel des Alexanderplatzes und der Friedrichstraße« in Zusammenarbeit mit Jürgen Ungerer unter der Projektleitung von Margit Mayer erhoben worden. Dies gilt auch für nicht anderweitig belegte Aussagen von Berliner Akteuren, die Interviews entstammen, die von der Autorin geführt wurden.

kunftsträchtige Leitbild der Stadt, die ihrer Sonderstellung als »Schaufenster des Westens« im ehemaligen Westteil und als »Hauptstadt der DDR« im ehemaligen Ostteil abrupt beraubt war. Als vordringlich galt es, nach neuen Wegen zur zukünftigen Finanzierung des bereits zum damaligen Zeitpunkt vor dem Bankrott stehenden Stadtstaates zu suchen. Der aufkommende »bubble« auf dem Immobiliensektor (so wird ein Aufschwung bezeichnet, der auf sich selbst verstärkenden, spekulativen Erwartungshaltungen fußt) wurde durch eine entsprechende »bubble-politics« begünstigt, die in der »Stunde der Exekutive« aufgrund der besonderen transformationspezifischen Bedingungen durchführbar war.

Hier beginnt die Geschichte des KOAI, des Koordinierungsausschusses für innerstädtische Investitionen, der zusammen mit den sich teils neu konstituierenden Stellen zur Regelung der komplizierten Vermögensfragen im direkten Austausch aller beteiligten Kräfte die konkurrierenden ökonomischen und politischen Interessen zum Ausgleich bringen sollte. Als maßgebliches Gremium stellte er die politischen Weichen zur Umstrukturierung weiter Teile der City-Ost mit Schwerpunkt Friedrichstraße und angrenzender Gebiete zu einem neuen Dienstleistungsquartier. Der von Beginn 1991 bis Herbst 1993, also in der »Boomphase« aktive KOAI entschied faktisch über die konkreten Projekte, von der Grundstücksvergabe und den zum Zuge kommenden Investoren bzw. Projektentwicklern bis hin zum städtebaulichen Konzept. Trotz der weitreichenden Entscheidungen, die seine Mitglieder, alles Akteure der höchsten Landes- und Bundesebene, getroffen haben, blieb der KOAI bis heute nahezu unbekannt. Das in keiner Verfassung vorgesehene Gremium hat nicht nur jenseits von Parlament und (Fach-)Öffentlichkeit agiert, sondern jede Publizität bewußt verhindert.

Die geheimen KOAI-Entscheidungen im Stile einer Arkanpolitik stehen in auffallendem Kontrast zur parallelen, medienmächtigen, aber einflußarmen Inszenierung von stadtpolitischen Debatten, wie sie von den zuständigen Senatsverwaltungen für Bau- und Wohnungswesen sowie Stadtentwicklung und Umweltschutz initiiert wurden. Diese Debatten dienten eher dazu, die fehlende Legitimationsbeschaffung des KOAI wortreich zu ummanteln denn zu Parzipation und demokratischer Offenheit beizutragen.

Nur die besonderen transformationspezifischen Umstände hatten das Gremium in der dagewesenen Form ermöglicht. Die verhandelten Projekte sind großteils realisiert, einige Planungen in den Schubladen verschwunden, andere aufgeschoben. Die Zeit des KOAI ist unwiederbringlich vorbei. Dennoch ist die Betrachtung dieses in »geheimer Mission« agierenden Zusammenschlusses auch ex post von besonderer Relevanz bei der Frage nach Mustern politischen Handelns.

Die öffentlich geführten Debatten sind, so die These, als Inszenierungen zu deuten, eine kritische (Fach-)öffentlichkeit zu beschäftigen, während hinter

den Kulissen die politischen Entscheidungen getroffen wurden, die vom Grundsatz her nie zur Disposition gestellt wurden. Diese Inszenierung von Stadt-Diskurs bei davon abgekoppelten Entscheidungsprozessen scheint, trotz neuer Legislaturperiode und Wechsel in den betreffenden Senatsspitzen, auch heute ihren Fortgang zu finden. Zwar haben alle politischen Entscheidungen symbolische und ideologische Anteile und werden gelegentlich öffentlich inszeniert. Neu erscheint jedoch ein Muster, welches reale politische Entscheidungsprozesse von der Legitimationsbeschaffung völlig abkoppelt, wie dies besonders für die Arbeit des KOAI und die parallelen stadtpolitischen Debatten gilt.

Aber auch abgesehen vom Demokratiedefizit macht sich beim Blick auf die erhoffte Haben-Seite, alsbald eine prosperierende Metropole von Weltformat zu sein, bis dato Katerstimmung breit. Und betriebswirtschaftlich scheinen die Ergebnisse der »bubble-politics« im Moment ebenfalls nicht allzu gewinnversprechend zu sein. So mancher Projektentwickler entgeht nur dem Konkursrichter, weil seine Banken die Schulden in Eigenkapital umwandeln. Der Preis für die beschleunigte Handlungsfähigkeit war also nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch hoch und stellt die Produktivität der Berliner Hauruck-Politik, lange bevor sie präsidentiell empfohlen wurde, gleich doppelt infrage.

### **1. Berlin seit der Wende**

Der 9. November 1989 markiert den Beginn einer neuen Zeitrechnung in Berlin. Sprichwörtlich über Nacht sollten sich seitdem wesentliche bis dato gültige Grundbedingungen ändern, auf die die Politik Antworten zu finden hatte. Dies gilt verstärkt für den Ostteil der Stadt, die ehemalige Hauptstadt der DDR, deren einst privilegierte Bewohnerinnen und Bewohner mit ansehen mußten, wie der Westen sie mit seinen kapitalistischen Lobpreisungen überrollte, und der wie Ostdeutschland insgesamt einer im Vergleich zu den exkommunistischen Ländern Osteuropas beschleunigten Systemtransformation unterworfen wurde. Dies gilt aber auch für den Westteil, der sich urplötzlich seiner einzigartigen historischen Rolle als freiheitlich-demokratisches Bollwerk inmitten des feindlichen sozialistischen Systems und damit auch des Sonderstatus bei der Zuteilung staatlicher Mittel beraubt sah. All die Jahre subventionsverwöhnt durch die milliardenschweren Sonderzahlungen, die es nur noch zu verwalten und zu verteilen galt, schwante den politisch Verantwortlichen Schlimmes. Woher sollte nun das ökonomische Potential kommen, woher die Rezepte für eine starke Region, die es im Wettbewerb mit anderen Städten und Kommunen aufnehmen könnte?

Zwei Prozesse prägten und prägen das Geschehen, die mit den Stichworten »Strukturwandel« und »Transformation« umschrieben werden können. Be-

schreibt der eine Prozeß gemeinhin die Veränderungen sozio-ökonomischer Strukturdaten einhergehend mit dem Wandel politischer Entscheidungsstrukturen und Akteurskonstellationen, so bezeichnet der andere den Umbruchs-, Wandlungs – und Übergangsprozeß von einem realsozialistisch organisierten Staat hin zu marktwirtschaftlichen Strukturen in einer parlamentarischen Demokratie (Reißig 1994).

### *1.1 Transformation*

Wird die Transformation der ehemaligen DDR im Vergleich zu ihren osteuropäischen Bruderstaaten als Sonderfall betrachtet (Wollmann 1991; 1995; Zapf 1994; von Beyme 1996), dann kann Berlin als Sonderfall des Sonderfalls gelten. Nicht umsonst wird Berlin als Experimentierfeld, als »Werkstatt der Einheit« (Henkel/ Mäding 1995: 298) beschrieben, als Mikrokosmos, in dem sich deutsch-deutsche Probleme in aller Deutlichkeit widerspiegeln. Denn hier trafen Ost und West in einer Stadt aufeinander, hier war der Veränderungsdruck besonders groß. Bei der Untersuchung stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen im »Zentralen Bereich« sind drei transformationsspezifische Momente von besonderer Relevanz: die Eigentumsfrage, der Verwaltungsaufbau und die fehlenden Planungsgrundlagen.

#### *a) Eigentumsfrage*

Mit Auflösung des Staates DDR war das Zentrum der ehemaligen Hauptstadt quasi herrenlos geworden. An die Stelle zentralstaatlicher Verfügungsberechtigung Ost rückte die Verfügungsberechtigung nach westlichem Muster im Sinne kapitalistischer Eigentumsstrukturen. Die Organisation dieses Umwandlungsprozesses oblag den in die Bresche springenden bzw. sich neu konstituierenden staatlichen Institutionen unter westlicher Führung. Sie schufen die Regularien zur Lösung eines der schwerwiegendsten Probleme bei der Ankurbelung ökonomischen Wachstums: der unübersichtlichen vermögensrechtliche Lage, also der Eigentumsfrage. Neben der öffentlichen Hand erhielten private Alteigentümer nach dem Grundsatz »Rückgabe vor Entschädigung« Grundstücke und Gebäude zurück. Nun mußte die Eigentumsfrage unter zentralstaatlicher Oberhoheit Bonns so weit in den Griff gebracht werden, daß private Investitionstätigkeit in großem Maßstab möglich wurde. Die dazu notwendige Umwandlung des sozialistischen Bodens in kapitalistisches Eigentum und schnelle Entscheidungen zugunsten privater Investoren konnte im wesentlichen durch zwei staatlich geregelte Instrumentarien vollzogen werden.

Zum einen war dies die Treuhand, die treuhänderisch das gesamte Staatsvermögen der DDR übernahm und an Bund und Kommunen weiterreichte sowie die Verfügungsberechtigung über sämtliches Betriebsvermögen in-

nehatte und damit auch über viele Grundstücke. Mit der ab Mitte 1990 strikten Privatisierungslinie der Treuhand wurde dieses Betriebsvermögen an private Investoren veräußert. Für die Privatisierung von Grundstücken und Gebäudekörpern war die Anfang 1991 gegründete Treuhandliegenschaftsgesellschaft (TLG) zuständig.

Zum zweiten waren dies die verschiedenen Stufen des Vermögensgesetzes, welches den Zugriff auf Privatgrundstücke erlaubte, angefangen von dem, zusammen mit dem im Einigungsvertrag inkraft getretenen »Gesetz über besondere Investitionen« bis hin zum »Investitionsvorranggesetz« von 1992. Diese gesetzlichen Regelungen konterkarierten den im Einigungsvertrag festgesetzten Grundsatz »Rückgabe vor Entschädigung«, der die Rückgabe von Vermögenswerten an jene ehemaligen Eigentümer und deren Nachkommen festschrieb, die nach dem 30. Januar 1933 ihren Besitz unter Zwang verkaufen mußten oder widerrechtlich enteignet worden waren. Der von vielen Beobachtern als der größte Fehler des Vereinigungsprozesses gewertete Grundsatz konnte damit abgemildert und in Berlin faktisch umgekehrt werden.<sup>2</sup> Denn das Vermögensgesetz schuf die Voraussetzung, unter bestimmten Bedingungen Investitionen selbst dort zu ermöglichen, wo langwierige Restitutionsverfahren in der Schwebe waren bzw. positiv zugunsten eines Alteigentümers entschieden wurden. Dieser erhielt eine Entschädigungszahlung oder konnte sich als Partner am Projekt beteiligen.<sup>3</sup> Die angelegten Kriterien bei der Vergabeentscheidung der Grundstücke wie Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, die Deckung von Wohnbedarf und die Schaffung hierfür erforderlicher Infrastrukturmaßnahmen begünstigten über mehrere Parzellen reichende Großprojekte und sollten die Quasi-Enteignungen von Alteigentümern auch bei eigenen Nutzungsplänen rechtfertigen.

#### *b) Verwaltungsaufbau und ostdeutsche Akteurschwäche*

Der Zusammenbruch des Staates DDR und die Integration in das westdeutsche System erforderte den Auf- und Umbau der Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland. Zum Aufbau der Länder wurde bereits im Einigungsvertrag Verwaltungshilfe festgeschrieben (Wollmann 1995). Partnerschaften zwischen den Ländern, aber auch einzelnen Kommunen Ost- und Westdeutschlands sollten den Verwaltungsauf- und Umbau vorantreiben, indem auf institutionelle Regelungen aus dem Westen zurückgegriffen wurde. Zwar kommen einzelne empirische Fallstudien zum Ergebnis, daß ostdeut-

---

2 Nach Aussagen des Leiters des Landesamtes zur Regelung offener Vermögensfragen, Hugo Holzinger, lag die Quote 1996 bei 70% Entschädigung zu 30% Rückgabe.

3 Auch deren Rechtsnachfolger, meist waren es Projektentwickler, die die Ansprüche aufgekauft hatten, wurden im Laufe der »Reparaturgesetzgebung« von dieser Regelung begünstigt und hatten entsprechende Vorteile im Ringen um den Erhalt von Grundstücken.

sche Akteure auf Landes- und Kommunalebene je nach spezifischen Rahmenbedingungen eigenständige Positionen entwickeln und gewichtige Rollen im politischen Prozeß einnehmen konnten und können (Wollmann 1995; Berg u.a. 1996). Für den Stadtstaat Berlin lassen sich diese Befunde im hier untersuchten Politikfeld aber nicht bestätigen.

Insgesamt weist der Berliner Verwaltungsaufbau Ost einige Besonderheiten auf. Der Ostteil konnte bei der Suche nach westlichen Partnern auf das Know-How und die Infrastruktur, im Einzelfall auch schon ganz früh auf finanzielle Mittel aus dem Westteil zurückgreifen. Der »Bonus« der unmittelbaren Nähe führte in Berlin in den Augen der politischen Mandatsträger zu einem »Vereinigungszwang« noch vor dem offiziellen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, denn eine gesamtstädtische Perspektive schien unabdingbar. Die gemeinsamen Sitzungen von Magistrat Ost und Senat West, der »Magi-Senat«, sollten den Gleichklang in den unzähligen notwendigen Entscheidungen gewährleisten. Mit den Vorteilen ging jedoch eine deutliche ostdeutsche »Akteursschwäche« einher. Die Verwaltungshilfe West verwandelte sich noch vor dem offiziellen Beitritt im hier relevanten Bereich der Stadtentwicklungspolitik zur westlichen Dominanz mit anschließender Vereinnahmung zumindest auf Landesebene. Der Westen schickte sich an, seinen Geltungsbereich auf den Ostteil auszudehnen, noch bevor es dafür rechtliche und institutionelle Grundlagen gab. Zentrale Aufgaben wurden von Westakteuren übernommen, die offiziell zwar Ostakteuren weisungsgebunden waren, faktisch aber den politisch Verantwortlichen West verbunden blieben. Nach den ersten Gesamtberliner Wahlen im Dezember 1990 verschwanden nicht nur die Ostberliner politischen Mandatsträger von der Bildfläche, auch deren Verwaltungen wurden in den oberen Gehaltsstufen mit Angestellten aus dem Westen besetzt, schenkt man den Aussagen damals Betroffener Glauben.<sup>4</sup>

Aber nicht nur diese Fühlungsnähe, sondern auch der besondere Druck auf Berlin erklärt die westliche Dominanz. Vielfache Interessen kulminierten insbesondere im neuen/alten Zentrum der Stadt. Berlin sollte nicht nur Dienstleistungsmetropole, sondern Hauptstadt eines vereinigten Deutschlands werden, d.h., nicht nur der Westberliner politisch-administrative Apparat, sondern auch die politische Spitze Bonns meldete ihre Forderungen an. Nur der Rückgriff auf westliches Know-How konnte die schnelle Organisation dieses Umbaus Berlins gewährleisten.

### *c) Fehlende Planungsgrundlagen*

Nach dem Zusammenbruch der DDR war der Osten ein gleichsam rechtsfreier Raum. Zwar galt mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik das

---

4 Vgl. E. Kraft, erster freigewählter Baustadtrat Ost, am 7.6.96, sowie Schweizer (1996: 56).

deutsche Planungs- und Baurecht, seine konkrete Umsetzung in Flächennutzungs- und Bereichsplanungen, in Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen etc., fehlte vor Ort völlig. An einer beschleunigten Erarbeitung und Verabschiedung solcher Grundlagen arbeiteten die auf der Ebene der Investorenakquisition so rührigen politischen Mandatsträger entweder gar nicht oder nur im Sinne ihres politischen Verständnisses einer großinvestorenfreundlichen Politik. Dies zeigt beispielsweise der Flächennutzungsplan von 1994 (SenStadtUm 1994). Er wurde parallel zu den Zentrumsentscheidungen erarbeitet, verzichtete aber auf die Festlegung von Höhen-, Baumassen- oder anderen gestalterischen Konzepten oder das Benennen übergeordneter Stadtentwicklungsziele (Schulz 1996; Eichstädt 1995).

So kam es, daß in vielen Fällen, u.a. in der Friedrichstraße allein der »Lückenparagraph« (Bodenschatz) § 34 BauGB als einzige Planungsgrundlage zur Anwendung kam. Er erklärt ein Vorhaben »innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile« dann für zulässig, wenn es sich »in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt«. Er sieht also allenfalls Lückenschließungen im Innenbereich vor, nicht aber die Umstrukturierung eines ganzen Quartiers. Was denn die Eigenart einer Umgebung bestimmt, wird der Interpretation der politisch Verantwortlichen überlassen. Der Einsatz von § 34 war auch deshalb attraktiv, weil er eine öffentliche Beteiligung nicht vorsieht und über einen einfachen Verwaltungsakt, im Falle Berlins in Bezirksverantwortung, den Weg zur begehrten Baugenehmigung ebnen kann.

Der Umgang mit allen drei Transformationsspezifika orientierte sich an einem Ziel: der Beschleunigung von privaten Investitionsaktivitäten, die Berlin zu einer prosperierenden Metropole machen sollten.

### *1.2 Strukturwandel*

Die Entwicklung Gesamtberlins nach der Wende läßt sich vereinfacht in zwei Phasen einteilen, eine bis in das Jahr 1993 hineinreichende Boomphase, der eine – bis heute anhaltende – Ernüchterungsphase folgte.

#### *a) Die Boomphase*

Die Befürchtungen eines möglichen ökonomischen Bankrotts wurden durch die unzähligen Wachstumsprognosen für die Stadt als Drehscheibe des neu aufkeimenden Ost-West-Handels und möglicher Regierungssitz verdrängt. Die diensthabenden Politiker in Ost und West traten in aller Eignigkeit die Flucht nach vorne an und wollten Berlin als »Weltmetropole«, »Weltstadt« oder »Global City« sehen. Die Prognosen gaben ihnen recht. Die Bevölkerungszunahme sollte demnach zwischen 0,6 und 1,4 Mio. bis zum Jahre 2010 betragen (vgl. SenBauWohnen 1990, SenStadtUm 1991),

der Büro- und Wohnflächenbedarf im gehobenen Bereich wurde allein für das Gebiet innerhalb des S-Bahnringes auf bis zu 4 Mio. Quadratmeter Bruttogeschoßfläche bis zum Jahre 2000/2005 prognostiziert (Eichstädt/ Jahn 1991: 154). Der damalige Bausenator Wolfgang Nagel rief eine »neue Gründerzeit« aus (Nagel 1990: 13). Die Metropolenwerdung der Stadt und der Einstieg in eine »unternehmerische Stadtpolitik« (Diepgen 1994) sollte in der politischen Rhetorik als Lösung nahezu aller städtischen Probleme erhalten.

Ökonomen, Stadtplaner und Soziologen, die schon in der ersten Nachwendzeit die Folgen dieses erwarteten Wachstums kritisch diskutierten (Sen BauWohnen 1990; SenStadtUm 1991) und die Negativposten einer schockartig entstehenden, polarisierten »global city« aufzeigten (Krätke 1992), paßten nicht in dieses euphorisierte Zukunftsbild. Alternative Entwicklungsszenarien (Häußermann/Siebel 1991) blieben ungehört, das Leitbild einer polyzentralen Entwicklung um den S-Bahnring herum (SenStadtUm 1994a), welches selbst vom ersten Gesamtberliner Stadtentwicklungssenator der Großen Koalition, Volker Hassemer (CDU), favorisiert wurde, blieb bei den Entscheidungen im Zentralen Bereich unberücksichtigt.

Die Politik wollte nur noch die Weichen für eine beschleunigte Investitionstätigkeit stellen. Mit dem vorzeitigen Ende der rot-grünen Koalition im Herbst 1990, die von einer Großen Koalition im Januar 1991 abgelöst wurde, konnte die öffentliche Hand ohne größere Reibungsmomente zur Sache gehen. Denn an privaten Akteuren für diesen Umbau mangelte es nicht.

Die Stadt wurde Anfang der 90er Jahre zu einem der attraktivsten Standorte für international agierende Immobilien-Unternehmen, sowie Großunternehmen und Banken, die als Finanzanlage auch an Grundbesitz interessiert sind. Die Steuergeschenke des Bundes zur Förderung privater Investitionen in den neuen Ländern taten ein Übriges. Projektentwickler aus aller Welt schacherten, kaum war die Mauer gefallen, um Grundstücke, tummelten sich im direkten Wortsinne im quasi rechtsfreien Raum, akzeptierten Höchstpreise von bis zu 40.000 Mark pro Quadratmeter und ließen Berlins feine Zukunft in bunten Computersimulationen und Entwurfzeichnungen aufleben. In der Folgezeit erlebte der Immobilienmarkt einen einzigartigen Boom, einen »bubble«, der aus einem spekulativen Moment heraus entsteht, und auf positiven Erwartungshaltungen fußt. Dieser bubble wurde durch die Hauptstadtentscheidung des deutschen Bundestags vom 20. Juni 1991 und die Olympia-Bewerbung für das Jahr 2000 weiter angeheizt.

Bis ins Jahr 1992 war die Stimmung auf dem Immobilienmarkt denn auch rosig. Immerhin hatten die großen Immobilienbüros einen zusätzlichen Bedarf von rund 10 Millionen Quadratmeter Bruttogeschoßfläche errechnet (Handelsblatt 9.3.90). Doch bereits im Laufe des Jahres 1993 nahmen die Hiobsbotschaften zu, wonach die heiße Phase der Höchstmietpreise vorbei

und ein Überangebot an Büroflächen zu erwarten sei. Dem neuesten Bericht zum Büroflächenmarkt Berlins zufolge wurden zwischen 1991/92 und 1995/96 630 Vorhaben mit rund 7,65 Millionen Quadratmeter Bruttogeschossfläche (BGF), davon 5,82 Millionen BGF allein an Bürofläche fertiggestellt, befanden sich im Bau oder waren baurechtlich genehmigt (SenSUT/IHK 1997: 19). Die Leerstandsquote in Berlin wird für 1997/98 auf 12-14% geschätzt mit sinkender Tendenz in den darauffolgenden Jahren (ebd., 30). Gegenwärtig hat Berlin mit über einer Million Quadratmeter in absoluten Zahlen den höchsten Leerstand bei Büroflächen in Deutschland. Investoren an der Friedrichstraße zeigen sich erfreut, wenn sie einen Vermietungsstand von 40% aufweisen können (FAZ 18.8.97).

Die Verwerfungen auf dem Immobilienmarkt spiegeln die gesamtstädtischen ökonomischen Probleme wider. Denn wo die Mieter für die neuen Büroflächen fehlen, fehlen auch die Steuereinnahmen dieser Unternehmen, deren Arbeitsplätze und die Kaufkraft für den Einzelhandel. Die Wachstumserwartungen der direkten Nachwendezeit hatten keine solide Basis.

#### *b) Ernüchterungsphase*

Ernüchterung und Skepsis machten ab 1993, beschleunigt durch die Negativentscheidung zu Olympia 2000, der Euphorie der Wendejahre Platz. Die Wirtschaft entwickelte sich nicht in der erwarteten Geschwindigkeit. Die Arbeitslosigkeit stieg von 1990 bis 1996 um 69% (Häußermann 1997: 16), und das Interesse potenter Unternehmen, sich in Berlin anzusiedeln, war geringer als erhofft. Die Politik hielt ungeachtet dessen dennoch am Vergleich Berlins mit Weltmetropolen wie London oder Paris fest, um den Substanzverlust der Stadt mit einem versuchten Imagegewinn als einer zukünftig prosperierenden Wachstumsregion abzufangen.

Aber an eine Zukunft Berlins als »global city« mochte keiner mehr so recht glauben. Dazu hinkte die Stadt beim Umbau als Standort von Industrie und »verlängerter Werkbank« zu einer modernen dienstleistungsorientierten Ökonomie zu weit hinterher. Eine Expertenkommission beim Senat für Wirtschaft und Technologie prognostizierte Berlin eine Zukunft als »Hauptstadt mit großstädtischer Wirtschaftsstruktur« (Expertenkommission 1992). Berlin werde, so wird an anderer Stelle konstatiert, wichtiger »Mitspieler« im deutschen und europäischen Städtevergleich werden, aber in realistischen Zeiträumen nicht die Kriterien einer »global city« erfüllen (Henckel/Mäding 1995: 301).

Der tiefgreifende wirtschaftliche Strukturwandel hält indes an. Noch ist das Ende der Fahnenstange bei der Abnahme von Arbeitsplätzen laut einer Prognose des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung nicht erreicht (DIW 1996: 613). Zur düsteren Wirtschaftslage kommt die desolante Finanzsituation des Landes hinzu, die den politischen Handlungsspielraum

massiv einschränkt. Durch den schnellen Abbau der Subventionen aus dem Bundeshaushalt, die ansteigenden Ausgaben zum Um- und Ausbau der Infrastruktur insbesondere im Ostteil der Stadt und die unzähligen Investitionen in metropolendienliche Projekte sowie die Steigerung bei den Sozialausgaben bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen stieg die Schuldenlast weiter rapide an.

Verhalten positive Effekte auf die Wirtschaftslage werden vom Regierungsumzug erwartet (Henckel/Mäding 1995: 299; DIW 1996), aber es ist zu bezweifeln, daß hiervon hinreichende Anstöße für die Entwicklung einer neuen ökonomischen Struktur auszugehen vermögen (Häußermann 1997: 18). Dennoch gilt den in Berlin für Bauen und Stadtentwicklung zuständigen Politikern das Umzugsdatum als der Anfang vom Ende der Krise. Je offensichtlicher die Krise, auch auf dem Immobiliensektor, desto eher werden Grundsteinlegungen, Richtfeste und Eröffnungen geradezu zelebriert. Die Verpflichtung zum Erfolg in Manier einer »self-fulfilling-prophecy« eint die Politiker mit den Investoren der zuhauf leerstehenden Dienstleistungsflächen, die ebenfalls auf den Regierungsumzug hoffen.

»Das Reden über die künftige Rolle Berlins im deutschen Städtesystem ist in vielerlei Hinsicht ein Reden über Bilder, die durch die früheren Funktionen bestimmt sind und über Hoffnungen, was Berlin wieder werden könnte.« (Henckel/ Mäding 1995: 301)

Diese Hoffnungen richteten und richten sich vornehmlich auf die ehemals zentralen Orte der Stadt, die nun wieder reaktiviert werden sollen: auf den Potsdamer Platz mit seinen Unternehmenszentralen, die Friedrichstraße mit ihren Büropalästen, den Alexanderplatz mit seiner (geplanten) Skyline.

## **2. Der Bezirk Mitte im Brennpunkt der Interessen**

Mitte avancierte zum absoluten Boomstandort und löste die City-West, vor allem Charlottenburg, als Büroflächenstandort ab (SenStadtUm/IHK 1995: 26). Hier bündelten sich in besonderer Weise die Interessen von Landespolitikern, Hauptstadtplanern und Investoren.

Ohne Alternativvorschläge auch nur zu diskutieren, ließ der damalige und bis Ende 1995 verantwortliche Bausenator Wolfgang Nagel eine Betreuungsstelle für bauwillige Investoren einrichten und schickte sich an, die attraktivsten Standorte international renommierten Projektentwicklern zu versprechen. Der »wilde Osten« galt nicht nur den Investoren als Wunderland, auch die diensthabenden Politiker konnten hier – zumindest bis ins Jahr 1991 hinein – ihrem Wunschen freien Lauf lassen, ohne sich nach Gesetzen oder Wünschen der Öffentlichkeit richten zu müssen.

Zu DDR-Zeiten war Mitte als Regierungsbezirk das offizielle politische und kulturelle Zentrum der »Hauptstadt der DDR«. Kommunen hatten in der DDR als eigenständige politische Instanzen faktisch keine Rolle ge-

spielt. Doch die Hoffnung der Bezirksverantwortlichen in Mitte nach dem Ende der DDR die eigenen Geschicke selbst in die Hand nehmen zu können wurde enttäuscht, denn die Berliner Verfassung sieht für die Bezirke allenfalls eine Beteiligung an der Selbstverwaltung vor. Die Unsicherheit der frischgebackenen Bezirkspolitiker wurde bei den Entscheidungen bewußt ausgenutzt. Wenn von einer »Kolonisierung« des Ostens (Vilmar/Dümke 1993) durch den Westen geredet werden kann, dann sicher zwischen Brandenburger Tor und Jannowitzbrücke.

Ganz konkret äußerte sich dies im Umgang mit den städtischen Räumen im allgemeinen und der Bebauung aus der DDR-Zeit im besonderen (vgl. Lütke-Daltrup 1995; Bodenschatz 1994). Um dem gewünschten Ergebnis der sauberen, gewinnträchtigen und repräsentationstüchtigen Innenstadt alsbald näher zu kommen, wurde Mitte mit Sonderzonen überzogen, die die Eigenständigkeit des Bezirks in jenen Abschnitten zur Makulatur werden ließen. Daß der Bezirk allen gehört und damit unter besonderen Zugriffsrechten steht, stellt auch das Ende 1996 veröffentlichte »Planwerk Innenstadt« außer Frage. Die City-Ost sei »in Zukunft nicht nur Zentrum einer 3,5 Millionen-Einwohner-Stadt, sondern ebenso ein räumlicher, funktionaler und emotionaler Bezugspunkt der Bundesrepublik« (SenSUT 1997: 20).

Der Auftakt zur Metropolenpolitik in Mitte erfolgte mit der Vergabeentscheidung zu den Friedrichstadt-Passagen im Frühjahr 1991, die erst nach einem langwierigen, komplizierten Auswahlverfahren möglich geworden war. Schneller und unkomplizierter konnten die politisch Verantwortlichen erst mithilfe des KOAI entscheiden.

### **3. Der Koordinierungsausschuß für innerstädtische Investitionen (KOAI)**

»Damals haben wir gesagt, wir müssen alles – aus heutiger Sicht ist man immer schlauer – müssen alles tun, damit wir unter Beweis stellen, daß die Politik in Berlin handlungsfähig ist, und Handeln meint nicht, dicke Papiere zuwege zu bringen, sondern Bagger auffahren zu lassen.« (Ex-Bausenator Wolfgang Nagel 10.6.96)

#### *3.1 Gründung und Aufgaben*

Der KOAI wurde eigens initiiert, die Umwandlung sozialistischen Bodens in kapitalistische Strukturen dort zu beschleunigen, wo es um große, umstrittene und als besonders wichtig erachtete Projekte ging. Von besonderer Relevanz war der KOAI weniger in quantitativer denn in qualitativer Hinsicht. Alle, zur damaligen Zeit medienrelevanten Projekte, darunter alle Planungen in der mittleren Friedrichstraße, wurden von seinen Mitgliedern entschieden. Der KOAI trat am 12. Februar 1991 bei der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen und entschied in insgesamt 14 Sitzungen bis zum September 1993 über mehr als 50 Großprojekte (davon allein 16 an der Friedrichstraße), de-

ren Grundstücks-, Eigentümer- und Nutzungsstruktur. Formal handelte es sich nur um Empfehlungen an die TLG, die die Verhandlungen mit den Investoren führte, faktisch war der KOAI das zentrale Organ, dem alle anderen Institutionen zuarbeiteten.

Der KOAI war auf höchster bundes- und landespolitischer Ebene angesiedelt. Neben den relevanten Berliner Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Bau- und Wohnungswesen sowie Finanzen, sporadisch auch Verkehr und Justiz waren die Oberfinanzdirektion Berlin, die Treuhandanstalt (THA) bzw. die Treuhandliegenschaftsgesellschaft (TLG), die Reichsbahndirektion Berlin, das Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (LAROV) sowie das Bundesfinanzministerium beteiligt. Ab der zweiten Sitzung wurden auch die betroffenen (Ost-)Bezirke geladen – offenbar gegen den Willen des Bausenators. Aber deren Beteiligung schien sinnvoll, da sie formal für die Schaffung des Planungsrechts nach § 34 BauGB zuständig waren. Grund für das informelle Zusammenwirken auf höchster politischer Ebene – es gab keine formalen Beschlüsse – war die offene Grundstücksproblematik, das größte Hindernis für Investoren, zumal in der Friedrichstraße. Ein Teil der damit befaßten Institutionen wie die TLG oder das LAROV waren noch in der Aufbauphase. Gleichzeitig existierte mit dem im Einigungsvertrag erlassenen »Gesetz über besondere Investitionen« ein – im Vergleich zu später eingeführten Regelungen – unsicheres Instrument zur Durchsetzung von Investitionen gegenüber den Restitutionsansprüchen von Alteigentümern.

Im Sinne »konzertierter Aktionen«, so der Initiator Wolfgang Nagel, sollten alle maßgeblichen Institutionen an einen Tisch gebracht und nicht zuletzt der Abstimmungsbedarf innerhalb der Berliner Verwaltung geregelt werden. Dies schien auch dringend notwendig. Denn hinter den Kulissen rumorte es heftig, wenngleich alle am KOAI beteiligten Akteure grundsätzlich an schnellen Investitionen interessiert waren.

Je attraktiver die Adresse, desto mehr potentielle Investoren gaben sich beim Investorenbetreuer der Bauverwaltung, Hanno Klein, der als Berater der Baustadträte Ost schon ab Anfang 1990 seinen Dienst im Ostteil versah, die Klinke in die Hand. Die Filetstücke an der Friedrichstraße zählten zum interessantesten, was die Stadt zu bieten hatte. Gut an den ÖPNV angebunden, in direkter Nähe zum (möglichen) neuen Regierungsviertel, mit vielen Brachen oder Planungsruinen versehen, weil von der DDR-Regierung bis in die 80er Jahre hinein vernachlässigt, und mit dem besonderen Mythos des ursprünglichen Zentrums schlechthin geadelt, wurden die Grundstücke im Einzelfall mit bis zu 40.000 DM pro Quadratmeter gehandelt. Die schnellsten Investoren hatten sich bereits 1990, noch zu DDR-

Zeiten beim Magistrat Ost unter Mithilfe von Klein<sup>5</sup> Verkaufsoptionen für Grundstücke und Gebäude gesichert hatten, ohne daß die Alteigentümerfrage dabei eine Rolle gespielt hätte.

»Der KOAI war der Versuch, die Entscheidungsvorgänge zu straffen und zu bündeln« (Nagel) sowie »hinderliche Hierarchiestufen« (Klein 1991) abzubauen. Er hatte die Aufgabe, aus dem großen Kreis der Bewerber für die Grundstücke, nicht selten gab es 20 und mehr Interessenten für ein Grundstück, diejenigen auszuwählen, die die Gewähr zu bieten schienen, schnell die Projekte realisieren zu können. Der KOAI war in der Lage, ganz individuell, je nach Situation, zu reagieren, und konnte auch über das Prozedere zur Auswahl des geeigneten Investors selbst entscheiden.

Im Laufe der Entwicklung kristallisierten sich zwei Verfahrenswege heraus, zunächst ein zweistufiges Investorenauswahlverfahren, welches ab März 1991 immer mehr von der schnelleren Direktvergabe an einen Investor bzw. eine Investorengruppe verdrängt wurde. Diese Verfahren wurden im einzelnen immer wieder modifiziert und den Besonderheiten eines Projektes bzw. den sich verändernden rechtlichen Rahmenbedingungen angepaßt. Das Gremium avancierte immer mehr zur Vermittlungsinstanz zwischen streitenden Parteien, etwa wenn konkurrierende Restitutionsanmeldungen für die gleichen Grundstücke vorlagen oder Projektentwickler praktisch gleiche Projektstrukturen vorsahen. Grundsätzlich ging es darum, etwaige Rechtsstreitigkeiten zu verhindern und einen zügigen Projektbeginn zu ermöglichen.

### 3.2 Die Interessen der Akteure im KOAI

Die Umstrukturierung der Friedrichstraße war von privaten Investoren angeschoben worden. Die öffentlichen Akteure empfingen sie mit offenen Armen. Es waren im wesentlichen zwei im KOAI vertretene Akteursgruppen, die erstens das Verfahren selbst konstituierten und zweitens die politischen Entscheidungen für die Umstrukturierung der Friedrichstraße prägten. Das waren zum einen die Treuhandanstalt (THA) bzw. die Treuhandliegenschaftsgesellschaft (TLG) zusammen mit der Oberfinanzdirektion (OFD) als verlängerter Arm des Bonner Finanzministeriums, die für die Privatisierung der Grundstücke zuständig waren; das waren zum zweiten die mit Fragen von Stadtentwicklung, Bauaktivitäten und Grundstücksfragen befaßten Senatsressorts des Landes Berlin. Der dritte öffentliche Ak-

---

5 Hanno Klein, der für seine Vorliebe für Mega-Projekte bekannt war und öffentlich schon mal die »provinzielle« Ablehnung großer Investoren als »Investoren- und Developer-Rassismus« bezeichnete (Rheinischer Merkur 30.11.90), spielte eine ganz besondere Rolle für die Umstrukturierung der Friedrichstraße und sorgte mit seinen Weichenstellungen selbst nach seinem gewaltsamen, bis heute nicht aufgeklärten Tod im Juni 1991 für Konfliktstoff im KOAI (vgl. Schweizer 1996: 55ff).

teur, der Bezirk, spielte aufgrund der politischen Zuständigkeiten die unglückliche Rolle eines Don Quijote.

Die Handlungsprämisse der Treuhand<sup>6</sup> bzw. ihrer 1991 gegründeten Liegenschaftsgesellschaft TLG waren mit dem, noch unter der de-Maiziere Regierung verabschiedeten Treuhand-Gesetz vom Juni 1990 in Richtung Privatisierung von Grundstücken und Immobilien festgelegt. Nach dem Muster »Erfassen, Bewerten, Verwalten, Verwerten« (Himstedt 1995: 1) sollten alle verfügbaren, nicht-betriebsnotwendigen Immobilien und Grundstücke schnellstmöglich privatisiert werden. Die Politik der Treuhand bzw. der TLG wurde immer wieder heftig kritisiert. Neben dem erklärten Ziel, schnellstmöglich zu privatisieren, waren es die Vergabekriterien für Grundstücke, die der Treuhand die Kritik einbrachte, preistreibend zu wirken. Tatsächlich sollten die Liegenschaften maximal verwertet werden, d.h. einen möglichst großen Zuschuss erhalten und vor allem möglichst teuer verkauft werden. In der Phase der Investorenauswahlverfahren wurden die Grundstücke grundsätzlich im Wege eines Bieterverfahrens an den Markt gebracht, d.h. daß Investoren in ihren Bewerbungen einen für sie akzeptablen maximalen Kaufpreis anzugeben hatten. Der Meistbietende wurde bei der Auswahl von der TLG begünstigt und erst bei »preisgleichen schlüssigen Geboten das nach Abwägung aller Umstände bessere Konzept« (ebd., 6) ausgewählt. Als Rechtfertigung galten die fehlenden Vergleichswerte für den Berliner Bodenmarkt. Diese hochgepuschten Grundstückspreise wurden dann auch bei den späteren Direktvergaben zugrundegelegt.

Die Folgen für die städtebaulichen Strukturen lassen sich in der Friedrichstraße besichtigen. Das Bieterverfahren trieb die Preisspirale nach oben, ohne daß eine ökonomische Basis dafür vorhanden gewesen wäre. Die siegreichen Investoren standen nun unter dem Druck, ihre Grundstücke maximal auszudehnen und in höchster Dichte zu bebauen. Zwölfgeschossige Bauten sind die Regel, Frei- und Grünflächen wurden zum unbezahlbaren Gut. Die Investoren kalkulierten mit höchsten Mietpreisen (nicht selten 100 Mark und mehr pro Quadratmeter Bürofläche<sup>7</sup>), die weniger rentable Nutzungen wie Wohnungen im mittleren Preisbereich oder Kultureinrichtungen ausschlossen. Stattdessen entstanden einige wenige Luxus-Appartments oder Boarding-Houses, auf Kultureinrichtungen oder den Erhalt von Grünflächen verzichtete der KOAI mit der Rechtfertigung, man dürfe die Wirtschaftlichkeit der Projekte nicht gefährden.

Die TLG konnte die Grundstrukturen in der Friedrichstraße wesentlich mitbestimmen, da sie in den meisten Fällen Verfügungsberechtigter mit

---

6 Vgl. aus der großen Anzahl der inzwischen erschienenen Analysen und kritischen Betrachtungen der Treuhand Lietke (1993), Fischer (1993), Köhler (1994).

7 Tatsächlich liegen gegenwärtig in der Friedrichstraße die Quadratmetermieten bei höchstens 50 DM für Büroflächen und 150 DM für kleinere Ladenflächen (FAZ 28.2.97).

dem größten Anteil war und in diesen Fällen ein Veto-Recht besaß. Insofern ist der häufig vorgebrachte Vorwurf, die TLG habe Stadtentwicklungspolitik betrieben, was ihr nicht zustehe, nicht ganz falsch. Aber die TLG war auf den Konsens im KOAI angewiesen, denn die Schaffung von Planungssicherheit oblag den verantwortlichen Stellen in der Stadt. Tatsächlich deckten sich die Interessen der Vertreter des Landes Berlin mit den Verkaufsinteressen der TLG dort, wo möglichst schnelle, möglichst große »metropolendienliche« Investitionen auf den Weg gebracht werden konnten. Daß sich die TLG auch Kleinparzellierungen angeschlossen hätte, wenn diese vom Senat gewünscht worden wäre, wie ihr Leiter, Himstedt (1995: 14), öffentlich betonte, wird auch vom damaligen Bausenator und seinem Senatsbaudirektor bestätigt. Eine kleinteilige Bebauung mit Nutzungsmischung und einer differenzierten Eigentümerstruktur war gerade von den zuständigen Stellen im Senat, allen voran Wolfgang Nagel, aber nicht erwünscht.

Darüberhinaus kann es als gesichert gelten, daß das Land Berlin massiven Einfluß auf den Gesetzgebungsprozeß im Bereich des Vermögensgesetzes genommen hat, in dem u.a. die Grundstücksfragen geregelt werden. Dessen wesentliche Modifikationen bis hin zur Novellierung von 1992 mit dem Investitionsvorranggesetz, welches die Stellung von Investoren gegenüber Alteigentümeransprüchen stärkte und Großstrukturen zum Maßstab von Investitionsvorrangbescheiden machte, sind teilweise von Berlin aus gesteuert worden. Die Reparaturgesetzgebung wurde von denjenigen Institutionen angeschoben, die zusammen mit dem KOAI Probleme mit offenen Grundstücksfragen aus dem Weg zu räumen hatten. Dies erklärt auch, warum der KOAI die Auswahlmodalitäten je nach Bedürfnis verändern bzw. auch immer wieder im Vorgriff auf gesetzliche Regelungen entscheiden konnte.

Der Bezirk Mitte, im KOAI von der damaligen Baustadträtin Dorothee Dubrau vertreten, ist als einziger Akteur auszumachen, der ein, den Interessen der anderen Parteien entgegenstehendes Profil zeigte, wenngleich auch er Investitionen nicht verhindern wollte. Der Bezirk hatte jedoch aufgrund der formalen Zuständigkeiten und verstärkt durch die besonderen transformationsspezifischen »Schwächen« in den ersten Jahren nach der Wende, die undankbare Rolle des Steigbügelhalters für Großinvestoren zu übernehmen. Zwischen die Wahl gestellt, sich ganz zu verweigern oder in Aushandlungsprozessen punktuelle Veränderungen durchzusetzen, entschied er sich für letzteres. Die Kompromißlösungen, schließlich hatte der Bezirk die Baugenehmigung zu erteilen, schienen in Einzelfällen tatsächlich kleine Punktsiege des Bezirks zu beinhalten, etwa beim Verzicht auf Abriß alter Bausubstanz. Sie wurden jedoch durch die ungesicherte Konstruktion des Gremiums und seiner Beschlüsse häufig konterkariert.

### 3.3 Defizite der KOAI

#### a) Planungsdefizit

Die verantwortlichen Stellen haben bewußt auf die Anwendung von Planungsinstrumenten und juristische Absicherungen, die u. a. einen Einfluß auf die Bodenpreisentwicklung ermöglichen können, verzichtet. Um alle beteiligten Kräfte im KOAI für eine schnelle Bearbeitung der Fälle zu gewinnen, wurden die Entscheidungen einvernehmlich getroffen, d.h. es waren Kompromißlösungen. Die Zusagen des potentiell kritischen Bezirks wurden mit »schwammigen Formulierungen« erkaufte, »in denen sich dann eben jeder wiederfand«, wie die damalige Baustadträtin von Mitte und Mitglied im KOAI betont. Ex-Bausenator Nagel gesteht heute, daß dieses Vorgehen taktisch bestimmt war. »Das macht man immer so, um nicht gleich nein zu sagen.« Die KOAI-Beschlüsse waren aber, und das war ihm nach eigenen Angaben damals schon bekannt, rechtlich nicht abgesichert. Ein Investor konnte sich also trotz Zusage, die Beschlüsse als bindend zu betrachten, was schließlich die Voraussetzung für den Zuschlag war, über die Auflagen hinwegsetzen. Üblicherweise geschah dies nach dem Grundstücksverkauf und der erhaltenen Baugenehmigung durch den Bezirk, dessen Baustadträtin Dubrau sich mehr als einmal hintergangen fühlte.

Da die »Ersatzplanung« im KOAI ausschließlich an den § 34 BauGB geknüpft war, war das Vorgehen der Investoren rechtlich nicht angreifbar. Ob die in den Verwaltungen diskutierte Alternative, die Festsetzung eines Bebauungsplanes durch den zuständigen Bausenator, tatsächlich zu gänzlich anderen städtebaulichen Strukturen geführt hätte, sei dahingestellt. Er hätte zumindest theoretisch zur Festschreibung von Regelungen führen können, die für die Investoren bindend gewesen wären, wie einen höheren Wohnanteil oder die Festsetzung der Nutzungsdichte. Und er hätte nach den §§ 3 und 4 BauGB zur Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtet. Aber Nagel wollte den Investoren nicht unnötig Steine in den Weg legen.

#### b) Demokratie- und Diskussionsdefizit

Die maßgeblichen Stellen haben strikt jede Kontrolle, Beteiligung oder Diskussion von außen an den KOAI-Entscheidungen unterbunden. Der ausdrückliche Verzicht auf einen Bebauungsplan ist dafür nur ein Indiz. Um den reibungslosen und schnellen Betrieb zu gewährleisten, verzichtete der Initiator des KOAI, Wolfgang Nagel, im Einvernehmen mit den anderen Beteiligten der ersten Stunde auf jegliche Kontrollmechanismen. Wie viele vereinigungsbedingte Gremien war auch der KOAI jenseits des politischen Normalbetriebes angesiedelt. Weder in irgendeiner Verfassung vorgesehen noch einer öffentlichen Kontrolle zugänglich gemacht, konnten die ausgewählten Gremienmitglieder ihre Entscheidungen im stillen Kämmer-

lein mit dem Bewußtsein treffen, nicht von öffentlicher oder politischer Seite zur Rechenschaft gezogen zu werden. Rechtfertigungsgrundlage dafür war der Umstand, daß alle Entscheidungen zu Grundstücksgeschäften prinzipiell vertraulich behandelt werden müssen, sobald Interessen Dritter, in diesem Falle die der Privatinvestoren, betroffen sind. So konnten Anfragen von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses abgewiesen werden, und sämtliche KOAI-Unterlagen waren ohnehin »geheime Verschlusssachen«. Auf eine senatsinterne Kontrolle verzichtete die Exekutive großzügig. Schließlich hatten alle politisch Verantwortlichen in der Umbruchssituation genug eigene Probleme zu bewältigen und Großinvestitionen sollten, da war man sich auch ohne große Senatsbeschlüsse einig, ohnehin gefördert werden. Die Medien wurden erst benachrichtigt, sobald die Computersimulationen neuer, im KOAI bereits entschiedener Vorhaben vorlagen.

### *3.4 Der KOAI als »black box«*

Die Einrichtung eines informellen Gremiums zur schnellen Problembewältigung war für die damalige Phase der Transformation typisch. Damit bestätigt sich auch in Berlin, daß

»die Kontinuität und leidliche Funktionstüchtigkeit des Regierungssystems der Bundesrepublik im Vereinigungsprozeß nur um den Preis einer provisorischen Auslagerung wesentlicher Entscheidungen und Belastungen aus dem politischen Normalbetrieb erreichbar war. Davon zeugen nicht nur die Koordinationsgremien, wie sie im Umfeld von Treuhandanstalt, Bundeskanzleramt und neuen Ländern gewachsen sind (...), sondern auch die Vermehrung und das Volumen von Schattenhaushalten sowie die faktische Ausschaltung parlamentarischer Kontroll- und Eingriffsrechte.« (Czada 1994: 247).

Das Macht- und Entscheidungszentrum für die Umstrukturierung der Friedrichstraße und anderer Projekte war eine »black box«, die sich die Rahmenbedingungen ihres Wirkens noch teilweise selbst zurechtlegen konnte. Im Grunde tat der KOAI nichts anderes als in beschleunigter Art und Weise, in »konzertierter Aktion« eben, westlich-kapitalistische Bedingungen für die Grundstücksnutzung herzustellen, in einer Zeit, als im Osten rechtliche, institutionelle und personelle Grundlagen fehlten. Die Gestaltungschance, die darin lag, daß die öffentliche Hand Eigentümerin bzw. Verfügungsberechtigte über den Großteil der Grundstücke war, wurde vertan. Die öffentliche Hand hat im Falle des KOAI eine historisch wohl einzigartige Machtfülle, ohne auch nur eine symbolische Beteiligung von welcher Öffentlichkeit auch immer und in aller Geschwindigkeit allein dazu verwendet, einem völlig ungesicherten Metropolenleitbild zu folgen, ohne zu klären, ob dieses Leitbild realistisch sein würde, welche Nebenwirkungen damit verbunden wären, und welche alternativen Entwicklungsmodelle denkbar gewesen wären. Immer wieder gilt der Verweis auf das zu sichernde ökonomische Überleben der Stadt als Rechtfertigung einer weltweit einzigartigen

beschleunigten Zusammenballung von Großprojekten, deren ökonomischer, städtebaulicher und sozialer Nutzen bis auf weiteres ungeklärt bleiben wird. Der Ex-Bausenator erklärt heute, er habe einzig das öffentliche Interesse umzusetzen versucht. Die Diskussion darüber hat er indes verhindert.

### *3.5 Zur Rolle des Städtebaulichen Strukturplans*

Stattdessen veröffentlichte die Senatsbauverwaltung im Sommer 1992 einen »Städtebaulichen Strukturplan für den Bereich Friedrichswerder, Friedrichstadt und Dorotheenstadt« (SenBauWohnen 1992), der sich auf das vieldiskutierte Konzept der »Kritischen Rekonstruktion« (Stimmann 1994) stützt. Ein Regelwerk schien in der Tat überfällig angesichts der Fülle an Projektplanungen in der City-Ost und dem gleichzeitigen Mangel an Orientierung schaffenden planungsrechtlichen und planungspolitischen Grundlagen. Aber wer gehofft hatte, damit sei endlich ein starkes politisches Instrument geschaffen worden, um das Treiben der Investoren kontrollieren zu können, wurde enttäuscht. Denn der Strukturplan, der »die Grundlage eines Dialogs aller am Wiederaufbau der Stadt Beteiligten« (ebd., 4) sein und zur »Identifizierung« (ebd., 12) aller Berliner mit dem Zentrum führen sollte, setzte lediglich auf Überzeugungsarbeit.

An dieser Stelle muß auf eine ausführliche Analyse verzichtet werden. (vgl. dazu Bodenschatz 1995: 215ff; arch+ 1994). Festzuhalten bleibt, daß der Strukturplan politisch nicht per Senatsbeschluß abgesichert und damit nicht bindend war. Dies mag nicht allzu hoch bewertet werden, denn die ausführende Bauverwaltung hatte sich mit dem Strukturplan eine Selbstbindung auferlegt. Zeitlich kam er für die meisten Projekte an der Friedrichstraße zu spät und bündelte eher im Nachhinein von den Investoren durchgesetzte Forderungen, Verkaufsinteressen der TLG und stadtentwicklungspolitische Grundsätze zu einer scheinbaren Kompromißformel, die dem verantwortlichen Bausenator Nagel als Beweis dafür galt, daß sich die Privatinvestoren auch öffentlichen Interessen zu beugen hatten (SenBauWohnen 1992: 12). Da nach den Grundsätzen schon vor der schriftlichen Fixierung entschieden wurde, ist die zeitliche Komponente auch nicht allzu erheblich. Eigentlicher Knackpunkt ist die Frage nach der Bedeutung der Grundsätze in der konkreten Umsetzung der Projekte. Bei genauer Betrachtung fällt nämlich ins Auge, daß die »Forderungen« des Strukturplans den Investoren jede Menge Freiräume ermöglichten. Tatsächlich war der Plan »für die Investoren gedacht«, so Hans Stimmann heute. Daß der Strukturplan nur mässigen Einfluß auf die Grundsatzentscheidungen im KOAI haben würde, war den Verantwortlichen durchaus bekannt (Stimmann 1994, 121).

Wirkungsvoll war der Strukturplan vor allem in anderer Hinsicht, nämlich als kluges Instrument, nach außen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren,

die »europäische Stadt« trotz Großbaustellenboom retten zu wollen, nicht zuletzt durch den eigens eingesetzten Senatsbaudirektor Hans Stimmann, der die politische Verantwortung zu tragen hatte und die Grundsätze glaubwürdig vertreten konnte. Nach innen konnte Bausenator Nagel seine investorenfreundliche Politik durchsetzen, notfalls unter ausdrücklichem Ausschluß von Stimmann, und hatte zugleich eine Rechtfertigungsgrundlage. Überdies lenkte der Strukturplan und die Diskussion darüber von anderen Fragestellungen, wie etwa die nach Legitimität und Kontrolle des KOAI und dessen konkreten Entscheidungen oder den sozialen und ökologischen Folgen für das Quartier ab.

Das ist den Vätern des Strukturplans auch weitgehend gelungen. Denn fortan stürzte sich die (Fach-)Öffentlichkeit auf das Regelwerk. Befürworter und Gegner trafen sich in den einschlägigen Zirkeln wie dem vom Senat für Stadtentwicklung und Umweltschutz initiierten »Stadtforum«, dem der Ruf als Alibiveranstaltung anhängt, und bei den »Berliner Architekturgesprächen« des Bausenats zum Schlagabtausch. Mit dem amtlichen Berliner Leitbild einer »preußischen« bzw. »Berlinischen Architektur« (Burg 1994), das im wesentlichen das Produkt einer einzigen Veranstaltung der Senatsbauverwaltung im Juni 1993 war (Bodenschatz 1995: 220), trieb Stimmann die Debatte voran. Ihm war es gelungen, eine in der Tat notwendige stadtentwicklungspolitische Debatte auf einen Architektur-Diskurs, einen »Streit über guten und schlechten Geschmack« (so Wolfgang Kil in der Berliner Zeitung 27./28.1.96) zu verengen. Er mußte vielerlei fachliche Kritik einstecken (arch+ 1994), aber es mag kein Zufall sein, daß ausgerechnet er, und nicht Bausenator Nagel zur öffentlich kritisierten Person wurde, denn solange um architektonische und städtebauliche Fragen – und dafür stand Stimmann – gerungen wurde, blieb wenig Platz, über politische und soziale Dimensionen des Themas zu streiten. Die Arbeitsteilung schien perfekt. Nagel trieb seine Großinvestoren-Politik voran, und während Stimmann, als Staatssekretär in einem politischen Amt und einflußreiches Mitglied im KOAI, öffentlich als eher unpolitischer Senatsbaudirektor auftrat, »sicherten sich Investoren ganze Blöcke und bedienten sich schlitzohrig der vorhandenen Mythen, um das Nostalgiebedürfnis mit einem Maximum an Büroquadratmetern in Einklang zu bringen« (Käpplinger 1995: 22). Wie wir wissen, taten sie das mit dem ausdrücklichen Segen der Politik auch auf Landesebene.

Strukturplan und KOAI-Politik sind insofern nur die beiden Seiten einer Medaille, die eine, die offizielle Seite, ausgeleuchtet bis ins letzte Detail, die andere, die informelle Seite, dem Einblick gänzlich entzogen. Die Betrachtung der Entscheidungsstrukturen um die neue Friedrichstraße zeigt deutlich die Doppelbödigkeit der Berliner Stadtentwicklungspolitik nach der Wende, die Legitimation inszenatorisch herstellt, tatsächlich aber aus-

schließlich dem Leitbild des »Schöner, Größer, Besser« folgt, ungeachtet der öffentlichen Diskussionen und vor allem der volks- und betriebswirtschaftlichen Prognosen. Die Investorenerwartungen im »bubble«-Rausch waren das Maß aller Dinge im politischen Entscheidungsprozeß. Die entsprechende »bubble-politics« galt für die Zentrumsplanung insgesamt, wie ein kurzer Blick auf die Entscheidungsstrukturen um die (geplanten) Umstrukturierungen von Potsdamer Platz und Alexanderplatz erhellt.

### *3.6 Kritische Aspekte der Zentrumsplanung*

Anders als für die Friedrichstraße mit den einzelnen KOAI-Entscheidungen waren am Potsdamer und am Alexanderplatz städtebauliche Wettbewerbe die zentralen Entscheidungsmodi und sollten jeweils ein Gesamtkonzept für mehrere Einzelprojekte zum Ergebnis haben. In beiden Fällen waren die Investoren bereits Eigentümer der Grundstücke. Am Potsdamer Platz beschloß der Senat im Juli 1990 trotz heftiger Streitigkeiten innerhalb der damaligen rot-grünen Koalition, dem Hauptinvestor Daimler Benz ein 60.000 Quadratmeter-Areal weit unter Wert, für nur 1500 Mark pro Quadratmeter, zu verkaufen, wohlwollende Verkaufsverträge mit Sony (1991) und ABB (1992) folgten. Der Großteil der Investoren am Alexanderplatz hatte die Grundstücke bzw. Gebäudekörper nach der Wende von der THA, also ohne Einfluß des Landes Berlin erworben.

Bei allen Unterschieden ist den drei Fällen gemeinsam, daß die jeweiligen Entscheidungsverfahren das Ergebnis nicht strukturiert haben. Die Verfahren wurden vielmehr den gewünschten Ergebnissen angepaßt, die in ihren Grundzügen – schnellstmögliche und größtmögliche Investitionen – bereits feststanden. Der wesentliche Unterschied zwischen dem KOAI-Verfahren und den Wettbewerbsverfahren liegt darin, daß ersteres ohne demokratische Kontrolle durchführbar war, und letztere zumindest eine formale Beteiligung der Öffentlichkeit vorsahen. Während im Falle des KOAI das Verfahren informell und hauptsächlich durch die beteiligten Akteure konstituiert war, lagen bei den Wettbewerbsentscheidungen rahmensetzende Grundlagen vor. Sollen Wettbewerbe dazu dienen, objektivierbare, demokratische und pluralistische Entscheidungen herbeizuführen, was ihre Anwendung rechtfertigt, so zeigen Untersuchungen jedoch, daß die Interessen einzelner Akteursgruppen die Entscheidungsfindung weitaus mehr bestimmen als der offene und fachliche Diskurs (Becker 1992; de Jong/ Mattie 1994). Zwar existieren Richtlinien zur Durchführung, es gibt jedoch jede Menge Einflußmöglichkeiten, angefangen von der Entscheidung über die Wettbewerbsart (offener oder beschränkter Wettbewerb) und der Auswahl der Teilnehmer, über die Formulierung der Wettbewerbsvorgaben bis hin zur Besetzung der Jury und ihres Vorsitzenden.

Auch die Entscheidungsverfahren am Potsdamer Platz und am Alexanderplatz zeigen bei näherer Betrachtung, daß die städtebaulichen Verfahren keineswegs so offen waren, wie es die Durchführung eines Wettbewerbs suggerierte. Am offensichtlichsten war dies am Alexanderplatz, wo die Investoren direkt am Wettbewerb beteiligt waren, indem sie die Wettbewerbsvorgaben mitformulierten und in der Jury vertreten waren – bis dahin ein Novum in Berlin. Im Laufe des Verfahrens konnten sich die Interessen der Investoren zunehmend durchsetzen, und just der Entwurf wurde ausgewählt, der die größte Bruttogeschoßfläche bereitstellte. Der massiven Kritik aus der Öffentlichkeit am Wettbewerb und seinem Ergebnis setzten Senat wie Investoren eine bis dato einzigartige Öffentlichkeitskampagne entgegen. Sie war allein dazu angelegt, Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen, nicht aber das Ergebnis zu beeinflussen.

Am Potsdamer Platz traf eine Jury ohne Beteiligung der Investoren die Entscheidung, wonach sich die Planungen an der historischen Struktur orientieren sollten, Hochhäuser wurden abgelehnt. Ein daraufhin von den Investoren Sony und Daimler Benz präsentierter Gegenentwurf sah dagegen Hochhäuser vor. Schließlich einigten sich das Land Berlin und die Investoren in einer geheimen Sitzung auf den Entwurf des Landes Berlin, allerdings mit der wesentlichen Modifikation, doch drei Hochhaustürme zuzulassen. Nach außen blieb der Schein gewahrt, indem der Senat »seinen« Entwurf durchsetzte, tatsächlich aber verbeugte er sich auch hier vor den Investoreninteressen. Besonderes Interesse in der breiteren Öffentlichkeit erregten diese Vorgänge nicht, denn direkt Betroffene waren rar. In der Fachöffentlichkeit regte sich jedoch Widerstand. Einige Stadtplaner und Architekten, die »Gruppe 9. Dezember«, prangerte die »anarchistische Entwicklung« am Potsdamer Platz an und kritisierte die »öffentlich finanzierte Privatisierung von Stadtraum« (Rheinischer Merkur 30.11.90). An die große Glocke hängte die Landesregierung diese Entscheidung, bereits ganz im Stile der für die folgenden Jahre so typischen aktionistischen Geheimratspolitik, nicht. Diskussionen im Abgeordnetenhaus oder den Beiräten, die sich die Senatoren Hassemer und Nagel in beratender Funktion zur Seite gestellt hatten, unterblieben. Um das gesetzlich notwendige Maß an Bürgerbeteiligung vorweisen zu können, sah sich der Senat veranlaßt, eine Bürgerinitiative finanziell zu fördern. Deren Einwände gegen eine bauliche Überfrachtung des Gebiets blieben wie selbstverständlich unberücksichtigt. Wie später beim Alexanderplatz auch, wurden die zentralen Absprachen nur zwischen Investoren und Senat jenseits der eigentlichen Verfahren getroffen, in einer Sphäre des Nicht-Öffentlichen und Nicht-Nachvollziehbaren. Bereits hier galt also der keineswegs unübliche, im NachwendebBerlin aber auf die Spitze getriebene Grundsatz »formale Beteiligung bei quasi-informeller Entscheidung«.

#### 4. »Bubbles und »bubble politics« – was bleibt?

Städte und Regionen haben heute mehr denn je die Aufgabe, im Sinne des »Unternehmens Stadt« als Initiatoren wirtschaftlicher Entwicklung zu agieren. Die veränderten Funktionsbedingungen des Steuerstaates im Kontext der fortschreitenden Globalisierung der Ökonomie<sup>8</sup> verlangen auch und gerade der lokalen Ebene als unterster Stufe besondere Anpassungsleistungen ab, um im Ringen bei der Ansiedlung potenter Unternehmen erfolgreich zu sein. »Glokalisierung« (Swyngedouw) lautet denn auch das treffliche Schlagwort zur Beschreibung des Spannungsfeldes zwischen Globalität und Lokalität (Robertson 1995). Fallstudien belegen lokal spezifische Entwicklungspfade, wie auf die Herausforderungen der globalen Umstrukturierungen reagiert wurde (Mayer 1991; Heinelt/Mayer 1992). Als allgemeiner Trend wird »eine zunehmende Mobilisierung der lokalen Politik für die wirtschaftliche Entwicklung« konstatiert, »wobei die kommunale Politik private Kapitalakkumulation unter Einbeziehung relevanter weiterer Akteure organisiert« (Mayer 1991: 52).

Dies gilt auch und gerade für die Stadtentwicklungspolitik Berlins nach der Wende, deren Parameter schleunigst an den Gesetzen des interlokalen und -regionalen Wettbewerbs ausgerichtet werden mußten. Die Befürchtung, in der internationalen Städtehierarchie nur einen mittelmäßigen Platz einnehmen zu müssen, war in den Senatsbüros übermächtig, wurde aber vom Metropolenzauber verdrängt. In Berlin wie anderswo dient Globalisierung und Standortkonkurrenz häufig als Legitimationsformel für die Durchsetzung von Großprojekten aller Art – ungeachtet ihrer 'Stadtverträglichkeit' oder des Subventionsaufwandes. Eine ernsthafte Auseinandersetzung über alternative Entwicklungspfade fand nicht statt, ein Blick auf die Kosten-/Nutzenbilanzen anderer Kommunen unterblieb.

Anstatt auf die Entfaltung der »endogenen Potentiale« der Region zu setzen, blieb die Mittelstandspolitik halbherzig<sup>9</sup>, und die verantwortlichen Politiker schielten allein auf die »exogenen Potentiale« der internationalen Projektentwickler und deren Financiers. Endlich mit den Großen und Mächtigen der Welt am Tisch zu sitzen, erschien wichtiger als lokale Optionen zu berücksichtigen. Geflissentlich wurde auch darüber hinweggesehen, daß viele Großprojekte nicht in erster Linie aufgrund des Eigenbedarfs der Investoren entstanden, was selbst in der Bankenmetropole Frankfurt am Main die Regel ist, sondern daß es sich häufig um rein spekulative Projekte

8 Vgl. zur jüngeren Debatte um eine veränderte Staatlichkeit u.a. die Debatten in Grimm (1996) sowie Fach (1997).

9 Zur Option einer »qualifizierten Strukturanpassung mit sozialer Stabilisierung« vgl. Krätke (1994: 191).

von austauschbaren Projektentwicklern handelte, bei denen kurzfristiges Gewinninteresse vor langfristigem Nutzungsinteresse steht. Berlin war neben Leipzig und Dresden herausragender Ort, an dem sich die Expansion des Immobiliengeschäftes im Nachwendedeutschland durch ein System der »Steuervermeidung« voll entfalten konnte. Den Steuerzahlern bleiben dann mit Steuergeschenken finanzierte Bürohalden als sichtbarer Verwendungsnachweis öffentlicher Mittel.

Mittelständische Investoren oder auch Alteigentümer, die zu Investitionen bereit gewesen wären, waren im Wettbewerb mit international agierenden Developern, die auf spektakuläre Großprojekte verweisen konnten, chancenlos. Sicher kann man darüber streiten, ob sie die Garanten für eine alternative Entwicklungsdynamik mit kleinteiliger Nutzungsstruktur zugunsten einer urbanen Vielfalt hätten sein können. Immerhin hätte allein mehr Zeit dem einen oder anderen Geldgeber oder Entscheider gezeigt, daß so manches Projekt mit seiner Überdimensionierung am Berliner Markt vorbei geplant war. Und dann wäre, so ganz nebenbei, auch ein bißchen mehr an Demokratie möglich gewesen, und sei es nur in Form eines Bebauungsplanverfahrens mit all seinen Gutachten und dem vorgeschriebenen Diskussionsbedarf (obwohl auch dies nicht notwendigerweise zu anderen Ergebnissen hätte führen müssen, wie uns das Beispiel Alexanderplatz zeigt). Eine demokratische Debatte hätte all jene Fragen – wie etwa nach den langfristigen Nutzungen oder auch den öffentlichen Kosten für die Infrastruktur – auf die öffentliche Agenda gebracht. Die Berliner Akteure machten aber allein die Rationalität des Ökonomischen und damit die Logik der umworbenen Investoren zur einzigen Grundlage ihrer Entscheidungen. Es scheint, als zeichne sich vor allem hierdurch die Berliner Variante der »unternehmerischen Stadt« aus. Eine politische Rationalität, die offene Verfahren und Kontrollinstanzen hätte konstituieren können, blieb außen vor und wurde durch die Inszenierungen des Stadtdiskurses ersetzt.

Man mag ebenso darüber streiten, ob zumindest in der ersten Nachwendephase das Leitbild der Global City realistisch zu sein schien – immerhin gingen auch Kritiker von entsprechenden Entwicklungen aus (Krätke 1991) –, und daß etwas zu geschehen hatte, lag auf der Hand. Aber die Kosten des blind eingeschlagenen Weges waren doppelt hoch, im demokratischen wie im volkswirtschaftlichen Sinne. Sicher scheint heute, daß die öffentliche Förderung des »bubbles« der Spekulanten mittels einer »bubble-politics« der Stadt nicht den wirtschaftlichen Nutzen brachte, der in Totschlagmanier als einzige Rechtfertigung für die beschleunigten Investitionsentscheidungen genannt wurde. Auch viele Projektentwickler mitsamt finanzierender Banken und Investmentfonds warteten auf den erhofften Reibach bislang vergeblich und können ihre Verluste gleich noch einmal steuerlich zu Lasten des Staates geltend machen.

In Berlin haben zumindest die eifrigsten Stadtentwicklungspolitiker aus der Nachwende-Zeit zweierlei gelernt. Lehre Nr.1: ohne die streitsüchtigen Bürgerinnen und Bürger ist leichter und schneller, also reibungsloser Politik zu machen. Lehre Nr. 2: wenn die Bürgerinnen und Bürger schon an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden müssen, dann tut es auch der Aufguß der formalen Beteiligung, und wenn man schon den Investoren nachgibt – schließlich sind sie die Geldgeber von morgen – dann kommt es auf die richtige Vermittlung der Politik in die Öffentlichkeit an. Die Kulturalisierung stadtentwicklungspolitischer Debatten, das Reden über Architektur anstelle der Diskussion über Nutzungen, bietet sich als Methode an, denn an Anschauungsmaterial, mangelt es nicht.

Die Verantwortlichen fühlten und fühlen sich in den Höhen metropolitaner Zukunftsträume wohler als in den Niederungen demokratischer Streitkultur. Die zweite Generation der Verantwortungsträger macht weiter wie gehabt. Profilierungsucht, man muß sich schließlich von den erfolgreichen Schöpfern des Baubooms absetzen, gepaart mit dem hoffnungslosen Festhalten am Metropolentraum treiben teils absurd anmutende und doch ganz reale Blüten. Der eine, Bausenator Jürgen Klemann (CDU), bietet den Bebauungsplan-Entwurf für die Skyline des neuen Alexanderplatzes wie warme Semmeln als »das einzig richtige Zeichen in einer schwierigen Zeit« an, womit er wohl auch den Investoren Mut machen will, die jenseits einer Steigerung der Bodenpreise gegenwärtig kaum Interessen mit dem hochhausbeturmt Alexanderplatz verbinden. Und auch für die City-West läßt er gegenwärtig das entsprechende Leitbild einer Postkarten-Skyline<sup>10</sup> entwickeln. Dem anderen, Stadtentwicklungssenator Peter Strieder (SPD), gelang der PR-Coup eines »Masterplans« für die beiden Cities, womit er nicht nur sich ins Gespräch brachte, sondern auch den schon wieder am meisten betroffenen Bezirk Mitte auf die Palme, u.a. deshalb, weil dessen Planungsgrundlagen infrage gestellt werden, wie die fast fertige Bereichsentwicklungsplanung, die mit der Verwaltungsebene des Stadtentwicklungssenats bereits abesprochen war, nun aber nach dem Willen der politischen Spitze in der Schublade verschwinden soll.

Trotz oder gerade wegen der anhaltenden Krise üben sich die verantwortlichen Politiker im »muddling through«. Anstatt realistische Rezepte für die Zukunft zu suchen und die ganz offensichtlich veränderten Parameter der Entwicklung zur Grundlage ihres Handelns zu machen, beharren sie auf dem Erfolg der »self-fulfilling-prophecy« und machen weiter wie gehabt.

---

10 Vgl. die Äußerung Klemanns bei der Erörterungsveranstaltung zum Bebauungsplanverfahren Alexanderplatz am 11. Juni 1997, Berlin habe nun mal keine Berge, womit auf Postkarten geworben werden könne, heute sei eine Hochhaussilhouette gut für die Werbung. Tags drauf stellte er eine Studie für den Bau von Hochhäusern rund um den Bahnhof Zoo vor (Tagesspiegel 13.6.97).

Dazu zählt auch die Inszenierung des Scheins, so daß man fragen kann, ob in Berlin eine Variante der neuen »Herrschaftstechnik« (Fach 1997) eingeübt wurde, von der in der Staatsdebatte die Rede ist.

### Literatur

- arch+ (1994): *Von Berlin nach Neuteutonia*, H. 122/94.
- BauGB (1994): *Baugesetzbuch*, 25. Auflage Juni 1994, Beck im dtv, München.
- Becker, Heidede (1992): *Geschichte der Architektur- und Städtebauwettbewerbe*, Stuttgart.
- Berg, Frank; Nagelschmid, Martin; Wollmann, Hellmut (1996): *Kommunaler Institutionenwandel. Regionale Fallstudien zum ostdeutschen Transformationsprozeß*, KSPW-Bd 12, Opladen.
- Beyme, Klaus von (1996): Der kurze Sonderweg Ostdeutschlands zur Vermeidung eines erneuten Sonderweges: Die Transformation Ostdeutschlands im Vergleich der postkommunistischen Systeme, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 3/ 96, S. 305 – 316.
- Blanke, Bernhard (Hg.) (1991): *Staat und Stadt*, PVS-Sonderheft 22/ 1991, Opladen.
- Bodenschatz, Harald u.a. (1995): *Berlin. Auf der Suche nach dem verlorenen Zentrum*, Junius, Hamburg.
- Bodenschatz, Harald (1994): Berlin Alexanderplatz, in: Architektenkammer Berlin (Hg.), *Architektur in Berlin*, Jahrbuch 1993/ 94, Hamburg, Junius, S. 86 – 95.
- Burg, Annegret (Hg.) (1994): *Neue Berlinische Architektur: Eine Debatte*, Berlin.
- Czada, Roland (1994): Schleichweg in die »Dritte Republik«. Politik der Vereinigung und politischer Wandel in Deutschland, in: *PVS*, H. 2/ 94, S. 245 – 270.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1996): Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin, in: *DIW-Wochenbericht* 37/ 96, S. 607 – 613.
- Dieppen, Eberhard (1994): Die Hauptstadt im Werden: Berlin auf dem Weg ins Jahr 2000, in: Buddenberg, Helmut (Hg.), *Unternehmen Deutschland*, Stuttgart.
- Eichstädt, Wulf (1995): *Alternativen der Berliner Zentrumsplanung* (Ms.).
- Eichstädt, Wulf; Jahn, Edvard (1991): Perspektiven der innerstädtischen Entwicklung, in: *SenStadtUm* (1991), S.153 – 159.
- Expertenkommission (1992): *Empfehlungen der strukturpolitischen Expertenkommission des Senators für Wirtschaft und Technologie: Auf dem Weg zur Dienstleistungsmetropole Berlin*, Berlin Mai 1992.
- Fach, Wolfgang (1997): Die Sehnen der Macht. Zur Physiognomie des »schlanken Staates«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/97, S. 222 – 231.
- Fisch, Stefan (1988): *Stadtplanung im 19. Jahrhundert*, München, Oldenburg.
- Fischer, Wolfram u.a.(Hg.) (1993): *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*, Berlin.
- Grimm, Dieter (1996): *Staatsaufgaben*, Ffm.
- Häußermann, Hartmut (1997): Berlin: Lasten der Vergangenheit und Hoffnungen der Zukunft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/97, S. 10 – 19.
- (1996): Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus, in: Häußermann, Hartmut; Neef, Rainer (1996): *Stadtentwicklung in Ostdeutschland*, Opladen.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1991): Bausteine zu einem Szenario der Entwicklung von Berlin, in: *SenStadtUm* (1991), S. 23 – 58.
- Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (Hg.) (1992): *Politik in europäischen Städten. Fallstudien zur Bedeutung lokaler Politik*, Berlin.
- Henckel, Dietrich; Mäding, Heinrich (1995): Berlin im deutschen Städtesystem, in: *Süß* (1995), S. 285 – 303.
- Himstedt, Günter (1995): *Aufgaben der TLG – Treuhandliegenschaft mbH*, Vortrag zur Tagung »Wie entsteht die neue Mitte Berlins« an der Humboldt-Universität, 9./10.6.95, (Ms.).
- Käpplinger, Claus (1995): Entlang der Friedrichstraße: Der Bauch Berlins, in: *Foyer* 3/95, S.22-26.
- Klein, Hanno (1991): Anmerkungen zu Berlins neuem Weg, in: *Berlin heute. Projekte für das neue Berlin*, Katalog zur Ausstellung in der Berlinischen Galerie, S. 9- 14.

- Köhler, Otto (1994): *Die große Enteignung. Wie die Treuhand eine Volkswirtschaft liquidierte*, München.
- Krätke, Stefan (1994): Stadtsystem im internationalen Kontext und Vergleich, in: Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Opladen, S. 176 – 193.
- (1991): Berlin: Umbau zur neuen Metropole, in: von Petz, Ursula; Schmals, Klaus M. (Hg.), *Metropole, Weltstadt, Global City: Neue Formen der Urbanisierung*, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 60, S. 343 – 352.
- Lietke, Rüdiger (Hg.) (1993): *Die Treuhand und die zweite Enteignung der Ostdeutschen*, München.
- Lütke-Daltrup, Engelbert (1995): Vier Jahre Hauptstadtplanung: Eine kritische Zwischenbilanz, in: *Süß (1995)*, S. 419 – 439.
- Mayer, Margit (1991): Neue Trends in der Stadtpolitik – eine Herausforderung für die Lokale Politikforschung, in: *Blanke (1991)*, S. 51 – 71.
- Nagel, Wolfgang (1990): Einführung: Berlin im Umbruch, in: *SenBauWohnen (1990)*, S.11-22.
- Reißig, Rolf (1994): Transformation – Theoretisch-konzeptionelle Ansätze und Erklärungsversuche, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 3, S. 323 – 343.
- Robertson, Robert (1995): Glocalisation: Time – Space and Homogeneity – Heterogeneity, in: Featherstone, Mike et al., *Global Modernities*, London, S. 25 – 44.
- Schulz, Klaus Dieter (1996): Stadtgestaltung? Probleme der Ostberliner Stadterneuerung, in: *Jahrbuch Stadterneuerung 1996*, Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hg.), Berlin, S. 93-111.
- Schweizer, Eva (1996): *Großbaustelle Berlin. Wie die Hauptstadt verplant wird*, Berlin.
- SenBauWohnen (Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen) (Hg.) (1995): *Stadt Haus Wohnung. Wohnungsbau der 90er Jahre in Berlin*, Ausstellungskatalog.
- (1992): *Städtebaulicher Strukturplan. Kritische Rekonstruktion des Bereichs: Friedrichswerder, Dorotheenstadt*, Städtebau und Architektur Bericht 6.
- SenBauWohnen (Senatsverwaltung für Bauen und Wohnungswesen) (Hg.) (1990): *Erste Stadtkonferenz Berlin, Planen, Bauen, Wohnen, 25./26. Juni 1990*, Kongreßbericht.
- SenSUT (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie) (Hg.) (1997): *Planwerk Innenstadt Berlin*. Ein erster Entwurf.
- SenSUT/IHK (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Industrie- und Handelskammer zu Berlin) (Hg.) (1997): *Büroflächenmarkt Berlin – Tendenzen von Nachfrage und Angebot bis zum Jahr 2005*.
- SenStadtUm/IHK (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Industrie- und Handelskammer zu Berlin) (Hg.) (1995): *Büroflächenbericht Berlin 1994/95*.
- SenStadtUm (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz) (Hg.) (1994): *Flächennutzungsplan Berlin – FNP 1994*.
- (1994a): *Ausgewählte Leitvorstellungen zur Stadtentwicklung* (Tischvorlage).
- (Hg.) (1991): *Metropole Berlin: Mehr als Markt*. Dokumentation des Symposiums 26./27. November 1990.
- Stimmann, Hans (1994): Kritische Rekonstruktion und steinerne Architektur für die Friedrichstadt, in: *Burg (1994)*, S. 107 – 122.
- Süß, Werner (Hg.) (1995): *Hauptstadt Berlin. Berlin im vereinten Deutschland*, Band 2, Berlin Verlag/Arno Spitz, Berlin.
- Vilmar, Fritz; Dümke, Wolfgang (1993): Kolonisierung der DDR? Kritische Analysen des deutschen Vereinigungsprozesses, in: *Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt*, Nr. 3/4, Berlin, S.5-10.
- Wollmann, Hellmut (1995): Regelung kommunaler Institutionen in Ostdeutschland zwischen »exogener Pfadabhängigkeit« und endogenen Entscheidungsfaktoren, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Heft 4/ 95, S. 497 – 514.
- (1991): Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland: Institutionen und Handlungsmuster im »paradigmatischen« Umbruch, in: *Blanke (1991)*, S.237-258.
- Zapf, Wolfgang (1994): *Zur Theorie der Transformation*. Beitrag auf der 4. Transformations-Konferenz des BISS. Berlin, 9./10. Dezember 1993.