

heutigen Wilhelmstraßenbrasse kann die Grünanlage, die zur Zeit besteht und von zentraler Wichtigkeit ist, beibehalten, gestützt und städtebaulich integriert werden, nicht zuletzt durch die Mietergärten hinter der Wilhelmstraßen-Randbebauung - womit eine zentrale Bewohnerforderung an die IBA erfüllt wäre.

4) Zur Friedrichstraße zu geht es ebenso um räumliche Mehrschichtigkeit, gegen die heute allein dominierende, aber unräumliche Ost-West-Lage, in der Gebäude, Wege, Beete usw. wie Abstellgleise nebeneinanderliegen. Der Abriß des Parkhauses ist sowieso bald fällig, abgesehen davon, daß es die alte Straßenführung verstellt und die Franz-Klühs-Straße zu einem Alptraum macht.

Historische Anmerkungen:

Der als Umriss eingezeichnete Kirchenbau (ehemals Wilhelmstr.136) markiert den Ort des Betsaales der Brüdergemeinde (Herrnhuter), der trotz jahrelanger heftiger Gegenwehr der Brüdergemeinde wegen Anlegung der (nie gebauten) Südtangente 1959 in selbstherrlicher, bürokratischer Ignoranz abgerissen wurde - Ende einer seit 1734 datierenden Geschichte, daß der hierhergehörige Teil der Berliner Brüdergemeinde bis heute nicht verwunden hat. Daraufhin verkaufte die Gemeinde auch ihr gegenüberliegendes Haus an die Stadt (Nr.7).

Wo der von mir projektierte Gebäudekörper längs der Wilhelmstraße auf der westlichen Seite den Düttmann'schen Container durchschneidet, befand sich vor 1945 die Handwerkskammer in der DAF - die einzige neu hergestellte Nazi-Fassade in der südlichen Friedrichstadt.

Der Gebäuderiegel auf der östlichen Seite in Richtung Mehringplatz markiert ungefähr den Raum (zusammen mit dem Hochhaus), wo bis in die 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts die Husarenställe lagen, die der Grund für die merkwürdige Abweichung der alten Wilhelmstraße vom geplanten regelmäßigen Radialschema (Piazza del Popolo in Rom) sind.

Die Freifläche zwischen diesem Riegel und der Mehringplatzumbauung beschreibt in etwa den Verlauf des alten Flußbettes des Schafgrabens, der wegen Anlegung des Platzes um 1734 nach Süden verlegt wurde, wo er heute als Landwehrkanal fungiert. Die hier erbauten Häuser beidseits der Wilhelmstraße hatten in den 30er Jahren des sumpfigen Untergrundes wegen mit Senkungsrissen zu kämpfen.

Die Mietergärten hinter der Bebauung längs der Wilhelmstraße sind als Wiederaufnahme der alten Stadtmaueranlagen zu sehen.

In der Friedrichstraße wurde als Beispiel für den Zusammenhang von Kulturgeschichte und Parzellenstruktur die Parzelle Nr.239 eingetragen: im Garten dieses Grundstücks lag - in meinen Plan eingezeichnet - Chamisso's Gartenhaus, im Vorderhaus wohnte er von 1822 bis zu seinem Tode 1838.

Der Planungsvorschlag soll nicht zeigen, wie entworfen werden muß - das können andere besser, sondern, wie beim Entwerfen gedacht werden muß. Solange ich schreibe oder rede, meint jeder, er sei der gleichen Meinung. Also muß ich auch mal zeichnen, um mich all diesen mich wohlwollend Aneignenden gegenüber in das Unrecht zu setzen, in dem sich alle neben ihnen und anders als die Entwerfenden eh befinden. Der Dilettantismus meiner Darstellung kommt ihnen bewußt und freudig entgegen.



Eckart Scharmer

Die IBA und das Planungsrecht

Das Bauen ohne Bebauungsplan hat in Berlin schon Tradition. Gebaut wird in Abstimmung zwischen Bauträger und Verwaltung, jedoch meist ohne förmliche Beteiligung der Bürger, ohne die an den Bebauungsplan geknüpften Rechtsschutzmöglichkeiten, lediglich legalisiert durch rechtlich fragwürdige Befreiungen vom Baunutzungsplan von 1958. Bekannte Bauten sind auf diese Weise entstanden, etwa das Europa-Center, die Gropius-Stadt, das Märkische Viertel und auch das Hansa-Viertel. Wenn überhaupt Bebauungsplanverfahren durchgeführt wurden, dann erst während oder gar nach der baulichen Realisierung! Dementsprechend war es kein Einzelfall, als die neuen Bewohner der Mehringplatz-Ringbebauung aufgefordert wurden, ex post zur bereits realisierten Bebauung im Planverfahren Stellung zu nehmen. Das Verwaltungsgericht Berlin warf den Behörden bereits vor, sie betrieben keine Bauleitplanung, sondern lediglich eine „Baubegleitplanung“².

Insoweit knüpft die IBA an die gängige Berliner Praxis an, wenn sie jetzt - tatkräftig unterstützt vom Bausenator - versucht, ihr Konzept für die Südliche Friedrichstadt ohne Bebauungsplanverfahren durchzusetzen. In den ersten vier Jahren ihrer Tätigkeit hat der für den Neubau zuständige Teil der Internationalen Bauausstellung GmbH keinen einzigen Bebauungsplan ins Verfahren gebracht. Stattdessen will sie mit Hilfe der Senatsverwaltung die umfangreiche Neubebauung für das Gebiet per Befreiung vom Baunutzungsplan genehmigen lassen³. Dagegen wendete sich jedoch die Bezirksverordnetenversammlung von Kreuzberg, die auf der Durchführung förmlicher Planungsverfahren beharrt, insbesondere um mittels einer Festsetzung nach § 9a BBauG die für die neuen Wohnungen erforderliche Infrastruktur rechtlich abzusichern.

In dieser Auseinandersetzung zwischen der IBA und der Senatsverwaltung auf der einen Seite und dem Bezirk Kreuzberg auf der anderen Seite - Senator Rastemborski warf dem Bezirk bereits einen „Hauch von Obstruktion“

vor und Senator Hassemer drohte gar mit dem Entzug der Bauausstellung⁴ - hat der Bezirk allerdings das Bundesbaugesetz auf seiner Seite. Denn die für die geplante Wohnbebauung vorgesehenen Befreiungen würden sowohl gegen die Voraussetzungen des § 31 Abs.2 BBauG als auch gegen die Planungspflicht des § 1 Abs.3 BBauG verstoßen („Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“)⁵.

Die Südliche Friedrichstadt ist bisher nur lückenhaft und konzeptionslos bebaut. Büro- und Verwaltungsgebäude mit 28.000 Arbeitsplätzen liegen neben Wohnanlagen mit 12.000 Einwohnern. Für dieses Gebiet plant die IBA, „alle möglichen und für das Wohnen geeigneten Flächen dem Wohnungsbau zuzuführen“⁶. Fünf- bis siebengeschossige Wohnanlagen für rund 6.000 Einwohner sollen neu errichtet werden.

Die geplante bauliche Verdichtung und erhebliche Steigerung der Einwohnerzahlen beinhaltet die Gefahr, daß Spannungen und Nutzungskonflikte in dem Gebiet entstehen, denn

- die ansässigen Betriebe müssen um mögliche Erweiterungsflächen bangen und sehen sich von der heranrückenden Wohnbebauung durch Immissionskonflikte bedrängt⁷;
- die hinzukommenden Einwohner erzeugen einen erheblichen Bedarf an Infrastruktureinrichtungen, deren Standorte zu sichern sind;
- das Verkehrsaufkommen wird sich erhöhen und gleichzeitig müssen die neuen Wohnbereiche vor dem Verkehrslärm geschützt werden;
- die baulichen Verdichtung verringert die vorhandenen Freiflächen und beeinträchtigt die klimatische und lufthygienische Situation, während gleichzeitig der Grünflächenbedarf steigt.

Das Konzept einer Ausdehnung der Wohnfunktion in dem derzeit gemischt genutzten Gebiet begründet und erhöht also Spannungen und Nutzungskonflikte in der südlichen Friedrichstadt, die zur Vermeidung städtebaulicher Mißstände eines *Ausgleichs* bedürfen, und zwar durch eine planerische Gesamtkonzeption unter Einbeziehung aller betroffenen Interessen und durch kompensierende planerische Maßnahmen. Das Bebauungskonzept ruft ein Koordinationsbedürfnis hervor, das nach dem Bundesbaugesetz nur mittels einer „für das Ergebnis amtlich einstehenden Abwägung“⁸, also durch förmliche Bauleitplanung gelöst werden kann. Verwaltungsinterne Planungskonzepte in Verbindung mit baurechtlichen Einzelentscheidungen genügen den Anforderungen des Gesetzes nicht⁹.

Der bestehende Baunutzungsplan von 1958, der - als Bebauungsplan übergeleitet - fünfgeschossige Kernnutzung und eine Bebauungsdichte von 1,5 (GFZ) zuläßt, kann keine hinreichende Grundlage für die vorgesehene Bebauung sein: Problematisch ist bereits, daß der Baunutzungsplan ursprünglich als vorbereitender Bauleitplan aufgestellt wurde und daß man die Festsetzungen von Verkehrsflächen, Grünflächen und Infrastruktureinrichtungen späteren Planungen vorbehalten hatte. Damit ist er bereits vom Ansatz her ungeeignet, die durch die Wohnbebauung auftretenden Spannungen auszugleichen.

Hinzu kommt, daß in dem vom Baunutzungsplan festgesetzten Kerngebiet nach der Bauordnung Berlin 1958 - die der damaligen Abwägung zugrunde lag und die deshalb anzuwenden ist - Wohnungen nur ausnahmsweise und Wohngebäude überhaupt nicht zugelassen werden dürfen. Deshalb ließe sich die vorgesehene Bebauung nur durch den Gebietscharakter ändernde - und damit unzulässige - Ausnahmen oder durch Befreiungen realisieren. Befreiungen setzen jedoch einen atypischen Einzelfall voraus, da andernfalls die Norm durch die Befreiungen de facto außer Kraft gesetzt würde¹⁰. Demgegenüber sieht das Planungskonzept der IBA Wohnungen (bis zu einer GFZ von 2,54) für den Regelfall vor.

Zum ersten Prüfstein für die Frage, ob die rechtlich gebotenen förmlichen Planungsverfahren eingeleitet werden, oder ob der Berliner Übung entsprechend das Instrument der Befreiung überdehnt wird, entwickelte sich das Bauprojekt auf dem Viktoria-Gelände im Block 33. Rund 300 Wohneinheiten sind hier geplant in bis zu siebengeschossigen Gebäuden mit einer blockbezogenen GFZ von 2,2¹¹.

Die Bezirksverordnetenversammlung von Kreuzberg entschied sich im Februar 1982 nach längerer Diskussion (mit den Stimmen von SPD und AL gegen die CDU) für die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens für den Block 33. Das Bezirksamt forderte daraufhin von der Senatsverwaltung die Zustimmung zur Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens. Diese Forderung blieb bisher ohne Antwort, obwohl in diesem Falle eine rechtliche Zustimmungspflicht besteht¹².

Diese Hinhaltetaktik der Senatsverwaltung, gekoppelt mit Kompromiß-Angeboten der IBA und des Bauträgers - die u.a. auf eine Verminderung der Bebauungsdichte hinauslaufen - blieben nicht ganz ohne Wirkung. Denn im September dieses Jahres geriet die Bebauungsplan-Front auf Bezirksebene vorübergehend ins Wanken. Zuerst stimmte die „Stadtteilkommission Südliche Friedrichstadt“ der Bebauung zu, anscheinend jedoch

ohne hinreichende Informationen, denn zwei Wochen später widerrief sie ihre Entscheidung. Auch der Planungsausschuß und Bezirksverordnetenversammlung billigten im September die modifizierte Projektplanung, ohne zur Frage der Bebauungsplanverfahren eindeutig Stellung zu nehmen. Im Oktober bekräftigte die Bezirksverordnetenversammlung dann doch wieder die alte Forderung: Mit den Stimmen der SPD wurde ein Antrag der AL angenommen, der das Bezirksamt auffordert, die Zustimmung der Senatsverwaltung zum Bebauungsplanverfahren zu erwirken, „um die Bebauung des Blockes zu sichern und die gemeindliche Planungspflicht zu erfüllen“.

Angesichts der Probleme, förmliche Bebauungsplanverfahren für die Südliche Friedrichstadt auch nur in Gang zu setzen, stellt sich die Frage, ob nicht die zügige Realisierung des IBA-Konzepts mit der baldigen Bebauung der brachliegenden Flächen wichtiger ist als die Erfüllung planungsrechtlicher Vorschriften. Sollte der Bezirk tatsächlich auf förmlichen Planungsverfahren beharren, zumal doch bekannt ist, daß sich auch die Städte im Bundesgebiet schwer tun, der gesetzlichen Planungspflicht nachzukommen und daß die gesetzestreue Durchführung der Verfahren keineswegs gute Planungsergebnisse garantiert?

Bei der Beantwortung dieser Frage darf die Bedeutung von förmlichen Verfahren für Inhalt und Demokratisierung städtebaulicher Planungen nicht unberücksichtigt bleiben. Bebauungsplanverfahren erfüllen mehrfache *Schutzfunktionen*:

- Das Bebauungsplanverfahren zwingt - gerichtlich nachprüfbar - zu einer *Gesamt abwägung* aller betroffenen Belange. *Ein abwägung* aller betroffenen Belange. Einseitige Entscheidungen zugunsten eines gerade erwünschten Bauvorhabens unter Außerachtlassung von Nachteilen für andere Nutzer im Gebiet sind damit zumindest erschwert.
- Das Bebauungsplanverfahren zwingt zur *Offenlegung* der Planungen und zur *Beteiligung* der Träger öffentlicher Belange sowie der Bürger, die durch die Planung als Mieter, Eigentümer, Gewerbetreibende oder aus anderen Gründen betroffen sind. Demgegenüber werden Ausnahme- und Befreiungsentscheidungen in der Regel zwischen der Verwaltung und dem Bauinteressenten unter Ausschluß der Öffentlichkeit ausgehandelt.
- Der Rechtsschutz der Betroffenen gegen Bebauungspläne ist erheblich besser ausgestaltet als gegen einzelne Baugenehmigungen. Damit wird die Position von Bürgerzusammenschlüssen im Gebiet erheblich gestärkt.
- Das Bebauungsplanverfahren schützt die *kommunale Planungshoheit* gegenüber der staatlichen Bauaufsichtsbehörde, denn die Entscheidungsbefugnisse der Gemeinde sind beim Planaufstellungsverfahren erheblich größer als bei der Einzelgenehmigung. Das gilt in eingeschränktem Maße auch in Berlin: Über Ausnahmen und Befreiungen entscheidet letztlich die Senatsverwaltung, während der Bezirk beim Planaufstellungsverfahren die Möglichkeit hat, unerwünschte Projekte zu blockieren¹³.
- Schließlich kann mit Hilfe des Bebauungsplanverfahrens durch Festsetzungen nach § 9a BBauG die erforderliche Infrastrukturversorgung für die derzeitigen und künftigen Bewohner gesichert werden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Wahl des Verfahrens, also die Entscheidung zwischen Befreiung und Bebauungsplanverfahren, gleichzeitig festgelegt, *wer* über die

Inhalte der Planung entscheiden soll und wer an diesen Entscheidungen zu beteiligen ist. Das Verfahren beeinflußt die Verteilung und den Inhalt der Entscheidungsmacht. Deshalb führt der Verzicht auf rechtlich gebotene Planungsverfahren gleichzeitig zur Einschränkung demokratischer Kontrolle der Stadtplanung.

Förmliche Verfahren werden auch dann nicht verzichtbar, wenn die IBA ihre Projekte öffentlich diskutiert und Bürgergremien wie die Stadtteilkommission an der Planung beteiligt. Denn zum einen wird damit nur eine der angesprochenen Schutzfunktionen ersetzt, zum anderen ist die IBA angetreten, Beispielhaftes zu leisten und Verfahren zu praktizieren, die auch für den Routinefall der Stadtplanung übernommen werden können.

Allerdings - darauf sei an dieser Stelle nur kurz hingewiesen - gilt die Forderung nach förmlichen Verfahren nicht für überbaute Innenstadtbereiche, deren Struktur erhalten werden soll, wo lediglich Instandsetzungen, Modernisierungen, Wohnumfeldverbesserungen und vereinzelte Neubauten geplant sind. Dort trägt die Planung keine neuen Nutzungskonflikte in das Gebiet, wie sie oben beschrieben sind. Die Neubau-Konzepte für die Südliche Friedrichstadt sind aber gewiß nicht mit Strategien erhaltender Erneuerung gleichzusetzen.

Auf die weitere Entwicklung des Konflikts um die Bebauungspläne darf man gespannt sein, denn das Ergebnis wird möglicherweise nicht nur für die künftige Berliner Planungspraxis von Bedeutung sein, sondern ebenfalls für die Frage der Kompetenz- und Machtverteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirken, ein Konfliktfeld, das wegen gegensätzlicher politischer Mehrheitsverhältnisse zunehmend an Brisanz gewinnt.

Anmerkungen

- 1) Eine neuere Untersuchung von 10 Bebauungsplanverfahren in Charlottenburg kommt zu dem Ergebnis, daß in vier Verfahren die Bauvorhaben bei öffentlicher Auslegung bereits weitgehend realisiert waren, vgl. Berger, Klaus, *Bebauungsplanung in Berlin nach der Novellierung des Bundesbaugesetzes 1976 und 1979*, Diplomarbeit TU Berlin 1982, S. 47.
- 2) Verwaltungsgericht Berlin, Urt. v. 11.2.77 - VG XIII A 308.74 -
- 3) Bebauungsplanverfahren sind allerdings für den südlichen Teil der Südlichen Friedrichstadt vorgesehen, wo nach 1960 festgesetzte Bebauungspläne eine inzwischen aufgegebenen Trasse für eine Stadtautobahn sichern. Diese Gebiete gehören jedoch nach dem Beschluß des Stadtentwicklungssenators vom 5.3.82 größtenteils nicht mehr zu den Baugebieten der IBA.
- 4) Vgl. Der Tagesspiegel vom 10.5.1982: „Umweltsenator droht Kreuzberg mit Entzug der Bauausstellung“.
- 5) Vgl. zur rechtlichen Argumentation im einzelnen: Scharmer, Eckart, *Zur Erforderlichkeit von Bebauungsplanverfahren in der Südlichen Friedrichstadt*, Diskussionsbeitrag des Instituts für Stadt- und Regionalplanung Nr.6, Berlin Juli 1982.
- 6) Kleihues, J.P., *Sieben Essentials zum Rahmenplan für die Neubaugebiete der Internationalen Bauausstellung Berlin, Stadtbauwelt 71 (1981)*, S. 285.
- 7) Probleme der Flächenkonkurrenz zeigten sich bereits bei einem Konflikt zwischen einem erweiterungswilligen Blumengroßmarkt und öffentlichen Schul- und Grünflächenplanungen.
- 8) Bundesverwaltungsgericht, Urt. v. 9.6.78, DÖV 1978, S. 921.
- 9) vgl. Scharmer, E., a.a.O., S. 6.
- 10) Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urt. v. 9.6.78, a.a.O.
- 11) Für das Baugrundstück selbst ergibt sich allerdings bei geschickter Grundstücksteilung eine geringere GFZ.
- 12) Die Zustimmung liegt zwar grundsätzlich im Ermessen der Senatsverwaltung. Das Ermessen reduziert sich jedoch auf Null, wenn die auch von der Hauptverwaltung gewünschte Bebauung rechtmäßig nur mittels Bebauungsplanverfahren zu realisieren ist.
- 13) Vgl. zur Herleitung dieses Ergebnisses: Scharmer, E., a.a.O., S. 17.