

HARTMUT HÄUSSERMANN / KATJA SIMONS

## Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken?

Zu neuen Formen der Stadtentwicklungspolitik am Beispiel des Entwicklungsgebiets Berlin-Adlershof\*

I

### Einleitung

#### 1. Der Kontext

Große städtebauliche Entwicklungsvorhaben sind europaweit zu neuen Hoffnungsträgern der Stadtpolitik geworden. Auf brach gefallenen Industrie-, Transport- oder Verkehrsflächen werden neue Stadtteile für postindustrielle Nutzungen geplant – sie bieten in der Regel Büros, Flächen für „High Tech“ oder Anlagen für das Freizeit- und Tourismus-Geschäft Platz. Vor dem Hintergrund eines tief greifenden sozio-ökonomischen Strukturwandels, öffentlicher Finanzknappheit und eines vielfach beklagten Verlustes politischer Handlungsfähigkeit verkörpern Großprojekte Dynamik und Wandel. Sie symbolisieren Versprechen, neue Arbeitsplätze und Wohnungen sowie innovative Unternehmen in die Stadt zu bringen. Als Eckpfeiler einer neuen Dienstleistungsökonomie sollen sie die Attraktivität der Stadtregion erhöhen und das Bild eines dynamischen Wirtschaftsstandorts verbreiten helfen. Die Städte versuchen damit, im sich verschärfenden interkommunalen Konkurrenzkampf um Investitionen, Kaufkraft und Subventionen wettbewerbsfähig zu bleiben.

Um diese Ziele zu erreichen und auch, um die Sichtbarkeit der stadtpolitischen Initiative zu erhöhen, werden die knapper werdenden Ressourcen in spektakulären Projekten gebündelt. Damit gewinnt nicht nur eine bestimmte Form städtischer Politik, die es immer gegeben hat, eine herausragende Bedeutung<sup>1</sup>; vielmehr erlangen damit auch neue Trägerschaften – man könnte sagen: neue „Wachstumskoalitionen“ – eine sehr einflussreiche Stellung in der Kommunalpolitik. Die „Politik der großen Projekte“ verändert die Machtstruktur in der Stadt und wirft neue Probleme der politischen Kontrolle auf. Merkmale der Projektpolitik sind eine hohe Konzentration finanzieller Ressourcen auf wenige Großvorhaben und die Mobilisierung eines breiten Spektrums staatlicher, privatwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure, die vielfältige Funktionen in der Projektsteuerung übernehmen. Zur Realisierung werden Entwicklungsgesellschaften gegründet, die in Public Private Partnership die Projekte umsetzen<sup>2</sup>.

---

\* Der Beitrag beruht auf einem jüngst abgeschlossenen Forschungsvorhaben mit dem Titel „Urban Redevelopment and Social Polarisation in the City“, das von Frank Moulaert (Lille), Erik Swyngedouw (Oxford) und Arantxa Rodriguez (Bilbao) koordiniert und von der Europäischen Kommission unterstützt wurde.

<sup>1</sup> Vgl. Hartmut Häußermann und Walter Siebel, Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Jg. 33 (1994), S. 32-45.

<sup>2</sup> Vgl. Werner Heinz (Hrsg.) Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart u.a. 1993 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 87).

Die zunehmende Bedeutung der öffentlich-privaten Kooperationen in der Stadtentwicklung ist Ausdruck eines veränderten Selbstverständnisses öffentlicher Akteure (und einer veränderten Auffassung von den öffentlichen Aufgaben), und sie ist Folge der Suche nach Wegen, um die städtische Wirtschaftsbasis zu erneuern. Diese Erneuerung ergibt sich in den Städten nicht mehr – wie es seit der Industrialisierung die Regel war – von selbst, vielmehr muß sie aktiv organisiert werden. Die Rolle der Stadtpolitik ändert sich nicht nur von der „passiven“ zur „aktiven“ Entwicklungsplanung<sup>3</sup>. Die Stadtentwicklungsplanung kann sich nicht allein darauf beschränken, Räume für private Investitionen bereitzustellen und die Infrastruktur durch Steuereinnahmen zu finanzieren; vielmehr übernehmen die Städte heute auch unternehmerische Verantwortung<sup>4</sup>. Die Stadtplaner überlassen die Realisierung von Bauvorhaben konsequenterweise nicht länger nur privaten Investitionsentscheidungen, sondern suchen die Kooperation mit Investoren und führen mit einem eigens dafür geschaffenen Baurecht Stadtentwicklungsprojekte durch.

Man kann zwei typische Anwendungsfälle für Großprojekte unterscheiden: zum einen solche Projekte, die brachliegende Industrie- und Verkehrsflächen in Randlagen alter Industriestädte „revitalisieren“ sollen; zum anderen solche, die den funktionalen Wandel innerstädtischer Flächen organisieren und beschleunigen sollen.

In Bilbao im Baskenland entsteht beispielsweise auf einer ehemaligen Industrieanlage ein neues Viertel am Wasser mit Luxuswohnungen, Büros, Freizeitanlagen und einem Kongresszentrum. Ein besonderes „Juwel“ der Erneuerung ist das neue Guggenheim-Museum, mit dem die Region bereits touristische Anziehungskraft gewonnen hat<sup>5</sup>. Das „Kop van Zuid“-Projekt in Rotterdam auf einer stillgelegten Hafenanlage umfasst neue Büroflächen, Gründerzentren und Wohnungen; damit soll die Hafengegend aufgewertet und durch eine neue Brücke mit dem Stadtzentrum auf dem gegenüberliegenden Ufer verbunden werden<sup>6</sup>. Hamburg plant ein ähnliches Großprojekt auf Hafensflächen, deren bisherige Zweckbestimmung obsolet geworden ist. In Berlin stellt die „Wasserstadt Oberhavel“ einen Versuch dar, mit einem Wohn- und Gewerbeprojekt ein Gelände aufzuwerten, auf dem sich bisher ein großes Tanklager und alte Fabrikbauten befinden. Etwa 12 500 Wohnungen und 700 000 bis 800 000 Quadratmeter Gewerbe und Dienstleistungsflächen sollen am Wasser entstehen<sup>7</sup>. Insgesamt spielen seit Anfang der neunziger Jahre solche Großprojekte in Berlin eine zentrale Rolle in der Stadtpolitik, mit denen „Löcher“ im Stadtgefüge gestopft, das heißt Flächen einem neuen Nutzungs- und Verwertungszyklus zugeführt werden sollen, indem Standorte für Wohnungen sowie konsum- und unternehmerorientierte Dienstleistungen geschaffen werden. Großprojekte des zweiten Typs werden, da sie – wie beispielsweise am Potsdamer Platz in Berlin und in der „Neuen Mitte“ in Oberhausen – an lukrativen Standorten in der Stadt entstehen, meist von privaten Großinvestoren initiiert und getragen, aber auch

---

<sup>3</sup> Vgl. *Gerd Albers*, Stadtentwicklung/Bauleitplanung, in: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hrsg.), *Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen 1998, S. 572-585.

<sup>4</sup> Vgl. *Tim Hall und Phil Hubbard* (Hrsg.), *The Entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chichester 1998.

<sup>5</sup> *Arantxa Rodriguez u.a.*, Bilbao – Spain, Abandoibarra, in: Frank Moulaert u.a. (Hrsg.), *Urban Redevelopment and Social Polarisation in the City*, Vol. 2, Brussels 1998, S. 661-705 (Report to the European Commission, DG XII, Framework IV, Programme).

<sup>6</sup> *Frank Miedema u.a.*, Rotterdam – The Netherlands, Kop van Zuid, in: Moulaert (Fn.5), S. 504-549.

<sup>7</sup> *Uli Hellweg*, Anpassung von Nutzungskonzepten und Umsetzungsstrategien an veränderte ökonomische und soziale Rahmenbedingungen, in: Arno Bunzel und Robert Sander (Hrsg.), *Städtebauliche Großvorhaben in der Umsetzung. Dokumentation des Symposiums am 22. und 23. Juli 1998 in Berlin*, Berlin 1999, S. 13-24 (Difu-Materialien 6/99).

sie werden in öffentlich-privater Kooperation durchgeführt (wie beim „Mediapark“ in Köln oder im Fall der „Donau-Stadt“ in Wien). Bei der Aufwertung der deutschen Innenstädte spielt die Deutsche Bahn AG mit ihrem Vorhaben, Hauptbahnhöfe unter die Erde zu verlegen und über ihnen Dienstleistungs- und Konsumstandorte zu errichten, eine wichtige Rolle. Als Vorbild für den Umbau der Bahnhöfe in Stuttgart, München und Frankfurt am Main dient der TGV<sup>8</sup>-Bahnhof in Lille, wo auf einem ehemaligen Militärgelände am Rande des Stadtzentrums „Euralille“ gebaut wurde – ein riesiger Dienstleistungskomplex mit Einkaufszentrum, Büroräumen, Appartements und neuem TGV-Bahnhof, der den Anschluss Lilles an Europa symbolisiert.

Am Beispiel von „Berlin-Adlershof“, einem von der öffentlichen Hand initiierten Projekt zwischen Stadtreparatur und Wirtschaftsförderung im Südosten der Stadt, sollen im Folgenden die Chancen und Risiken von Großvorhaben genauer vorgestellt und diskutiert werden. Die „Stadt für Wissenschaft und Wirtschaft“ wurde Anfang der neunziger Jahre als größtes Zukunftsprojekt Berlins in die Wege geleitet. Heute in der Realisierungsphase kämpft sie mit den Folgen veränderter Rahmenbedingungen. An diesem Fall lässt sich die Eigendynamik von Großprojekten beispielhaft erkennen. Sie entzieht sich – so unsere These – weitgehend der „alten“ Logik politischer Steuerung. Zunächst werden wir anhand der Entstehungsgeschichte und der Projektvision den institutionellen Kontext und die Rolle der relevanten Akteure herausarbeiten. Die Steuerungsversuche, die im Fall von „Berlin-Adlershof“ unternommen worden sind, werden kurz vorgestellt, um dann in einem weiteren Abschnitt das Steuerungsdilemma und das monetäre Risiko von Großprojekten zu diskutieren.

## *2. Das rechtliche Instrumentarium*

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme steht den Gemeinden ein Instrument zur Verfügung, mit dem komplexe städtebauliche Aufgaben nach einer flächendeckenden und zeitlich geschlossenen Planungskonzeption bewältigt werden können. Die Entwicklungsmaßnahme war 1990 anlässlich des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes wieder entdeckt worden. 1971 wurde sie erstmals mit dem Städtebauförderungsgesetz eingeführt und diente damals dem Bau von Großsiedlungen und neuen Orten in den Außenbereichen der Städte. Mit dem Wandel der Stadtentwicklungspolitik zu überwiegend innerstädtischen Maßnahmen wie Sanierung und Verdichtung verlor die Entwicklungsmaßnahme an Bedeutung, sodass die Gesetzgeber das Entwicklungsrecht aus der Neufassung des Baugesetzbuches von 1987 gestrichen haben. Wenig später kam es jedoch wieder in die Diskussion. Wohnraummangel und die Tatsache, dass verfügbare Wohnbaugrundstücke zu einem teuren und knappen Gut geworden waren, trugen dazu bei, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme 1993 als Dauerrecht in das Baugesetzbuch überführt wurde<sup>9</sup>. Entwicklungsgebiete können seitdem wieder neu ausgewiesen werden, und zwar durch kommunale Satzung – nicht mehr durch eine Rechtsverordnung des Landes. Durch die in Gang gesetzte städtebauliche Entwicklung sollen ein erhöhter Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten gedeckt, Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen errichtet und brachliegende Flächen wieder genutzt werden.

Kernstück des Entwicklungsrechts ist die Aufforderung des Gesetzes an die Gemeinde, alle Grundstücke im ausgewiesenen Gebiet zu erwerben, es sei denn, die betroffenen Eigentümer sichern eine planmäßige Nutzung des Grundstücks zu. Sind die Eigentümer

---

<sup>8</sup> TGV = Train de grand vitesse (französischer Hochgeschwindigkeitszug).

<sup>9</sup> Arno Bunzel und Jochen Lunebach, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, Berlin 1994, S. 19ff. (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 11)

nicht veräußerungsbereit, können sie enteignet werden. Da die Entwicklungsmaßnahme weitgehend in die Eigentumsrechte der Betroffenen eingreift, stellt es das „schärfste Schwert des Bodenrechts“<sup>10</sup> dar. Ein weiteres zentrales Merkmal ist die Abschöpfung des Entwicklungsgewinns aus Bodenwertsteigerungen, das heißt aus der Differenz zwischen Anfangswert der Grundstücke und entwicklungsbedingtem Endwert. Die für die Entwicklung aufgewendeten Kosten sollen folglich durch die Wiederveräußerung der erworbenen Grundstücke und durch die Ausgleichsbeträge der Eigentümer refinanziert werden. Anfang der neunziger Jahre herrschte hinsichtlich der Vorzüge dieses Instruments große Euphorie, da erwartet wurde, dass durch das Entwicklungsrecht groß angelegte städtebauliche Entwicklungsvorhaben weitgehend frei von öffentlicher Förderung zügig durchgeführt und realisiert werden können<sup>11</sup>.

## II

### *Die Fallstudie „Berlin-Adlershof“*

Anfang der neunziger Jahre wurden in Berlin fünf Entwicklungsgebiete mit einer Gesamtfläche von rund 900 Hektar ausgewiesen: Wasserstadt Oberhavel, Eldenaer Straße, Biesdorf-Süd, Rummelsburger Bucht und Johannisthal/Adlershof. Da die Wachstumserwartungen für Berlin damals sehr hoch waren, sollten in diesen Entwicklungsgebieten etwa 30 000 Wohnungen und 75 000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Der Standort Adlershof im südöstlich gelegenen Bezirk Treptow hat mit dem Flugplatz Johannisthal als erstem Flughafen Deutschlands 1909 und als Standort der Luft- und Raumfahrtforschung/-industrie historische Bedeutung erlangt. Zu DDR-Zeiten wurde das Gelände von der Nationalen Volksarmee (NVA), der Akademie der Wissenschaften (AdW) und dem Deutschen Fernsehfunk (DFF) genutzt. Mit der Wiedervereinigung und der damit verbundenen Auflösung der AdW änderte sich die Situation. Neben einigen nach der wissenschaftlich-technischen Evaluation erhalten gebliebenen Forschungseinrichtungen blieben mehrere aus der AdW ausgegründete Unternehmen (Forschungs-GmbHs) übrig. Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs zur Erhaltung von Arbeitsplätzen wurde die Zukunft des Standortes rasch zu einem hochrangigen stadtpolitischen Thema.

Unter der Federführung der Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie sowie für Wissenschaft und Forschung wurde zum 31.12.1990 die landeseigene EGA Entwicklungsgesellschaft Adlershof mbH – später umbenannt in WISTA Management GmbH – mit dem gesellschaftsvertraglichen Zweck der Entwicklung eines Forschungs- und Technologiestandortes gegründet. In dieser Phase kreisten die Planungsvorstellungen der Wirtschaftsverwaltung um weitere Nutzungen des Gesamtstandortes für einen Hafen, einen Güterumschlagplatz und eine Müllverbrennungsanlage. Der ehemalige Flugplatz sollte hierfür erschlossen werden. Diesen Ideen wurde jedoch eine von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz im Frühjahr 1991 in Auftrag gegebene Rahmenplanung für einen integrierten Gesamtstandort mit Nutzungsmischung und urbaner Dichte entgegengesetzt. Die unterschiedlichen Ziele der beiden Verwaltungen spiegelten sich auch in der Namensgebung wider: die Senatsverwaltung für Wirtschaft verfolgte die Initiative zur Entwicklung eines „Forschungs- und Techno-

---

<sup>10</sup> Gerd Schmidt-Eichstaedt, *Städtebaurecht – Einführung und Handbuch*, Stuttgart 1998, S. 391.

<sup>11</sup> Arno Bunzel, *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*, in: Bunzel/Sander (Fn. 7), S. 46-60.

logieparcs“, während die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eine neue „Stadt für Wissenschaft und Wirtschaft“ zu entwickeln beabsichtigte.

Im Jahr 1993 beschloss der Senat von Berlin dann in einer von allen beteiligten Senatsverwaltungen eingebrachten Vorlage, das gesamte Gebiet als Entwicklungsbereich nach § 165 des Baugesetzbuches förmlich festzulegen, die vorbereitenden Untersuchungen abzuschließen und einen treuhänderischen Entwicklungsträger auszuwählen, der die Entwicklungsmaßnahme zu betreuen hatte. Die Voruntersuchungen für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme hatten ergeben, dass ein öffentliches Interesse im Sinne des Wohls der Allgemeinheit zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten besteht. Die Komplexität der Zielsetzungen sei, so die Gutachter, insbesondere wegen der Interdependenz von privaten und öffentlichen Investitionen ohne ein planvolles, zügiges und koordiniertes Vorgehen nicht realisierbar. Da außerdem die eigentumsrechtliche Zuordnung von einigen Gebäuden umstritten war, sei die Anwendung des Entwicklungsrechts gerechtfertigt, da dieses Instrument auch Eingriffe in private Nutzungsverträge und somit eine zügige Realisierung der Entwicklungsziele gewährleiste.

Ein kooperatives städtebauliches Gutachterverfahren wurde ausgelobt, um die Planungsziele gemeinsam mit sieben Planungsbüros, vier Senatsverwaltungen, dem Bezirksamt Treptow und einigen Experten weiter zu konkretisieren. Nachdem die Flächen- und Ressortansprüche der beteiligten Senatsverwaltungen ausgehandelt waren, wurde nach viermonatiger Arbeit an der städtebaulichen Idee der Öffentlichkeit ein „Konsensplan“ präsentiert. In einer gemeinsamen Presseerklärung der Staatssekretäre wurde im Oktober 1993 der Schulterschluss der drei Verwaltungen für Stadtentwicklung, Wirtschaft und Wissenschaft besiegelt. Die „Stadt für Wissenschaft und Wirtschaft“ war damit Regierungsprogramm geworden.

### 1. Das Ziel

Bis zum Jahre 2005 sollte ein neuer Stadtteil mit einem Wissenschafts- und Technologiestandort (WISTA), einem Gewerbe- und Industriegebiet, einem Medienbereich (MediaCity), Flächen für den Wohnungsbau, dem Campus der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin und einem Landschaftspark entstehen. Angestrebt wurde eine enge Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft mit dem Ziel, Synergien zur Beschleunigung von Innovationszyklen zu erreichen.

„Auf engem Raum sollen Universitätsinstitute, Großforschungseinrichtungen, gemeinschaftsfinanzierte Institute der Blauen Liste, Forschungs- und Entwicklungsfirmen, produzierende Unternehmen und technologieorientierte Dienstleister zusammenwirken und wechselseitig von ihrem Know-how profitieren. Ein solcher Technologietransfer der kurzen Wege schafft gleichzeitig Voraussetzungen, das erarbeitete Know-how sowie neuentwickelte Produkte und Verfahren überregional erfolgreich zu vermarkten.“<sup>12</sup>

Damit lasten hohe Erwartungen auf dem zukünftigen Kooperationsdreieck zwischen einer mathematisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität, den außeruniversitären Forschungseinrichtungen und den technologieorientierten Unternehmen in den Schwerpunktbereichen Lasertechnologie, Umwelttechnologie, Ferti-

---

<sup>12</sup> Hans Kremendahl, Integrierter Technologietransfer – Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Adlershof – Projekt für die Zukunft Berlin, in: Astrid Naumann und Wedigo Thimm (Hrsg.), Wissenschaft und Wirtschaft in Berlin-Adlershof – Standortanalyse '95, Berlin 1995, S. 9-12 (Schriftenreihe des Wissenschaftssoziologie und -statistik e.V.).

gungstechnologie, Information und Kommunikation. Auf dem WISTA-Gelände wurden bereits Innovations- und Gründerzentren mit günstigen Rahmenbedingungen für Existenzgründer in der Startphase, ein Ost-West-Kooperationszentrum für Unternehmen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern und gemischte Ost-West-Unternehmen und Fachinnovationszentren für kleine und mittlere Unternehmen gebaut. Dort arbeiten derzeit etwa 323 Unternehmen mit rund 3 200 Mitarbeitern, darüber hinaus gibt es zirka 1 600 Beschäftigte an zwölf außeruniversitären Forschungseinrichtungen. In der MediaCity haben sich 140 Firmen aus den Bereichen Film- und Fernsehproduktion mit rund 1 800 Beschäftigten und 800 freien Mitarbeitern angesiedelt. In der Werbebroschüre des Entwicklungsträgers wird die Vision formuliert: „In Berlin Adlershof werden zukünftig bis zu 30 000 Menschen an überwiegend hochwertigen Arbeitsplätzen, 4 500 Studenten der Humboldt Universität zu Berlin und 15 000 Einwohner Platz finden.“<sup>13</sup>

Die Realisierung dieses Großprojekts stellt eine überaus komplexe Aufgabe dar. Wissenschafts- und Hochschulpolitik, technologieorientierte Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklungs- und Verkehrs- sowie Arbeitsmarktpolitik sollen sinnvoll miteinander kombiniert werden<sup>14</sup>. Die Stadtentwicklungspolitik will einen neuen Stadtteil mit hoher Nutzungsmischung schaffen und ein Technologiecluster im südöstlichen Stadtraum profilieren<sup>15</sup>. Das Wirtschaftsressort hat das Ziel, das Projektgelände zum High-Tech-Standort auszubauen und technologieorientierte Unternehmen bei der Ansiedlung am Standort zu unterstützen. Dafür stellt es Innovations-Fördermittel und subventionierte Räumlichkeiten zur Verfügung, außerdem werden die Möglichkeiten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Mittel) und der europäische Strukturfonds genutzt, um den Standort zu entwickeln. Bisher wurden Fördermittel in Höhe von 484 Millionen DM bereitgestellt<sup>16</sup>.

Die Koordinationsversuche können jedoch ressortspezifische Festlegungen anscheinend nicht außer Kraft setzen. So stehen die Richtlinien für die Vergabe von GA-Mitteln einer Mischung von gewerblichen Nutzungen und Wohnen entgegen, da ausschließlich Maßnahmen gefördert werden, die der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft dienen. Der Bau von Wohnungen innerhalb der geförderten Areale würde zum Verlust der Förderung in den betreffenden Bereichen führen<sup>17</sup>. Befürworter der Nutzungsmischung, zu denen vor allem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gehört, haben den Vertretern der Wirtschaftsverwaltung und der Betreibergesellschaft des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandortes (WISTA MG) deswegen allzu striktes Ressortdenken vorgeworfen. Im WISTA-Bereich wurde das Ziel der Nutzungsmischung daher nicht realisiert.

## 2. Die Akteure

---

<sup>13</sup> BAAG Berlin Adlershof Aufbaugesellschaft mbH (Hrsg.), Berlin-Adlershof. Die Stadt für Wissenschaft und Wirtschaft – Von der Vision zur Realität, Berlin 1995.

<sup>14</sup> Vgl. Michael Wilmes u.a., Der Forschungs- und Technologiepark Berlin-Adlershof – Modell einer neuen Form regionaler Kooperation zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik?, Berlin 1997 (Arbeitsstelle Politik und Technik der FU Berlin, apt-papers 4).

<sup>15</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Gewerbeflächenentwicklung Berlin – Stadträumliches Konzept, Berlin 1997.

<sup>16</sup> Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe, Wirtschaftsbericht 1999, Berlin 1999.

<sup>17</sup> Urban System Consult GmbH und Albert Speer & Partner GmbH, ExWoSt-Forschungsfeld „Nutzungsmischung im Städtebau“, Projektforschung Berlin-Adlershof, Zwischenbericht zum 30.06.1997, Berlin 1997.

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme erleichtert den staatlichen Zugriff auf Boden und beschleunigt dadurch die Entwicklung vor allem von unter- und ungenutzten Flächen. Um diese Maßnahme vorzubereiten und durchzuführen, wurde ein Entwicklungsträger eingesetzt, die Berlin Adlershof Aufbaugesellschaft mbH (BAAG). Sie ist zuständig für die städtebauliche Planung im gesamten Entwicklungsgebiet, für die Medien- und Energieversorgung, die Baureifmachung des Geländes und die Verkehrsplanung. Sie soll auch das Gelände vermarkten sowie Investoren anwerben. Der Entwicklungsträger wird von einem Ausschuss, bestehend aus den Staatssekretären der beteiligten Berliner Verwaltungen, gesteuert.

Verwaltungsexterne Entwicklungsträger, die Großprojekte betreuen, sind für die Berliner Planungspraxis eine „neue, geradezu revolutionierende Erfahrung“<sup>18</sup>, da bis in die 90er Jahre Entwicklungsträger nur im Rahmen der Stadterneuerung tätig gewesen waren. Die dringenden und umfangreichen Entwicklungsaufgaben für die neue Position, die die Stadt nach der Vereinigung im europäischen Kontext einnehmen soll – Wohnungsneubau, Stadterneuerung, Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung –, führten zu einem großen Bedarf an Planungs- und Managementleistungen, die bei intermediären Organisationen – vom privaten Developer bis zum treuhänderischen Entwicklungsträger – in Auftrag gegeben wurden. Bei der Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen stützt sich die Senatsverwaltung auf privatrechtlich organisierte Entwicklungsträger, die der öffentlichen Kontrolle und der von Wahlen beeinflussbaren Politik-sphäre weitgehend entzogen sind. Der Entwicklungsträger ist laut Vertrag auf die treuhänderische Tätigkeit beschränkt und damit als Dienstleister tätig. Wirtschaftlich gesehen wird das Land Berlin als Entwickler tätig und trägt bis zum Abschluss der Maßnahme das Risiko. Die Kosten für die Bodenordnung und für die Erschließung sollen – wie schon erwähnt – durch Einnahmen aus Grundstücksverkäufen gedeckt werden. Zur Vorfinanzierung der Maßnahme werden vom Entwicklungsträger Kredite aufgenommen, die durch spätere Einnahmen getilgt werden sollen. Für den Fall, dass sich das Treuhandvermögen defizitär entwickelt, hat Berlin durch Beschluss des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses 1994 eine Verpflichtungsermächtigung für Adlershof übernommen<sup>19</sup>. Wenn die entwicklungsbedingten Aufwendungen den prognostizierten Erlös übersteigen, sind die erforderlichen Differenzmittel durch den öffentlichen Haushalt bereitzustellen. Und dieser Fall ist nun eingetreten: die „entwicklungsbedingten Endwerte“ sind im Vergleich zu den Ausgangswerten aufgrund der sinkenden Bodenpreise in der gesamten Stadt zurückgegangen, die Einnahmen decken nicht mehr die Kosten.

Außer dem Senat von Berlin existiert kein Kontroll- oder Beratungsgremium, das für das Gesamtprojekt zuständig ist. Demnach gibt es auch keine entscheidungsfähige Koordinierungsinstanz, die die Maßnahmen der einzelnen Akteure aufeinander abstimmen könnte. „Die meisten Entscheidungen wurden bislang in bilateralen Gesprächen oder in multilateralen, vielfältigen und meist unverbindlichen Abstimmungsrunden vorbereitet.“<sup>20</sup> Diese organisatorisch gesicherte Exklusivität und die komplexen Organisationsstrukturen erschweren den Einblick von außen in das Planungsgeschehen. Da außerdem wichtige vertragsrechtliche und finanzrelevante Absprachen der Geheimhaltungs-

---

<sup>18</sup> Engelhart Lütke-Daldrup, Planungsboom in Berlin, in: RaumPlanung, Heft 59 (1992), S. 193-202.

<sup>19</sup> Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (IV), 4. Bericht zu den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen an den Vorsitzenden des Hauptausschusses, 04.06.1997, Berlin 1997.

<sup>20</sup> Senator für Wissenschaft, Forschung und Kultur, Ein Konzept für den Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Berlin-Adlershof (WISTA) – Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur gegenwärtigen Entwicklungen des WISTA, Berlin 1998.

pflicht unterworfen sind, wird die Verfahrenstransparenz stark getrübt, was die parlamentarischen und damit öffentlichen Kontrollmöglichkeiten einschränkt.

Dieser Mangel war Anlass für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus, den Berliner Senat am 5. März 1996 mittels Antrag aufzufordern, dem „Abgeordnetenhaus die aktuellen Planungsgrundlagen für die städtebaulichen Entwicklungsgebiete und die Wirtschaftspläne der vom Senat beauftragten Entwicklungsträger vorzulegen.“<sup>21</sup> Um eine parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen und um die Entwicklungsmaßnahmen bewerten zu können, sei die Darlegung der geänderten und aktuellen Ausgangsdaten für die städtebaulichen Planungen (Wohnungsbedarf und Folgeeinrichtungen, Gewerbeflächenbedarf), der Kostenveränderungen und der Wirtschaftspläne notwendig. Mittlerweile werden die Wirtschaftspläne der Entwicklungsträger dem Vermögensausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses in nicht-öffentlicher Sitzung zur Kenntnisnahme vorgelegt.

### 3. Steuerungsversuche

Die Finanzkrise des Landes Berlin zwingt in allen Bereichen zu drastischen Einschnitten bei den Ausgaben, allerdings gibt es Ausnahmen: „Der Senat steht zu Adlershof. An der Förderung gibt es nichts zu diskutieren, denn hier wird ein Grundstock für Berlins Zukunft gelegt. Gerade in Zeiten, in denen wir jede Mark zweimal umdrehen müssen, müssen wir weiter dort investieren, wo global wettbewerbsfähige Strukturen entstehen. Alle können hier erkennen, daß wir auch bei knappen Kassen Berlin weiter gestalten und für das 21. Jahrhundert vorbereiten“, so der Regierende Bürgermeister am 29. August 1997<sup>22</sup>.

Die wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen stimmen ein Jahrzehnt später nicht mit den Erwartungen und Wachstumsprognosen überein, auf denen sich das Projekt gegründet hatte. Dies trifft gleichermaßen für die anderen Berliner Großvorhaben wie Wasserstadt Oberhavel, Eldenaer Straße, Rummelsburger Bucht und Biesdorf-Süd zu. Wenn der Markt nicht mitspielt, stellt sich angesichts einer veränderten Situation für die beteiligten Akteure die Frage, ob die begonnenen Großvorhaben weitergeführt, abgebrochen, verschlankt oder zumindest gestreckt werden sollen.

Im Fall der fünf Entwicklungsgebiete hat der Berliner Senat 1996 den Beschluss gefasst, die geplanten Durchführungszeiträume um fünf Jahre bis zum Jahr 2010 zu verlängern<sup>23</sup>. Außerdem wurde festgelegt, dass die Gesamtentwicklung deutlicher als bisher nach räumlichen und zeitlichen Schwerpunkten – also stärker gegliedert in Teilschritte – erfolgen und dass die Nutzungsstrukturen den veränderten Marktbedingungen angepasst werden sollen. Ob die zeitliche Streckung tatsächlich einen Beitrag dazu leistet, die Kosten in den Entwicklungsgebieten zu senken, oder die finanziellen Engpässe nur verschiebt, ist umstritten. Eine „Zwischenfinanzierungsfalle“<sup>24</sup> ergibt sich dadurch, dass die Bewirtschaftungs- und Vorhaltungskosten für bereits getätigte Investitionen durch den zeitlichen Aufschub von Verkäufen umso größer werden.

---

<sup>21</sup> Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu „Klarheit und Wahrheit in der Berliner Baupolitik (1): Offenlegung der aktuellen Planung und der Wirtschaftspläne der Entwicklungsträger“, in: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 13/222, 05.03.1996.

<sup>22</sup> Eberhard Diepgen, Adlershof nimmt Konturen an, 29.08.1997, in: [http://www.berlin.de/deutsch/politik/lpd\\_archiv/reden/97/2908/index.html](http://www.berlin.de/deutsch/politik/lpd_archiv/reden/97/2908/index.html).

<sup>23</sup> *Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (IV)* (Fn 19).

<sup>24</sup> Günter Schlusche, Sehnsucht nach dem antiautoritären Städtebau, in: *Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte*, Nr. 11 (1999), S. 1007-1014.



Angesichts eines dramatischen Anstiegs der Haushaltsbelastung durch die Großprojekte wurde seit Mitte der 90er Jahre von der Opposition im Abgeordnetenhaus die Notwendigkeit und die Finanzierbarkeit der Entwicklungsgebiete infrage gestellt. In eine ähnliche Richtung ging ein Beschluss des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses im Juni 1998, den Landesrechnungshof prüfen zu lassen, welche rechtlichen Möglichkeiten eines Ausstiegs bzw. Teilausstiegs aus den Entwicklungsmaßnahmen für das Land Berlin bestehen und welche finanziellen Konsequenzen damit verbunden wären. Außerdem sollte der Rechnungshof darüber berichten, wie die begonnenen Maßnahmen mit dem Ziel einer Minimierung der Belastungen des Landeshaushalts sinnvoll abgeschlossen werden können. Im November des selben Jahres hat das Abgeordnetenhaus dann faktisch den Hahn für weitere finanzielle Mittel durch den Beschluss zugedreht, nur noch bereits bestehende Verpflichtungen und solche zu bedienen, die für die Aufrechterhaltung der Nutzungsmöglichkeit unabdingbar seien. Auf diesen Beschluss haben die Entwicklungsträger mit Unverständnis reagiert, denn mit der vorübergehenden Unterbrechung der Entwicklungsprozesse sei ihr Handlungsspielraum eingeschränkt und ein Vertrauensverlust verbunden.

Anlass dafür, die Notbremse zu ziehen, war der immer größer werdende Schuldenstand der Großprojekte. Wie aus dem fünften Bericht der Bauverwaltung zu den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen hervorging, betrug im Mai 1998 das Finanzierungsdefizit 702,8 Millionen DM<sup>25</sup>, Ende 1998 lag der Schuldenstand im Treuhandvermögen der Entwicklungsträger bereits bei 1,1708 Milliarden DM.<sup>26</sup> Die Presse berichtete über die Finanzprobleme<sup>27</sup>, was von den Entwicklungsträgern auf einer öffentlichen Veranstaltung als imageschädigend und damit gefährlich für den geschäftlichen Erfolg bezeichnet wurde<sup>28</sup>.

Sowohl die Streckung der Mittel als auch das öffentliche Raisonement über die Erfolgsaussichten der Großprojekte muss von den Entwicklungsträgern als Störung ihrer Tätigkeit empfunden werden, da die komplex angelegten Projekte ihre Wirkung nur als Ganze entfalten können. Jede Änderung nach dem Zeitpunkt, zu dem es „auf die Schiene gesetzt“ wurde, erscheint als Verlust von Planungssicherheit für die Investoren und als Beeinträchtigung der Glaubwürdigkeit.

### III

## *Die Logik der Stadtentwicklungspolitik durch große Projekte*

### *1. Die Eigendynamik von Großprojekten*

Sinkende Bodenpreise, Bevölkerungsrückgang und Nachfrageeinbrüche bereiten der Weiterentwicklung städtebaulicher Großprojekte, die bereits angeschoben und zum Teil auch schon umgesetzt worden sind, erhebliche Realisierungs- und Legitimationsprobleme. Die Nutzungskonzepte sind an die veränderten Rahmenbedingungen schwer anzupassen, an einen Abbruch der Maßnahmen ist kaum zu denken, weil Verträge mit

---

<sup>25</sup> *Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (IV)*, 5. Bericht zu den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen an den Vorsitzenden des Hauptausschusses, 12.06.1998, Berlin 1998.

<sup>26</sup> *Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (IV)*, Städtebauliche Entwicklungsbereiche, Kreditermächtigungen 1999, Bericht an den Vorsitzenden des Hauptausschusses, 20.01.1999, Berlin 1999.

<sup>27</sup> „Die Wasserstadt ertrinkt in Schulden“, *Tagesspiegel* vom 19.06.1998.

<sup>28</sup> „Die Entwicklungsgebiete – Zukunftschance oder Ruin?“, Tagung der Industrie- und Handelskammer Berlin, 23.02.1999, Konferenzsaal Ludwig-Erhard-Haus, Berlin.

Investoren abgeschlossen und politische Versprechen abgegeben sind. Wenn Großprojekte in eine kritische Realisierungsphase geraten, schränken mangelnde Ausstiegsoptionen („exit“) den Handlungsspielraum für die politische Steuerung ein. Die Frage, warum der „point-of-no-return“ bei Großprojekten vergleichsweise rasch erreicht ist, lässt sich mit ihrer spezifischen Eigendynamik begründen:

- Staatliche, privatwirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure sind an der Planung, Durchführung und Realisierung von Großprojekten beteiligt und übernehmen vielfältige Funktionen in der Projektsteuerung. Dadurch lassen sich zwar fragmentierte Handlungsressourcen koordinieren und bündeln, die Aufgabenvielfalt, der erhöhte Ressourcenbedarf und die Zusammenführung verschiedener Akteure mit spezifischen Interessen steigert jedoch auch die Komplexität des Vorhabens. Eine Vielzahl sich überlappender informeller und formeller Arbeitsbeziehungen prägt das Projekt. Durch die Einsetzung eines Entwicklungsträgers werden öffentliche Aufgaben in privatrechtlich organisierte Gesellschaften ausgelagert, der Entwicklungsträger wiederum geht vertragliche Bindungen mit Investoren ein, die sich für einzelne Standorte interessieren. Mit der Zeit werden die verschiedenen Akteure über Zuständigkeiten, Aufträge und Verträge an das Großprojekt gebunden. Ein Abbruch des Vorhabens ist allein wegen der vielen miteinander verflochtenen Akteure und der damit verbundenen Verpflichtungen und Rechte kaum möglich. Beispielsweise könnten Schadenersatz- oder Entschädigungsansprüche von Investoren geltend gemacht werden, die bereits im Vertrauen auf die Projektentwicklung investiert haben. Ein Großprojekt bildet eine „Schicksalsgemeinschaft“ heterogener Interessenvertreter.
- Großprojekte stellen immer eine Mischrechnung mit Finanzierungsanteilen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors dar<sup>29</sup>. Private Investitionen sind von zentraler Bedeutung, damit die Projektidee realisiert und auch abgeschlossen werden kann. Politisches Handeln muss sich daher mindestens teilweise den Interessen privater Investoren unterordnen und Planungssicherheit garantieren. Da Großprojekte lange Realisierungszeiträume benötigen, die über eine Legislaturperiode weit hinausgehen, muss sich das politische Handeln hier dem „Gebot der Zuverlässigkeit“ beugen. Die Rücknahme von Planungszielen oder auch nur lautes Nachdenken über den Ausstieg könnte das Vertrauen der Investoren in das Großprojekt erschüttern. Die Forderung privater Investoren nach einem politischen Grundkonsens gegenüber städtebaulichen Entwicklungsvorhaben, nach Kontinuität politischer Entscheidungen bedeutet faktisch das Ende politischer Kontrolle. Politiker, die sich kritisch mit dem einmal eingeschlagenen Pfad auseinandersetzen, müssen sich den Vorwurf gefallen lassen „Bedenkenträger“ zu sein, die von der „Sache“ eigentlich nicht genug verstehen.
- Großprojekte sollen eine Antriebsfunktion in der Stadtentwicklung übernehmen. Bereits in der Planungsphase wird über die mit ihnen verknüpften Leitkonzepte kommuniziert, markieren sie strategische Schritte und präsentieren Zukunftsentwürfe für die Entwicklung der Stadt<sup>30</sup>. Mit dieser stark symbolisch aufgeladenen Bedeutungsebene lassen sich Großprojekte nach innen und nach außen vermarkten. Das Projekt „Berlin-Adlershof“ beispielsweise steht für das Leitbild eines modernen Stadtteils für Wissenschaft und Wirtschaft und stellt demnach das zukunftsfähige und innovative Berlin dar. Da Großvorhaben als Zukunftsprojekte betrachtet werden und damit

---

<sup>29</sup> Vgl. *Sandro Cattacin*, Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität – Zur politischen Organisation der Stadtentwicklung: Florenz, Wien und Zürich, Frankfurt am Main u.a. 1994.

<sup>30</sup> Vgl. *Heidete Becker*, Leitbilder, in: Hartmut Häußermann (Hrsg.), Großstadt – Soziologische Stichworte, Opladen 1998, S. 123-135.

auch den politischen Willen symbolisieren, eine Aufbruchstimmung zu erzeugen und neue stadtentwicklungspolitische Impulse zu setzen, wird eine Diskussion über ein Ende des Vorhabens aufgrund schleppender Nachfrage oder gar einen Ausstieg gleichgesetzt mit einem fehlenden politischen Willen, die Stadt auf das neue Jahrtausend vorzubereiten. „Ausstieg“ hieße demnach, dass der Anschluss an die Zukunft bewusst verpasst bzw. verspielt würde. Das Gesamtprojekt wird von den Akteuren auch auf den symbolischen Effekt hin kalkuliert und nicht ausschließlich nach Effizienzkriterien bewertet – Nutzen oder Schaden liegen in einer kaum abwägbaren Sphäre von Imagewirkungen.

- Großvorhaben bestehen aus vielen Teilprojekten, die zusammen eine Projektvision ergeben. Die einzelnen Strukturen sind daher funktional eng miteinander verflochten. In „Berlin-Adlershof“ beispielsweise sind neben dem Forschungs- und Technologiestandort, der MediaCity und dem Campus der Humboldt-Universität Wohn- sowie Gewerbegebiete, Grünflächen und Infrastruktureinrichtungen geplant. Anders als bei zahlreichen Gewerbeparkprojekten im Umland von Berlin ist es erklärtes Ziel, das Forschungs- und Technologiepark-Konzept mit urbanen städtebaulichen Elementen zu verbinden. Ein Kontrastprogramm mit unverwechselbarem Profil wurde in der Planungsphase zur wirtschaftlichen „Überlebensfrage“ deklariert<sup>31</sup>. Die daraus resultierenden Abhängigkeiten zwischen den geplanten Teilvorhaben machen das Anpassen an veränderte Rahmenbedingungen schwierig. Würde man „Wohnen“ aus dem Gesamtvorhaben lösen, könnte auch die Infrastrukturentwicklung nicht in Gang kommen, da eine kritische Masse an Wohnbevölkerung für den Aufbau einer sozialen wie auch kulturellen Infrastruktur notwendig ist. Schon der Ausstieg aus einem Teilprojekt würde die Entwicklung der anderen Teile erschweren oder sogar unmöglich machen. Um nicht das Gesamtvorhaben zu gefährden, ist ein „Abspecken“ funktional abhängiger Teilprojekte daher nur begrenzt möglich.

Großprojekte entfalten eine spezifische Eigendynamik; sie müssen daher trotz veränderter Rahmenbedingungen weitergeführt bzw. können nur schwer angepasst werden. Insgesamt sind dadurch die Handlungsspielräume für eine politische Steuerung eingeschränkt. Selbst-verpflichtende Leitbilder, Finanzierungsabhängigkeiten, komplexe Akteursgeflechte und interdependente Nutzungsstrukturen halten das Gesamtvorhaben aufrecht, auch wenn Nachfrageeinbrüche und Finanzierungsschwierigkeiten theoretisch dafür sprechen, den einmal erteilten Entwicklungsauftrag zu begrenzen oder zu beenden. Die komplexen Ziele und die eigene Rhetorik werden zur Fessel der Initiatoren – einmal begonnen, wird jedes Zögern zu einer Belastung.

## 2. Das monetäre Risiko

Großprojekte sind nichts grundsätzlich Neues. Anlässlich von Weltausstellungen, beim Umbau von Altstädten im Zuge großer Sanierungsmaßnahmen und bei der Vorbereitung großer sportlicher Ereignisse wie den Olympischen Spielen in München wurden große Investitionen vorgenommen, die die Städte nachhaltig veränderten<sup>32</sup>. Allerdings fanden diese Vorhaben in einem stadtentwicklungspolitischen Kontext statt, der von ökonomischem Wachstum und hereindrängenden Investitionen geprägt war. Die Aufgabe der Verwaltung war es, Räume für private Investoren zur Verfügung zu stellen und

---

<sup>31</sup> *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (Hrsg.), Johannisthal – Adlershof, Technologie- und Wissenschaftsstadt, Berlin 1994.*

<sup>32</sup> *Vgl. Hartmut Häußermann und Walter Siebel (Hrsg.), Festivalisierung der Stadtpolitik, Stadtentwicklung durch große Projekte, Opladen 1993 (Leviathan Sonderheft 13).*

deren Aktivitäten mit dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur zu koordinieren. In ökonomischer Hinsicht handelte es sich um eine „Auffangplanung“.

Heute findet Stadtentwicklungspolitik angesichts heftiger Wachstumsprobleme statt. Nun geht es darum, ökonomische Aktivitäten anzustoßen, Investoren für brachliegendes Gelände zu finden und die notwendigen Investitionen in einer Partnerschaft von öffentlichen und privaten Budgets zu finanzieren. In Großprojekten werden öffentliche und private Aktivitäten zeitlich, inhaltlich und technisch nicht nur koordiniert, sondern auch aneinander gekoppelt. Eingebunden in ein Projekt, das durch einen Entwicklungsträger oder Developer durchgeführt wird, besteht die Rolle der öffentlichen Hand in der Regel darin, finanzielle Vorleistungen zu erbringen, deren erwartete Rentabilität die Basis für die Refinanzierung sein soll. Die Stadt wird so (durch ihren treuhänderischen Entwicklungsträger) gleichsam spekulativ tätig. Der privatrechtlich organisierte Träger öffentlicher Aufgaben begibt sich auf den Markt und muss sich logischerweise marktkonform verhalten. Die Handlungsmöglichkeiten müssen zeitlich an der Entwicklung der Boden- und Immobilienpreise und inhaltlich an den profitablen Investitionsmöglichkeiten orientiert sein. Wenn sich die Marktsituation verändert und Nachfrageeinbrüche eintreten, die Bodenwerte nicht im gleichen Maße wie geplant steigen oder die errichteten Infrastrukturen und Immobilien nicht genutzt werden, entstehen auch keine Rückflüsse durch Mieten oder Steuereinnahmen. Der Entwicklungsträger ist dann wie ein spekulativer Unternehmer in einem zusammenbrechenden Markt gefangen und muss Gelder nachschießen und die Pläne strecken, die Zinszahlungen fallen dabei erheblich höher aus als anfangs vorgesehen.

Unter diesen Bedingungen muss ein Entwicklungsträger vor der Kontrolle politischer Gremien weitgehend abgesichert werden, denn diese muss – gemessen an den Zwängen kaufmännischen Verhaltens – insofern „sachfremd“ sein, als öffentliche Mittel nicht zu spekulativen Zwecken eingesetzt werden dürfen. Bei stabilem Wachstum werden die Wertsteigerungen beim öffentlichen Grundbesitz, die durch die Projektentwicklung entstehen, als „Planungsgewinne“ abgeschöpft; wenn jedoch die Wachstumserwartung enttäuscht wird und die Projektentwicklung zu hohen Verlusten führt, entsteht eine Situation, in der die Entscheidungsrationitäten von Politik und Projektträger in Gegensatz geraten: Der Projektträger möchte aufgrund seiner Erfolgserwartung seinen Investitionsplan unbeirrt realisieren, was laufende Kapitalnachsüsse aus dem öffentlichen Haushalt verlangt. Die politischen Entscheidungsgremien jedoch müssen aufgrund ihrer Verantwortung für den öffentlichen Haushalt zögern, eine spekulative Investition zu finanzieren, bei der das Risiko offensichtlich groß geworden ist. Von den Entwicklungsgesellschaften müssen sich die Abgeordneten dann vorhalten lassen, sie dächten lediglich „haushälterisch“ und gefährdeten gerade dadurch den Erfolg des Vorhabens. Aus Sicht der Projektentwickler ist es auch nur folgerichtig, die öffentliche Kritik an den Großprojekten als „geschäftsschädigend“ zu bezeichnen und die Stadt aufzufordern, sich endlich wie ein seriöser Immobilienentwickler zu verhalten. Das Festhalten an den nun einmal angeschobenen Projekten kann dann nur mit einer – wenn auch sehr unsicheren – Aussicht auf Erfolg gerechtfertigt werden.

## IV

### *Fazit*

Großprojekte sind eine riskante Strategie. Sie werden von der öffentlichen Hand mit dem Ziel initiiert, positive Signale für die Entwicklung der Stadt zu setzen. Neue Ar-

beitsplätze sollen geschaffen, Wohnungen und Freizeitinfrastruktur gebaut werden. Und auch das städtische Image soll verbessert werden, indem brach gefallenes Gelände in der Stadt aufgewertet wird.

Zu diesen Zielen gibt es kaum Alternativen. Nicht die politischen Ziele sind falsch, riskant und problematisch sind die neuen Formen städtischer Politik, da sie eine Spannung zwischen politischer Entscheidung und strategischem Handeln in öffentlichem Auftrag aufbauen, die vom bestehenden demokratischen System kaum produktiv verarbeitet werden kann.

Die Politik der Großprojekte ist insofern eine „Schönwetterstrategie“, als sich bei einer Krise oder gar beim Scheitern des Projekts Anforderungen an die politischen Auftraggeber richten, die höchst widersprüchlich sind. Wenn die Gewinnerwartungen enttäuscht werden, gibt es nur noch zwei Wege: entweder in der Hoffnung, dass sich das Wachstum bald einstelle, die Investitionen noch steigern, um den Erfolg gleichsam herbeizuzwingen – oder das Unternehmen abbrechen, die bisherigen Investitionen abschreiben und durch einen fiktiven Konkurs eine Kapitalentwertung vornehmen, die einen zweiten Start zu einem späteren Zeitpunkt wieder möglich macht. Der Politik wird dann eine unternehmerische Entscheidung abverlangt, für die in der Arbeitsteilung zwischen Politik und Ökonomie eigentlich die zuständigen Akteure bestimmt sind: private Unternehmen, deren große Risiken hohe Gewinne und deren leichtsinnige Risiken hohe Verluste einbringen. Politiker dagegen stehen in einer Double-bind-Situation: Gehen sie große Risiken ein, müssen sie sich leichtfertigen Umgang mit öffentlichen Geldern vorwerfen lassen; scheuen sie das Risiko, gelten sie als kleinkarierte Kameralisten.

In der traditionellen Wirtschaftsförderung, bei der sich die Stadt weitgehend auf die Bereitstellung von Boden und dessen infrastrukturelle Erschließung beschränkte, konnte die Stadt auf Investoren warten, die sich in ihre Entwicklungspläne einfügten. Auf der Möglichkeit, nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt handeln zu müssen, beruhte der Einfluss der Stadt auf die räumliche Entwicklung, wenn ihr der Boden gehörte. In einer unternehmerisch konzipierten Stadtpolitik initiiert die Stadtverwaltung mittels ihrer privatrechtlich organisierten Trägergesellschaften Projekte und intendiert mit ihren Vorleistungen, dass Entwicklungen überhaupt in Gang kommen. Die große Chance dieser Strategie liegt darin, dass die Stadtentwicklungsplanung aktiv gestaltet wird, Ressourcen gebündelt werden und folglich Synergieeffekte zwischen privatem und öffentlichem Sektor entstehen können. Riskant wird diese Strategie insbesondere in Entwicklungsgebieten, weil dort für eine noch ungewisse Nachfrage entwickelt wird. Grundstücke werden angekauft und erschlossen, ohne dass eine Abnahme durch private Investoren garantiert ist. Das Wachstum, für das gebaut wird, muss also erst noch entstehen.

Der originäre Sinn staatlichen Handelns ist es, einen politischen Willen, der sich an den Grundwerten des demokratischen Gemeinwesens misst, gegenüber einer Realität durchzusetzen, die diese Werte nicht aus sich selbst produziert. Wenn man dies dem Markt überlassen könnte, bedürfte es keines staatlichen Handelns. Aus dieser Differenz zwischen der Logik politischen und marktorientierten Handelns ergibt sich eine systematische Unverträglichkeit zwischen einer Projektpolitik des geschilderten Typs und politisch gesetzten Zielen der Stadtentwicklung. Wenn sich die Stadt (der Staat) auf den Markt begibt, muss sie (er) auch den Gesetzen des Marktes gehorchen. Dies funktioniert nur so lange, wie die dem Projekt zugrunde gelegten Wachstumserwartungen erfüllt werden. Geraten die großen Entwicklungsvorhaben in eine kritische Realisierungsphase, dann sind es nicht mehr die Gesetze des Marktes, die das Projekt aufrechterhalten, sondern der öffentliche Haushalt, der zum Auffangbecken wird.

## *Zusammenfassung*

### Die Politik der großen Projekte – eine Politik der großen Risiken? Zu neuen Formen der Stadtentwicklungspolitik am Beispiel des Entwicklungsgebiets Berlin-Adlershof

Vor dem Hintergrund eines tiefgreifenden sozio-ökonomischen Strukturwandels, öffentlicher Finanzknappheit und eines vielfach beklagten Verlustes politischer Steuerungsmöglichkeiten stellen Großprojekte eine immer öfter benutzte Strategie dar, Handlungsfähigkeit in der Stadtentwicklungspolitik zurückzugewinnen. Der Beitrag stellt das Beispiel der Entwicklungsmaßnahme „Berlin-Adlershof“ vor, eine öffentliche-private Kooperation. Bei solchen Großprojekten überlassen die Stadtplaner die Realisierung der Bauvorhaben nicht mehr allein privaten Investitionsentscheidungen, sondern suchen die Kooperation mit Investoren und übernehmen die Regie bei der Entwicklung ganzer Stadtquartiere, die wie private Investitionsprojekte finanziert werden sollen. Großprojekte stellen jedoch sowohl hinsichtlich der Möglichkeiten politischer Steuerung als auch mit Blick auf die finanziellen Risiken eine riskante Strategie dar. Denn wenn die Realisierung – wie im geschilderten Fall – aufgrund veränderter Rahmenbedingungen wie Bevölkerungsrückgang, Wachstumskrise und sinkenden Bodenpreise in eine kritische Situation gerät, lassen sich die Konzepte nur schwer anpassen, und es entstehen hohe finanzielle Risiken. Das Beispiel zeigt, dass eine Stadtentwicklungspolitik, die den Markt für sich ausnutzen will, in Widerspruch zu dem geraten kann, was politisch verantwortet werden kann.

#### *Abstract*

### Is the major-investment policy a high-risk venture? Berlin-Adlershof Development Zone as an example of new forms of urban development policy

In the light of a profound change in socioeconomic structure, tight public funds and the frequently cited loss of political leverage, major investment projects are becoming an increasingly widespread government strategy to regain influence in urban development. This point is illustrated by the Berlin-Adlershof development project, an example of public-private cooperation. In projects of this size, town planners do not leave implementation of construction concepts solely to private investment decision-makers. They actively engage in cooperation with investors and take charge of steering the development of entire urban areas that are supposed to be financed as private investment projects.

However, major investment projects are a high-risk venture. They entail huge financial stakes and a great potential for getting out of political control. If implementation runs into trouble – as in the case described – due to a changed socioeconomic environment, involving such trends as a population decline, a growth crisis and a real estate market slump, the project concepts are hard to modify, and huge financial risks ensue. Adlershof demonstrates that urban development policy which attempts to exploit the market can drift into troubled waters and its advocates may find themselves in a politically irresponsible position.