Ulrich Battis

Demokratie als Bauherrin

Antrittsvorlesung

25. Januar 1994

Humboldt-Universität zu Berlin
Juristische Fakultät
Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Der Text dieser Antrittsvorlesung wurde veröffentlicht in „Staatswissenschaften und Staatspraxis“ 1994, 255 Teilabdrucke erfolgten im „Tagesspiegel“ vom 26.05.1994, im „Almanach des Deutschen Hochschulverbandes“ 1994, 13 und in „Forschung und Lehre“ 1995, 83.

Herausgeberin:
Die Präsidentin der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Marlis Dürkop

Copyright: Alle Rechte liegen beim Verfasser

Redaktion:
Gudrun Kramer
Forschungsabteilung der Humboldt-Universität
Unter den Linden 6
10099 Berlin

Herstellung:
Linie DREI, Agentur für Satz und Grafik
Wühlischstr. 33
10245 Berlin

Heft 54

Redaktionsschluß: 15. 11. 1995

Über “Demokratie als Bauherrin“ wollte im Sommer 1992 Unter den Linden - genauer unter den Kastanien - also neben der Universität, Willy Brandt sprechen. Er ist dazu nicht mehr gekommen. Demokratie als Bauherrin dient als Topos der Tagespolitik[1], als Beschwörungsformel von Architekten, Stadtplanern, Politologen[2], Architektur- und Kulturkritikern.[3] Die unemanzipierte Fassung des Themas „Demokratie als Bauherr“ war Gegenstand einer viel zitierten Berliner Rede des Kron-Juristen der SPD und nicht sehr glücklichen Wissenschaftssenators Adolf Arndt.[4]

Warum heute dieses Thema - natürlich in der emanzipierten Fassung - an der Universität als Antrittsvorlesung des Inhabers des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften? Nun, die Verwiesenheit von Staatsrecht und Demokratie, von Baurecht, also Verwaltungsrecht und Bauen, ist evident. Die Verwaltungswissenschaften mögen es rechtfertigen, über den Tellerrand des Nur-Juristischen hinauszuschauen; zumal der Schluß von der Staatsform auf die ihr gemäße Stadtplanung, aber auch die ihr gemäßen Bauwerke, so alt ist wie die Demokratie. Platon[5] und Aristoteles[6] haben beide für verschiedene Staatsformen Idealstädte entworfen, haben Vertikale und Horizontale, Turm- und Flachbau, Monarchie und Aristokratie einerseits und Demokratie andererseits zugeordnet. Da wir uns nicht in Utopia verlieren wollen - trotz der Entsprechungen von kommunistischer Gesellschaft und idealem Städtebau, aufgestellt vom katholischen Autor[7] und Lordkanzler, der den Märtyrertod starb, - trotz dieser Entsprechungen also, müssen wir das Thema radikal eingrenzen. Der erste Teil wird, anknüpfend an den Begriff „Bauherrin“, durchaus im Sinne des Bauordnungsrechtes auf einzelne Bauwerke ausgerichtet und in erster Linie auf solche, die staatliche Institutionen beherbergen. Ausgegrenzt wer-

den also für das „Bauen in der Demokratie“ - eine unter Architekten und Stadtplanern beliebte Variante unseres Themas - so zentrale Rechtsfragen wie

- die Bodenfrage, also Kommunalisierung des Bodens, Bodenvorratspolitik, Abschöpfung von Planungsgewinnen,

- das Recht der Stadtplanung einschließlich etwa der in Berlin und allen neuen Ländern besonders wichtigen Stadtsanierung oder der angesichts des Außen- und Binnenwanderungsdrucks unvermeidlichen Errichtung neuer Vorstädte anstelle der verpönten Entlastungsstädte auf der grünen Wiese und schließlich

- die staatliche und kommunale Wohnungsbaupolitik bis hin zu ihrer Determinierung durch eine entsprechende Staatszielbestimmung oder ein entsprechendes soziales Grundrecht auf Wohnen. Fragen, die bei der Verfassungsgebung in den neuen Ländern und in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eine Rolle gespielt haben.

Erst im zweiten kürzeren Teil werde ich die Begrenzung auf das Einzelbauwerk aufgeben und seine Umgebung, seine Auswirkungen auf Stadtgestalt und Nutzer einbeziehen.

I.

Vor der Wende, zum 40jährigen Bestehen der Bonner Bundesrepublik, hat Johannes Groß festgestellt: „In 40 Jahren wachsenden Wohlstandes hat der Staat Bundesrepublik nicht ein einziges Gebäude von architektonischem Rang errichtet.“[8] Nach der Wende wird derselbe Autor konkreter: „Der neue Plenarsaal des Bundestages in Bonn ist das definitive Signal für den Umzug nach Berlin in den Reichstag. In seiner gelassenen Luftigkeit, der Offenheit nach allen Seiten ein Monument der Ideale der 60er und 70er Jahre, der alten Bundesrepublik; ein wunderschöner Annex zur Bundesgartenschau nebenan. Es ist die Architektur gewordene Verneinung der Möglichkeit des Ernstfalles.“[9] Eine ähnliche

Engführung von Architektur und einem spezifischen Staatsverständnis findet sich auch bei Josef Isensee. Unter der Überschrift „Das bundesdeutsche Untermaß an Staatsrepräsentation“ stellt er fest,[10] „die Bonner Republik ... erborgt ihre Repräsentation beim geistlichen Monarchen aus der Verfassungsepoche des aufgeklärten Absolutismus ... Die bauliche Mimikry der bundesdeutschen Staatlichkeit ist scheinbar ein Tribut an die demokratische Egalität. Der demokratische Staat, der die Gesamtheit der Bürger repräsentiert, steht den Bürgern als Individuen und ihren gesellschaftlichen Organisationen nicht gleich ... Die Flucht vor baulicher Publizität ist Flucht vor demokratischer Öffentlichkeit.“ Allgemeiner noch und schärfer ist Wolf J. Siedlers[11] zur Verteidigung des „preußischen Corsos“ - Linden und Schloß in Berlin - gemünztes Verdikt: die auf Zustimmung angewiesene Demokratie und die moderne Architektur insgesamt vermöchten, anders als geschmackssichere einzelne Bauherrn früherer Zeiten, nicht mehr zu bauen als „Behälter für Angestellte“.

„Ein Haus legt immer auch ein politisches Geständnis ab.“ Dieses Bekenntnis seines Kollegen Hugo Häring hat sich der Architekt des Bonner Bundestagsgebäudes zu eigen gemacht.[12] Wie sehr wird ihm dann das Urteil eines Architekturkritikers gefallen haben. „Dieser Bau ist das platonische Idealbild dessen, was wir nach den Jahren der NS-Diktatur an Gemeinschaftlichkeit, an Staat also, erbracht haben: Offenheit, Recht, Freiheitlichkeit ... die Botschaft lautet: Freiheit, Gelassenheit, unprätentiöse Selbstsicherheit und Großzügigkeit. Es mag ehrwürdigere Parlamente geben, ein freiheitlicheres, ein demokratischeres wird sich kaum finden lassen.“[13] Die vom Architekten betonte, in Korrelation zur Demokratie gestellte Entwurfsphilosophie des Gebäudes, nämlich „seine Prozeßhaftigkeit, die ewige Unfertigkeit des Produkts“, sieht ein anderer, durchaus wohlwollender Kritiker in „urdeutscher Romantik“ wurzeln.[14] Nicht untypisch für unser Land erscheint zumindest, daß, nachdem mit demokratischem Anspruch erstmals die geschlossene kreisrunde Sitzordnung durchgesetzt worden ist, die Verfasserin der von der Bundestagsverwaltung herausgegebenen Begleitbroschüre anmerkt: „Die Abgeordneten werden vom neuen Plenarsaal lernen, unter Umständen auch gegen ihren Willen.“[15]

Die Gleichsetzung von Demokratie und Horizontale, Transparenz und schlichten Bauten ließe sich beliebig verlängern. Zwei Beispiele seien noch herausgegriffen. Zum einen die auf die Ausstattung des Frankfurter Rektorats bezogene Äußerung Max Horkheimers. „Diese Möbel sollten Einfachheit, Bescheidenheit und Transparenz einer neuen demokratischen, für alle Bevölkerungsschichten geöffneten Universität demonstrieren.“[16] Zum anderen ein Bericht über eine Diskussion zur Neugestaltung des Zentrums von Berlin aus dem Jahre 1959. „Früher, in Klassengesellschaften hätten die Dominanten, z. B. Kirch- und Schloßtürme, die Menschen gewissermaßen ideologisch in die Knie gezwungen. Im Sozialismus aber habe sich der Mensch befreit, weshalb er selbst zum Maß aller Dinge geworden sei.“[17] Hätte man diese schon damals als extrem bezeichnete Maxime zur Ablehnung jedweder Dominante befolgt, „der gesellschaftliche Bauherr“ - so die DDR-Terminologie - hätte weder den Fernsehturm noch das Hotel Stadt Berlin in Auftrag gegeben, noch zuvor die Stalinallee.

De gustibus non est disputandum, warum also soll ein Staatsrechtslehrer sich in Stilfragen einmischen, zumal er weiß, daß kein anderer politischer Begriff so universell und unverbindlich eingesetzt wird wie der Begriff Demokratie.[18] Juristen kann es auch nicht verwundern, daß eine andere machtnahe Elite, die Architekten, sich des Begriffs zum eigenen Nutzen bedient.
Es geht jedoch um mehr als Geschmacksfragen. Zu den dauerhaftesten Mitteln der Selbstdarstellung des Staates zählen seine Bauten.[19] Man muß nicht so weit gehen wie Bruno Schindler, für den Bauernhäuser keine Architektur sind, Architektur aber stets „Darstellung und Legitimation der Macht“ ist.[20]

Legitimation und Darstellung bedarf keine Staatsform mehr als die stets gefährdete, fragile, von breiter Zustimmung lebende Demokratie.[21] Außer der Einsicht der Bürgerschaft in die Prinzipien der Demokratie bedarf diese Herrschaftsform im besonderen Maße der Zustimmung und Mitwirkung der gesellschaftlichen Eliten. Trotz ihrer ehrwürdigen Tradition, bis hin zum Demokratie-Verächter Platon, offenbaren die kurzschlüssigen Gleichun-

gen von Demokratie, Horizontale, Durchsichtigkeit und Glas, ein illusionäres, den Herrschaftscharakter von Demokratie eskamotierendes und deshalb für den politischen Integrationsprozeß gefährliches Demokratieverständnis. Platon hatte die radikalegalitäre, repräsentationsfeindliche Demokratie Athens vor Augen, in der die Hervorhebung des Kollektivs der bewußten Relativierung der Person des jeweiligen Amtsinhabers in der Öffentlichkeit gegenüberstand.[22] Dieser Form der Demokratie mag der Flachbau zugeordnet werden. Der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes entspricht er ebensowenig wie das attische Scherbengericht, das stattfand auf planer Fläche unter freiem Himmel. Seine Urteile sind dadurch wahrlich nicht gerechter geworden.

Trotzdem findet sich die menschelnde und zugleich ideologisierende Rhetorik bei Gerichtsgebäuden bis heute.[23] In den reformfreudigen 70er Jahren war die Forderung verbreitet, alle am Prozeß Beteiligten auf gleicher Ebene, möglichst am runden Tisch, zu plazieren, Juristen als Sozialhelfer, statt nach Rollen verteilt, als Staatsanwalt, Rechtsanwalt und Richter. „Ein Gerichtshaus“ sollte „ein Haus des Rechts sein, in dem sich die Bediensteten und Besucher wohlfühlen können“; so 1992 in der Neuen Juristischen Wochenschrift zu lesen. Die Egalitätsverfechter übersehen, daß die gescholtene Monumentalität der Justizpaläste mit ihren großartigen Treppenhäusern, etwa in Moabit oder in der Littenstraße, nicht einschüchtern, sondern in erster Linie die Unabhängigkeit der im 19. Jahrhundert erreichten rechtsstaatlichen Gerichtsbarkeit repräsentieren sollte.[24] Daß uns der zeitgebundene Stil heute nicht immer zusagt, ist eine andere Frage, aber kein grundsätzlicher Einwand. Damit sei nichts gegen ein modernes, transparentes Gerichtsgebäude, wie das des Bundesverfassungsgerichts, gesagt, obwohl trotz der Glasarchitektur die Frage der Herstellung von Öffentlichkeit durch Fernsehaufnahmen bei Verkündungen lange Zeit ungelöst blieb, was angesichts der durch Glasscheiben ausgesperrten Kameras geradezu absurd erschien.

Herbert Krüger hat einmal geschrieben: „Monarchen bauen Paläste, Republiken Parlamentsgebäude, die sich sehen lassen kön-

nen.“[25] Das Deutsche Reich war weder eine Republik, noch hatte es eine parlamentarisch verantwortliche Regierung. Die Auseinandersetzung zwischen Wallot und Wilhelm II. um die Kuppel des Reichstagsgebäudes[26] war mehr als eine Stilfrage. Es ging um den Rang des Parlaments in einem gerade nicht parlamentarischen Regierungssystem. Deshalb hatte Wilhelm II. trotz seines fatalen Geschmacks, aber in Kenntnis architektonischer canones und Würdeformen, in einem tieferen Sinne Recht. Der, wie kein anderes Gebäude, die neuere deutsche Geschichte symbolisierende Reichstag - Proklamation der „Deutschen Republik“ durch Scheidemann im November 1918, Reichstagsbrand 1933, dessen Instrumentalisierung durch die Nationalsozialisten, die 1945 vor der ausgeglühten Kuppel wehende rote Fahne, das lange isolierte Leerstehen hart an der Mauer - dieser Reichstag birgt trotz seines rückwärts gewandten Stils und trotz der Zerstörung der gelungenen, dem Parlamentarismus dienenden und ihn darstellenden Raumabfolge ein starkes Identifikations- und Integrationspotential, ein unvergleichlich stärkeres als der transparente Behnisch-Bau in Bonn.

Es ist ja nicht ohne Ironie, daß die Bonner Republik kurz vor ihrem Ende das Gebäude zerstören ließ, das im kollektiven Gedächtnis ihre Geschichte repräsentiert, den dunklen Plenarsaal mit der „fetten Henne“. Es ist schwer zu beurteilen, ob primär im Gleichklang zum Schicksal des Bonner Plenarsaals oder wirklich wegen Asbestverseuchung auch der Palast der Republik niedergelegt werden soll. Für unser Thema ist der Palast der Republik nur eingeschränkt verwendbar, nicht wegen seiner austauschbaren Kaufhausarchitektur.[27] Die offenbar identitätsstiftende Kraft dieses öffentlichen Gebäudes beruht nicht auf dem dort praktizierten Scheinparlamentarismus, sondern auf der Erinnerung an das in seinen Räumen sich entfaltende private kleine Glück. Aber warum sollte nicht der Palast der Republik für eine großzügig bemessene Übergangszeit saniert bestehen bleiben als Identifikationsobjekt eines Teils des zusammenwachsenden Volkes. Später, wenn die gemeinsame neue Identität dieser Hilfe nicht mehr bedarf, mag man daran gehen, anstelle des Palastes das stadtbauliche Herzstück der Hauptstadt, das Stadtschloß, zumindest äußerlich wieder zu erstellen.

Das Schleifen vorhandener Bauten als Abrechnung mit der Vergangenheit ist keine exklusive Eigenschaft deutscher Politiker. Bruno Taut, der wie kein anderer Architekt durch seine öffentlichen Bauten das Berlin der Weimarer Republik geprägt hat, predigte nach dem Ersten Weltkrieg ebenso wie nach dem Zweiten Scharoun hemmungslos den Abriß der „gebauten Gemeinheiten". Der Reichstag hat in erster Linie wegen Geldmangels die Weimarer Republik überstanden. Die lächerliche Denunziation des Flachdachs als Kulturbolschewismus in der NS-Zeit sollte uns ebenso Warnung sein wie die moralisierende Erziehung zum „neuen Menschen" durch eben diese „aufgeklärte Architektur", ganz zu schweigen von der Anbiederung der Bauhausleitung an die neuen Machthaber[28], von den nichtgebauten kosmischen Kathedralen, aber auch den Lichtdomen Speers. Helmut Quaritsch hat vor Jahren schon den tönenden Verbalismus, der bestimmte Baustile als politische Konsequenz von Freiheit und richtiger Gesinnung suggerieren soll, bloßgestellt.[29] Leider mit wenig Erfolg.

Demokratie hat die Kraft, wie andere Staatsformen auch, - Lenin und Mao Tse-tung beispielsweise haben beide den Zaren- bzw. Kaiserpalast nicht zerstört, sondern bezogen - Demokratie hat die Kraft, öffentliche Bauten vergangener Epochen für ihre eigene Selbstdarstellung zu adaptieren. Insoweit können wir von Frankreich lernen. Auch die neue Nutzung des Gebäudes des preußischen Landtages ist ein gelungenes Beispiel für solche Adaption. Als Vorbilder einer künftigen Staatsarchitektur preist Mathias Schreiber[30] einige der Museumsbauten, die in den 80er Jahren in Süd- und Westdeutschland entstanden sind. Er hält es ebenso wie Quaritsch und Isensee für keinen Zufall[31], daß es ausländische Architekten waren, die Gebäude entwarfen mit einem „kultischen, auratischen Gestus, der den mündigen Bürger nicht entmündigt, aber anhält, den Schritt zu verlangsamen und zu staunen". Ich meine, die von deutschen Architekten entworfenen neuen Parlamentsgebäude in Dresden und Düsseldorf können sich durchaus mit den Museen messen. Einer, die Bejahung des Ernstfalles suggerierenden Staatsarchitektur bedarf die Demokratie ebensowenig wie eines Legitimationspostulats, das auf der Würde des Staates gründet. Die für die Demokratie existenznotwendige Integra-

tion und Legitimation läßt sich statt durch ein in vergangenen Verfassungsepochen wurzelndes Staatswürdekonzept beständiger gründen auf die Glaubwürdigkeit von Politik.[32]

Noch eine Bemerkung zum Mediokritätsverdikt, das sich auf die Angewiesenheit von Demokratie und Zustimmung stützt. Zugespitzt hier der „mächtige Landesherr, der dank der künstlerischen Potenz kongenialer Baumeister Zeugnisse der Baugeschichte schafft“, dort der „anonyme öffentliche Bauherr der Massengesellschaft“[33], dessen Staatshochbauämter unter Anleitung des Finanzministers und kleinlicher Kontrolle des Rechnungshofes[34] nicht mehr zustande bringen als Behältnisse für anonyme Administratoren, „Rechnungshof-Architektur“[35] eben. Ungeachtet des sicher oft berechtigten Zorns über die Staatshochbauämter und ungeachtet des schwankenden Urteils über Qualität von Bauwerken - erinnert sei an die Wiederentdeckung der Stalinallee durch Rossi, Johnson u.a.[36] - sei festgestellt, daß gerade Deutschland das Land ist, in dem das der Demokratie adäquate ökonomische Prinzip, der Wettbewerb, die Ausschreibung als Entdeckungsverfahren, besonders entwickelt ist. Natürlich kann gestritten werden über Ausschreibungstexte, über das rechte Verhältnis von Sach- und Fachpreisrichtern, über das Verhältnis von Fachleuten und Auftraggebern (= Politik und Verwaltung).

Die Behauptung, Architekturwettbewerbe förderten nur Mittelmaß, wird nicht glaubwürdiger, wenn sie verbunden wird mit der Forderung, die Zahl der Fachpreisträger zu erhöhen.[37] Wettbewerbe sind das geeignetste, selbstverständlich Mißbrauch nicht ausschließende Mittel, um Kartelle aufzubrechen, um neue Talente zu entdecken. Als Beispiel sei der Hinweis auf zwei Bauten in Münster erlaubt: das Theater - ein Paukenschlag in der Nachkriegsarchitektur - und die neue Stadtbibliothek - beides von Newcomern entworfene Bauwerke, denen die Fähigkeit nicht fehlt, den Stadtraum zu prägen. Unabhängig von der Frage nach der Vertrauenswürdigkeit der Expertokratie ist festzustellen, daß die Verantwortung für die verbindliche Entscheidung bei den demokratisch gewählten Repräsentanten liegt, die sich zwar Wahlen zu stellen haben, aber keinen Weisungen unterliegen. Gerade in der Rolle der Bauherrin können die

Vorzüge der repräsentativen Demokratie gegenüber plebiszitären Formen zutage treten. Repräsentative Demokratie ist eher in der Lage, den für Architektur notwendigen Gestaltungsspielraum zu schaffen. Damit sind wir auch wieder beim Dreiklang von Demokratie, Eliten und Glaubwürdigkeit von Politik. Anders als von Beyme[38] sehe ich Demokratie wegen des ihr als Bauherrin angeblich eigenen „lauen“ Kompromisses nicht schon als terminologischen Widerspruch, begrüße ich schon gar nicht, wie Stürmer, das angeblich in Bonn sich offenbarende Unvermögen der Demokratie als Bauherrin[39]. Repräsentative Demokratie ist eine Herrschaftsform, deren Repräsentanten nach fachkundiger Beratung zur Entscheidung für staunenswerte Bauwerke fähig sein können. Daß Bauwerke wie Gesetze auch Ausdruck des Zeitgeistes sind[40], ist kein Einwand, sondern die Brücke zwischen Architektur und Politik. Am Rande: Juristen und Architekten ist gemeinsam, daß sie nahe der Macht dem jeweiligen Zeitgeist, der vorherrschenden Ideologie oft unkritisch oder gar ohne Skrupel erliegen.

II.

Perspektivenwechsel: Statt der objektbezogenen Sicht auf das einzelne Bauwerk soll im zweiten Teil die Umgebung des Bauwerks, seine Auswirkungen auf Stadtgestalt, Bewohner und Nutzer angesprochen werden. Demokratie als Bauherrin in bauordnungsrechtlicher Sicht wird also erweitert um die bauplanungsrechtliche städtebaurechtliche Perspektive. Anders als Adolf Arndt[41] sehe ich darin den, zumindest in praxi, wichtigeren Aspekt. Bezogen auf Berlin müßte ich auch erörtern

- die Hauptstadtabkommen des Bundes mit Berlin und Brandenburg,

- die Sonderregelungen des § 247 BauGB für Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland, also Rechtsfragen des gemeinsamen Ausschusses Bund Berlin und Sonderrechte der Verfassungsorgane des Bundes bei der Planung der sie beherbergenden Bauwerke,

- Rechtsfragen der Teilprivatisierung der Behörde Bundesbauverwaltung in die Bundesbauverwaltung Berlin GmbH im Vergleich mit dem Projektmanagement privater Großinvestoren,

- Rechtsfragen der Abstimmung Regionalplanung Brandenburg, Flächennutzungsplan Berlin bis hin zur Notwendigkeit gemeinsamer Planungen auf lokaler Ebene und schließlich, nach innen gerichtet,

- Bauleitplanung in der Hauptstadt zwischen Senat und Bezirken einschl. der unglücklichen Verteilung der Kompetenzen für Planung und deren Umsetzung[42] innerhalb von Senat und Senatsverwaltung bis hin zur überfälligen Verwaltungsreform.

Keine Sorge, statt dessen nicht einmal „Stadtplanung in der Demokratie“[43], sondern nur zwei bauwerksnahe Einzelfragen.

Die erste Frage betrifft den städtebaulichen Trendwechsel: Architektur statt Städtebau, also die Absage an den Bau von Entlastungsstädten auf der grünen Wiese wie Marzahn und Gropiusstadt, Hellersdorf und Märkisches Viertel; statt dessen, zum Teil eindrucksvoll auf der IBA 1987 vorgeführt, Konzentration auf Einzelvorhaben in vorgegebenen Stadtstrukturen, Rückbesinnung auf die alten Straßenfluchten, Beibehaltung der traditionellen Traufhöhe, der Straßen und Plätze ausformenden Blockbebauung. Über die Richtigkeit dieser baurechtlichen Vorgaben besteht für Quartiere wie die Friedrich- und Dorotheen-Stadt weitgehend Konsens. Zunehmend in Frage gestellt wird jedoch die Verallgemeinerung dieses Konzepts als „berlinische Architektur“, als „steinernes Haus“, also Betonung von Massivität und Solidität. Fester Stein, statt Glas und Stahl. Die Kritiker werfen den „Tektonikern in Berlin“[44] vor, daß „Haus und Block zur Stopfwurst“ werden[45]. Auch hier geht es wieder um mehr als um Geschmacksfragen. In einem Auslobungstext zur Bebauung des Potsdamer Platzes heißt es: „Nach der Vorstellung der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen sollte sich die Architektur im Geist preußischer Aufklärung verhalten, den Berlin prägenden preußischen Klassizismus widerspiegeln.“ Am Rande:

Wäre der letzte Halbsatz zutreffend, die Kommode müßte niedergelegt werden. Auf einen solchen Ausschreibungstext paßt eine auf nordrhein-westfälische Zustände zielende Polemik: „In der Berufung auf die Tradition der preußischen Beamten-Hierarchie und die künstlerische Autorität eines Genies wie Schinkel, der der preußischen Oberbaudirektion vor 150 Jahren vorgestanden hat, sieht die staatliche Bauverwaltung heute die Rechtfertigung für ihre autoritäre Handhabung des selbstgerechten öffentlichen Bauens.“[46]

In der Stadt, in der das preußische Oberverwaltungsgericht[47] anhand des Baurechts, insbesondere der drei gegen staatliche Geschmacksdiktatur gerichteteten Kreuzberg-Urteile, ein liberales Verwaltungsrecht entwickelt hat, in dieser Stadt ist die sprichwörtliche Geschmacksdiktatur der Oberbauräte auch dann unzulässig, wenn entsprechend der allgemeinen Hypertrophie der Beförderungen aus dem Oberbaurat ein Senatsbaudirektor geworden ist, der öffentlich straßenbegleitende Projekte innerhalb der Traufhöhe zur Maxime für das bezirkliche Stadtplanungsamt und die Genehmigungspraxis der Senatsbauverwaltung erklärt[48] und nicht verhehlt, dies auch durchsetzen zu können. Sich als Künstler definierende Star-Architekten, wie Peter Eisenmann, sind auch unter Geltung der Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG nicht befreit von den Normen des Ausnahme und Befreiungen sowie Planänderungen erlaubenden öffentlichen Baurechts. Ob ihren solitären Entwürfen eine Chance gegeben wird, haben letztlich die demokratischen Repräsentativorgane zu entscheiden. Die Baubürokratie mißbraucht ihre Kompetenzen, wenn sie ausgerechnet in der Stadt, in der Scharoun, Mendelssohn und Poelzig gebaut haben, im Vorhinein ganze Architekturrichtungen diskriminiert.[49]

Das Schlagwort von der spezifisch berlinischen Architektur zielt nicht nur auf das Baugestaltungsrecht. Der Senatsbaudirektor spricht vielmehr von der „Wiedergeburt der spezifisch berlinischen Architektur und Stadtstruktur“[50]. Mit dieser in Trauf- und Firsthöhen, max. Parzellengrößen sich niederschlagenden Vorgabe und der ausdrücklichen Absenkung des Städtebaurechts auf

das Niveau der alten Fluchtlinienpläne wird die Steuerungskraft des modernen Städtebaurechts und seine Verwirklichung durch die demokratisch gewählten und verantwortlichen Repräsentativorgane ausgeschaltet.

Nun zum zweiten, letzten Punkt. Manches spricht dafür, daß - abgesehen von exzeptionellen Sonderfällen, wie den Bauten der Verfassungsorgane des Bundes, der Spree-Insel, dem Alexanderplatz und vielleicht auch dem zu Recht allgemein positiv aufgenommenen Konzept der neuen Berliner Vorstädte - daß also von diesen Sonderfällen abgesehen, die Abkehr von städtebaulichen Großmaßnahmen alter Art dazu führen wird, die Rolle der im Immobilienmarkt agierenden Investoren aufzuwerten. In der juristischen Fachöffentlichkeit ist bisher nicht angemessen registriert worden, daß das Baugesetzbuch durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz mit Wirkung zum 1. 5. 1993 grundlegend modernisiert worden ist. Was als beiläufige Routinenovellierung daherzukommen scheint, bewirkt einen tiefgreifenden Wandel der Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung. Was die Systematik des Verwaltungsverfahrensgesetzes nur vorspiegelt, nämlich die Gleichwertigkeit von Verwaltungsakt und öffentlich-rechtlichem Vertrag, also von einseitig verbindlicher Anordnung und mehrseitig ausgehandeltem Rechtsgeschäft, das verwirklicht nunmehr das Baurecht. § 6 BauGB-MaßnahmenG stellt beispielhaft zusätzlich zum Erschließungsvertrag vier weitere Typen städtebaulicher Verträge zur Verfügung, nämlich: Bauplanungsvertrag, Baureifmachungsvertrag, Baurealisierungsvertrag und Folgelastenvertrag[51]. Darüber hinaus normiert § 7 nach einem Probelauf in den neuen Ländern einen neuen Typus der verdichteten Kooperation von Investoren und Gemeinde, bei dem private Planung, öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Investor und Gemeinde, Satzungserlaß und privater Vollzug ineinandergreifen. Angesichts leerer kommunaler Kassen öffnet sich das Baurecht bewußt internationalen Developern, die im angelsächsischen Bereich Erfahrungen sammeln konnten mit entwickelten Kooperationsformen, die neue Formen kommunaler Finanzierung wie planning gains und development levies einschließen. Die im Allgemeinen Verwaltungsrecht nur diskutierte

Entwicklung der Dogmatik des kooperativen Verwaltungshandelns findet im Baurecht statt. Bei der Neudefinition des Wirtschaftsstandorts Deutschland ist das der Schlüsselindustrie Bauwirtschaft komplementäre Recht als erstes umgestaltet worden.

Im Baurecht kennt man seit jeher Gefahren konsensualen Handelns, z. B. bei Dispensverträgen. Damit nicht Kooperation zur Korruption verkommt, bedarf es zur Verbesserung repräsentativdemokratischer Kontroll- und Entscheidungsstrukturen besonderer verwaltungsinterner und zusätzlicher nichtadministrativer Formen bürgerschaftlicher Kontrolle. Wie könnte es anders sein, bei jemandem, der vor 20 Jahren in Berlin-Dahlem über Partizipation im Städtebaurecht habilitiert hat. Frühzeitige Bürgerbeteiligung ist nicht ab-, sondern auszubauen. Ebenso die Förderung von Mischformen von Bürger- und Expertenbeteiligung, wie etwa das Stadtforum, solange es nicht zur Talk-Show degeneriert. Die Stärkung bürgerschaftlicher Kontrolle kann zugleich verhindern, daß die partielle Privatisierung von Bauplanung und baubegleitendem Verwaltungsmanagement zum Ende demokratischer Stadtplanung führt, wie z. B. in Houston und Atlanta. Die Bürgerinnen und Bürger von Leipzig und Dresden, also diejenigen, die mehr als jeder in der alten Bundesrepublik zur Wende beigetragen haben, zeigen gegenüber dem glücklicherweise einströmenden Investitionskapital - daß sie gewillt sind, bei der Neugestaltung ihrer Städte ihre Beteiligungsrechte wahrzunehmen[52]. Das gefällt verständlicherweise nicht jedem. In Westberlin hat schließlich der Lernprozeß auch seine Zeit gebraucht. Die Erfahrungen sind spätestens jedoch seit der IBA 1987 überwiegend positiv. Ohne Auseinandersetzungen mit dem Sachverstand und den Interessen der Eigentümer, Bewohner und Nutzer werden Konflikte nur hinausgeschoben, um dann verschärft und mit höheren Kosten erneut auszubrechen. Demokratisches Verfahren heißt auch, Konflikte rechtzeitig zu entscheiden.

Zum Schluß, völlig ungeschützt, ein vielleicht utopischer Wunsch: Wenn dereinst die Bundespräsidentin in dem in seiner äußeren Form wiedererstellten Stadtschloß, das schon lange in

Berlin residierende Diplomatische Korps empfängt, warum sollte dann nicht - in einem minderen Flügel natürlich - einer der wichtigsten öffentlichen Nutzer der Mitte Berlins mit einziehen, unsere Universität.

Anmerkungen

1. Z.B. *Diepgen*, FAZ v. 16.04.1993; s.a. Tagesspiegel v. 17.4.1993.
2. Z.B. *von Beyme*, Der Wiederaufbau, 1987, S. 122.
3. Z.B. *W. J. Siedler*, FAZ v. 30.4.1993, Beilage.
4. *A. Arndt*, Demokratie als Bauherr, 1961; ebenso z.B. Jaeger, Bauwelt, 1993, S. 2060.
5. *Platon*, Sämtl. Werke, Bd. III, 1958, S. 106; Bd. VI, 1959, S. 151; dazu *Holl*, Die historischen Bedingungen der philosophischen Planstadtentwürfe in der früheren Neuzeit, in: Badisches Landesmuseum Karlsruhe, 1990 (Hrsg.), Planstädte der Neuzeit, 1990, S. 9.
6. Politik, VII, 11, übersetzt von Eugen Rolfes, Hamburg, 1958, S. 261.
7. Dazu *Holl*, a.a.O., S. 17; s.a. *Kruft*, Utopie und Idealstadt, ebd., S. 31.
8. Phönix in Asche, 3. Aufl., 1989, S. 12.9. Notizbuch, Neueste Folge, Achtzigstes Stück.
10. In: Gauger/Stagl (Hrsg.), Staatsrepräsentation, 1992, S. 223/229.
11. FAZ v. 30.4.1993; Der Spiegel 51/1992.
12. Der Tagesspiegel v. 29.10.1992.
13. *Hackelsberger*, SZ v. 27.10.1992.
14. *Mönninger*, FAZ v. 21.10.1992.
15. *Flagge*, in: Lufthansa-Bordbuch 1/93.
16. Zit. in: Baumunk/Brunn (Hrsg.), Hauptstadt, Zentren, Residenzen, Metropolen in der deutschen Geschichte, 1989, S. 447.
17. *Flierl*, DA, 1960, S. 134-136; dazu von Beyme, a.a.O., S. 307.
18. *Denninger*, Staatsrecht I, 1973, S. 55.
19. *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, S. 226; *Quaritsch*, Probleme der Selbstdarstellung des Staates, 1977, S. 19.
20. arch+ Nov./Dez. 1988, S. 64 ff.
21. S. a. *Krüger*, in: Quaritsch (Hrsg.), Die Selbstdarstellung des Staates, 1977, S. 21.
22. *von Haehling*, in: Gauger/Stagl, a.a.O., S. 37/49.
23. *S. Klemmer*, NJW 1992, 1294/1296; s.a. *Klemmer/Wassermann/Wessel*, Deutsche Gerichtsgebäude, 1993, S. 97 „Typische Herrschaftsarchitek tur“, S. 149 „runder Tisch“.
24. So *Buddensieg*, FAZ v. 2.10.1992; s.a.a. *Redeker*, NJW 1994, 172, der die Darstellung der Macht und Größe des Rechts hinter der des Staates zurücktreten sieht.
25. *Krüger*, in: Quaritsch (Hrsg.), Die Selbstdarstellung des Staates, S. 24.
26. Dazu *Cullen*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht, 1989, S. 1845/1847; *Buddensieg*, FAZ v. 2.10.1992 - Beilage.

27. So *Schreiber*, in: Gauger/Stagl, a.a.O., S. 191-193.
28. Zur Kollaboration, s. *Nerdinger*, in Zusammenarbeit mit dem Bauhaus-Archiv (Hrsg.), Bauhaus-Moderne im Nationalsozialismus, 1993.
29. Probleme der Selbstdarstellung des Staates, S. 23; zutreffend z. B. auch *Jaeger*, Bauwelt, 1993, S. 2060/2062; *Baumunk*, Der Tagesspiegel v. 3.6.1992; s.a. *Klemmer/Wassermann/Wessel*, a.a.O., S. 147.
30. A.a.O., S. 202.
31. *Quaritsch*, DÖV, 1993, 1070/1074; *Isensee*, a.a.O., S. 234.
32. Dazu *Tsatsos*, Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Po litik, 1987.
33. So *Deilmann*, in: Münsterische Universitätszeitung v. 17.10.1990.
34. S. *Arndt*, a.a.O., S. 27.
35. So *Quaritsch*, DÖV, 1993, S. 1070/1075.
36. Der Tagesspiegel v. 14.6.1993; *Durth/Martin/-Pächter*, Stadtbauwelt, 1991, S. 617.
37. *Knapp*, Kursbuch 112, S. 97.
38. A.a.O., S. 126.
39. FAZ v. 12.5.1990.
40. *Schneider*, Gesetzgebung, 1982,S.223; s.a. *Klemmer/Wassermann/Wesel*, a.a.O., S. 7.
41. A.a.O., S. 23.
42. Dazu *Hassemer/Nagel*, Stadtbauwelt, 1991, S. 578.
43. Dazu *Battis*, in: FernUniversität und Gesellschaft, Hagener Universitätsreden 5/1983, S. 79.
44. *Kelp*, in: arch+, 1993, S.90.
45. S. *Stegers*, in: Der Tagesspiegel Nr. 12679; ders., arch+, 1993, S. 12.
46. *Deilmann*, a.a.O.
47. PrOVGE 9, 353; Wegreuther, Eigentum, öffentliche Ordnung und Baupolizei, 1972.
48. *Stimman*, Bauwelt, 1992, S. 942; Zur City-West u. Bauwelt 1993, S. 1128, Zur Friedrichstraße.
49. S.a. *B. Albers* u.a., arch+,1993, S. 74.
50. Bauwelt, 1993, S. 1128.
51. Dazu *Birk*, VBlBW 1993, 457; 1994.
52. S. z.B. FAZ v. 12.2.1993.

Ulrich Battis

1944 in Bad Bergzabern geboren.
1963 bis 1967 Studium der Rechts- und Verwaltungswissenschaften in Münster, Berlin, Tübingen und Speyer.
1967 Erstes juristisches Staatsexamen in Hamm.
1971 Zweites juristisches Staatsexamen in Berlin.
1969 Promotion zum Dr. jur. in Münster.
1974 Habilitation an der Freien Universität Berlin. Venia legendi Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre.
1976 Professor für öffentliches Recht an der Universität Hamburg,
1979 bis 1993 an der Fernuniversität Hagen.
1984 bis 1993 Rektor der Fernuniversität Hagen.
Seit 1993 als Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Deutscher Baurechtspreis 1986.
Seit 1986 Wissenschaftlicher Direktor des Wissenschaftlichen Instituts öffentlicher Dienst (WIÖD) e.V., Bonn. Mitglied des Beirats für Raumordnung beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau seit 1990.
Seit 1994 Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Baurecht e.V. an der Humboldt-Universität zu Berlin.
Mitglied des Beirats für Wissenschaft, Literatur und Zeitgeschichte des Goethe-Instituts, München.
Zahlreiche Veröffentlichungen zum Staats- und Verwaltungsrecht.

In der Reihe **Öffentliche Vorlesungen** sind erschienen:

1 *Volker Gerhardt:* **Zur philosophischen Tradition der Humboldt-Universität**

2 *Hasso Hofmann:* **Die versprochene Menschenwürde**

3 *Heinrich August Winkler:* **Von Weimar zu Hitler**
Die Arbeiterbewegung und das Scheitern der ersten deutschen Demokratie

4 *Michael Borgolte:* **"Totale Geschichte" des Mittelalters?**
Das Beispiel der Stiftungen

5 *Wilfried Nippel:* **Max Weber und die Althistorie seiner Zeit**

6 *Heinz Schilling:* **Am Anfang waren Luther, Loyola und Calvin – ein religionssoziologisch-entwicklungsgeschichtlicher Vergleich**

7 *Hartmut Harnisch:* **Adel und Großgrundbesitz im ostelbischen Preußen 1800 - 1914**

8 *Fritz Jost:* **Selbststeuerung des Justizsystems durch richterliche Ordnungen**

9 *Erwin J. Haeberle:* **Historische Entwicklung und aktueller internationaler Stand der Sexualwissenschaft**

10 *Herbert Schnädelbach:* **Hegels Lehre von der Wahrheit**

11 *Felix Herzog:* **Über die Grenzen der Wirksamkeit des Strafrechts**

12 *Hans-Peter Müller:* **Soziale Differenzierung und Individualität**
Georg Simmels Gesellschafts- und Zeitdiagnose

13 *Thomas Raiser:* **Aufgaben der Rechtssoziologie als Zweig der Rechtswissenschaft**

14 *Ludolf Herbst:* **Der Marshallplan als Herrschaftsinstrument?**
Überlegungen zur Struktur amerikanischer Nachkriegspolitik

15 *Gert-Joachim Glaeßner:* **Demokratie nach dem Ende des Kommunismus**

16 *Arndt Sorge:* **Arbeit, Organisation und Arbeitsbeziehungen in Ostdeutschland**

17 *Achim Leube:* **Semnonen, Burgunden, Alamannen**
Archäologische Beiträge zur germanischen Frühgeschichte

18 *Klaus-Peter Johne:* **Von der Kolonenwirtschaft zum Kolonat**
Ein römisches Abhängigkeitsverhältnis im Spiegel der Forschung

19 *Volker Gerhardt*: **Die Politik und das Leben**

20 *Clemens Wurm:* **Großbritannien, Frankreich und die westeuropäische Integration**

21 *Jürgen Kunze:* **Verbfeldstrukturen**

22 *Winfried Schich:* **Die Havel als Wasserstraße im Mittelalter: Brücken, Dämme, Mühlen, Flutrinnen**

23 *Herfried Münkler:* **Zivilgesellschaft und Bürgertugend**
Bedürfen demokratisch verfaßte Gemeinwesen einer sozio-moralischen Fundierung?

24 *Hildegard Maria Nickel:* **Geschlechterverhältnis in der Wende**
Individualisierung versus Solidarisierung?

25 *Christine Windbichler:* **Arbeitsrechtler und andere Laien in der Baugrube des Gesellschaftsrechts**
Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung

26 *Ludmila Thomas:* **Rußland im Jahre 1900**
Die Gesellschaft vor der Revolution

27 *Wolfgang Reisig:* **Verteiltes Rechnen: Im wesentlichen das Herkömmliche oder etwa grundlegend Neues?**

28 *Ernst Osterkamp:* **Die Seele des historischen Subjekts**
Historische Portraitkunst in Friedrich Schillers “Geschichte des Abfalls der vereinigten Niederlande von der Spanischen Regierung”

29 *Rüdiger Steinlein:* **Märchen als poetische Erziehungsform**
Zum kinderliterarischen Status der Grimmschen “Kinder-und Hausmärchen”

30 *Hartmut Boockmann:* **Bürgerkirchen im späteren Mittelalter**

31 *Michael Kloepfer:* **Verfassungsgebung als Zukunftsbewältigung aus Vergangenheitserfahrung**
Zur Verfassungsgebung im vereinten Deutschland

32 *Dietrich Benner:* **Über die Aufgaben der Pädagogik nach dem Ende der DDR**

33 *Heinz-Elmar Tenorth:* **“Reformpädagogik”**
Erneuter Versuch, ein erstaunliches Phänomen zu verstehen

34 *Jürgen K. Schriewer:* **Welt-System und Interrelations-Gefüge**
Die Internationalisierung der Pädagogik als Problem
Vergleichender Erziehungswissenschaft

35 *Friedrich Maier:* **“Das Staatsschiff” auf der Fahrt von Griechenland über Rom nach Europa**
Zu einer Metapher als Bildungsgegenstand in Text und Bild

36 *Michael Daxner:* **Alma Mater Restituta oder Eine Universität für die Hauptstadt**

37 *Konrad H. Jarausch:* **Die Vertreibung der jüdischen Studenten und Professoren von der Berliner Universität unter dem NS-Regime**

38 *Detlef Krauß:* **Schuld im Strafrecht**
Zurechnung der Tat oder Abrechnung mit dem Täter?

39 *Herbert Kitschelt:* **Rationale Verfassungswahl?**
Zum Design von Regierungssystemen in neuen Konkurrenzdemokratien

40 *Werner Röcke:* **Liebe und Melancholie**
Formen sozialer Kommunikation in der ‘Historie von Florio und Blanscheflur’

41 *Hubert Markl:* **Wohin geht die Biologie?**

42 *Hans Bertram:* **Die Stadt, das Individuum und das Verschwinden der Familie**

43 *Dieter Segert:* **Diktatur und Demokratie in Osteuropa im 20. Jahrhundert**

44 *Klaus R. Scherpe:* **Beschreiben, nicht Erzählen!**
Beispiele zu einer ästhetischen Opposition: Von Döblin und Musil bis zu Darstellungen des Holocaust

45 *Bernd Wegener:* **Soziale Gerechtigkeitsforschung: Normativ oder deskriptiv?**

46 *Horst Wenzel*: **Hören und Sehen - Schrift und Bild**
Zur mittelalterlichen Vorgeschichte audiovisueller Medien

47 *Hans-Peter Schwintowski:* **Verteilungsdefizite durch Recht auf globalisierten Märkten**
Grundstrukturen einer Nutzentheorie des Rechts

48 *Helmut Wiesenthal:* **Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation**

49 *Rainer Dietrich:* **Wahrscheinlich regelhaft. Gedanken zur Natur der inneren Sprachverarbeitung**

50 *Bernd Henningsen:* **Der Norden: Eine Erfindung**
Das europäische Projekt einer regionalen Identität

51 *Michael C. Burda:* **Ist das Maß halb leer, halb voll oder einfach voll?**
Die volkswirtschaftlichen Perspektiven der neuen Bundesländer

52 *Volker Neumann:* **Menschenwürde und Existenzminimum**

53 *Wolfgang Iser:* **Das Großbritannien-Zentrum in kulturwissenschaftlicher Sicht**
Vortrag anläßlich der Eröffnung des Großbritannien-Zentrums an der Humboldt-Universität zu Berlin